

# Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse eelnõu seletuskiri

## 1. Sissejuhatus

### 1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõu on välja töötatud 14. mail 2024. aastal vastu võetud Euroopa Liidu (edaspidi *EL*) varjupaiga- ja rändealduse õigustiku reformi rakendamiseks.

Praegu kohaldatava EL varjupaiga- ja rändealduse õigustiku moodustavad kuus EL õigusakti, neist kaks on määrused ja neli on direktiivid. 2016. aastal algatatud ja 2024. aasta juunis jõustunud ning alates 2026. aasta juunist rakendatava EL varjupaiga- ja rändealduse õigustiku reformi paketti kuuluvad kümme õigusakti. Neist üheksa on määrused ja üks on direktiiv. Sealhulgas viie õigusakti suhtes on tegemist praegu kehtivate õigusaktide muutmise ja viie õigusakti suhtes kehtestatakse regulatsioon esimest korda.

Kõik Vabariigi Valitsuse kinnitatud seisukohad reformi eelnõude suhtes on läbirääkimiste käigus saavutatud.

EL varjupaiga- ja rändealduse õigustiku reformi peamisteks eesmärkideks on:

- 1) kindlamad EL-i välispiirid,
- 2) kiire, efektiivne ja ühetaoline rahvusvahelise kaitse menetlus ja tagasisaatmise menetlus ning
- 3) liikmesriikide vahelise solidaarse abistamise ja vastutuse tasakaal.

Kuna mitmete EL-i direktiivide asemel kehtestatakse otsekohalduvad määrused ning Eesti õigusesse tuleb üle võtta üks uuendatud direktiiv, siis on vältimatult vajalik korrastada kehtivaid Eesti varjupaiga ja rände haldamist reguleerivaid õigusnorme. Nimetatud õigusnormid on koondatud välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadusesse (edaspidi *VRKS*).

Eelnõuga tagatakse vastavus EL-i varjupaiga- ja rändealduse reformitud õigustikuga viisil, mis tõhustab tööprotsesse, vähendab halduskoormust ja tõkestab süsteemi kuritarvitamist.

Eelnõu rakendamisega kaasneb oluline positiivne mõju riigi julgeolekule, siseturvalisusele, riigiasutuste töökorraldusele ja isikuandmete töötlemisele. Muudatustega kaasneb riigiasutustele ajutist halduskoormust, sest töötamise viisid muutuvad. Muudatuste mõju majandusele, elu- ja looduskeskkonnale ning regionaalarengule ei ole.

### 1.2. Eelnõu ettevalmistajad

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Siseministeeriumi:

- nõunik Anneli Viks ([anneli.viks@siseministeerium.ee](mailto:anneli.viks@siseministeerium.ee));
- nõunik Ele Russak ([ele.russak@siseministeerium.ee](mailto:ele.russak@siseministeerium.ee));
- nõunik Heidi Maiberg ([heidi.maiberg@siseministeerium.ee](mailto:heidi.maiberg@siseministeerium.ee));
- nõunik Silvester Silver Stõun ([silver.stoun@siseministeerium.ee](mailto:silver.stoun@siseministeerium.ee)) ja
- õigusnõunik Kaspar Lepper ([kaspar.lepper@siseministeerium.ee](mailto:kaspar.lepper@siseministeerium.ee)).

Eelnõu ja seletuskirja juriidilist kvaliteeti on kontrollinud Siseministeeriumi õigusnõunik Kaspar Lepper ([kaspar.lepper@siseministeerium.ee](mailto:kaspar.lepper@siseministeerium.ee)).

Eelnõu ja seletuskiri ei ole keeleteoimetatud. Keeleteoimetus tehakse enne eelnõu kooskõlastamiseks esitamist Justiits- ja Digiministeeriumile (edaspidi *JDM*).

EL varjupaiga- ja rändealduse õigustiku rakendamisse on kaasatud:

- Sotsiaalministeerium (edaspidi *SOM*);
- *JDM*;
- Haridus- ja Teadusministeerium (edaspidi *HTM*);
- Kultuuriministeerium (edaspidi *KUM*);
- Välisministeerium;
- Rahandusministeerium;
- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium;
- Riigikantselei (edaspidi *RK*);
- Õiguskantsler (edaspidi *ÕK*);
- Sotsiaalkindlustusamet (edaspidi *SKA*);
- Politsei- ja Piirivalveamet (edaspidi *PPA*);
- Kaitsepolitseiamet (edaspidi *KAPO*);
- Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskus (edaspidi *SMIT*);
- Registrate- ja Infosüsteemide Keskus (edaspidi *RIK*);
- Riigi Tugiteenuste keskus (edaspidi *RTK*);
- Rahvusvaheline Migratsiooniorganisatsioon (edaspidi *IOM*);
- ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet (edaspidi *UNHCR*);
- MTÜ Eesti Inimõiguste Keskus (edaspidi *EIK*);
- MTÜ Eesti Pagulasabi (edaspidi *PA*).

Täiendavalt on Siseministri 3. septembri 2024. aasta käskkirjaga nr 1-3/113 moodustatud Euroopa Liidu varjupaiga- ja rändealduse reformi rakenduskava koostamise ja elluviimise töörühm, mille üheks ülesandeks on töötada välja varjupaiga- ja rändealduse reformi rakendamiseks vajalike õigusaktide eelnõud ning selle töörühma liikmed on mitmed eespool nimetatud asutused.

### 1.3. Märkused

Eelnõu on välja töötatud EL-i õiguse rakendamiseks. Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõuga. Eelnõuga tunnistatakse kehtetuks VRKS (RT I, 02.01.2025, 81) ja kehtestatakse seaduse uus terviktekst.

Eelnõuga muudetakse või täiendatakse järgmisi seaduseid:

- 1) halduskohtumenetluse seadustik (edaspidi *HKMS*), avaldamismärkega RT I, 06.07.2023, 30;
- 2) isikut tõendavate dokumentide seadus (edaspidi *ITDS*), avaldamismärkega RT I, 07.05.2025, 4;
- 3) kohtute seadus (edaspidi *KS*), avaldamismärkega RT I, 14.03.2025, 24;
- 4) kriminaalmenetluse seadustik (edaspidi *KrMS*), avaldamismärkega RT I, 17.04.2025, 7;
- 5) politsei ja piirivalve seadus (edaspidi *PPVS*), avaldamismärkega RT I, 08.04.2025, 10;
- 6) riigipiiri seadus (edaspidi *RiPS*), avaldamismärkega RT I, 07.06.2024, 14;
- 7) sotsiaalhoolekande seadus (edaspidi *SHS*), avaldamismärkega RT I, 09.01.2025, 26;
- 8) tervishoiuteenuste korraldamise seadus (edaspidi *TTKS*), avaldamismärkega RT I, 02.01.2025, 78;
- 9) välisriigi kutsevalifikatsiooni tunnustamise seadus (edaspidi *VKTS*), avaldamismärkega RT I, 02.01.2025, 82;
- 10) välismaalaste seadus (edaspidi *VMS*), avaldamismärkega RT I, 07.06.2024, 16;

- 11) väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus (edaspidi *VSS*), avaldamismärkega RT I, 02.01.2025, 83;  
12) riigi õigusabi seadus (edaspidi *RÕS*), avaldamismärkega RT I, 06.07.2023, 77;  
13) õiguskantsleri seadus (edaspidi *ÕS*), avaldamismärkega RT I, 26.05.2020, 11.

### **Eelnõu toetab järgmisi arengukavasid ja poliitikaid:**

- **„Siseturvalisuse arengukava 2020–2030“** alaeesmärgi „Eesti arengut toetav kodakondsus –, rände – ja identiteedihalduspoliitika“ tegevussuunaga „Tasakaalustatud rändepoliitika“, mille kohaselt tuleb muu hulgas tagada kõrge kvaliteediga rahvusvahelise kaitse menetlemise võimekus ja põhiõigusi järgiva tagasisaatmispoliitika elluviimine.<sup>1</sup>
- **„Eesti Euroopa Liidu poliitika prioriteedid 2022–2023“** raamdokumendiga, mille kohaselt peame EL-i varjupaiga- ja rändesüsteemi reformi puhul oluliseks tõeliste abivajajate aitamist. Antud dokument sätestab ka, et oluline on tagada liikmesriikidele tööriistad toimetulekuks Schengeni ala julgeolekut ohustavate hübriidrünnaku olukordadega, kus kolmas riik kasutab rännet survevahendina EL-i või selle liikmesriikide vastu. Peame oluliseks, et suure rändesurve alla sattunud eesliiniriikidele oleks tagatud piisav EL operatiiv- ja finantsabi ning kõik liikmesriigid toetaks eesliiniriike vastavalt oma võimetele ja võimalustele, näiteks ekspertide, tehnika või rahalise abiga. Ümberasustamise ja ümberpaigutamise korral on Eesti jaoks oluline vabatahtlikkuse põhimõtte säilimine.
- **„Eesti Euroopa Liidu poliitika prioriteedid 2023–2025“** raamdokumendiga, mis lisab eelmainitule, et EL-i rände- ja varjupaigasüsteemi paremaks toimimiseks tuleb kehtestada tõhusad piirimenetlused, et teha juba välispiiril vajalik taustakontroll ning kiirendada rahvusvahelise kaitse taotluste põhjendatuse hindamist. Välja tuleb töötada EL-i ühised turvaliste riikide ja turvaliste kolmandate riikide nimekirjad, mis võimaldaks kiirendada nende rahvusvahelise kaitse taotlejate menetlust ja tagasi saatmist, kes on saabunud turvalistest riikidest. Tagasisaatmisotsuseid tuleb vastastikku tunnustada ja kiirelt täitmisele pöörata.
- **EK 12.06.2024 teatis rände- ja varjupaigaleppe ühise rakenduskava kohta**<sup>2</sup>, mille kohaselt on loodud EL-i ühine raamistik ühisele tööprogrammile, mis hõlmab õigus- ja operatiivvaldkonna tulemusi, arutelustruktuure ning asjakohast operatiivtuge ja rahalist toetust. Rakenduskava on ühine kõigile liikmesriikidele ja kõigile rände- ja varjupaigaleppe õigusaktidele, mida on vaja rakendada, ning sellega püütakse saavutada ühine eesmärk kehtestada üleminekuperioodi lõpuks hästi ettevalmistatud uus süsteem.
- **„Euroopa Liidu rahvusvahelise kaitse ja rändehalduse reformi Eesti riikliku rakenduskavaga“**<sup>3</sup>, milles kirjeldatakse vastavalt EK 12.06.2024 rakenduskava teatisele, kõik reformi tähtaegseks kohaldamiseks vajalikud sh õigusloome tegevused. Vastavalt rakenduskavale on vajalik õigusaktide muudatused jõustada 2026. aasta juuniks.
- **„Riikliku varjupaiga- ja rändehaldusstrateegiaga“**<sup>4</sup>, millega on kehtestatud varjupaiga- ja rändehalduse valdkonnas integreeritud poliitikakujundamise kaudu terviklik lähenemisviis rände haldamisele, mis ühendab nii sisserände sise- kui ka väliskomponente.

<sup>1</sup> Siseministeerium. [Siseturvalisuse arengukava 2020–2030](#), lk 36.

<sup>2</sup> Euroopa Komisjoni teatis „Rände- ja varjupaigaleppe ühine rakenduskava“. – [COM\(2024\) 251 final](#).

<sup>3</sup> Siseministeerium (06.12.2024 No 11-1/82-1). [Euroopa Liidu varjupaiga- ja rände halduse õigustiku reformi Eesti rakenduskava 2025–2026](#).

<sup>4</sup> Strateegia koostamise ja Euroopa Komisjonile esitamise tähtaeg on 12.06.2025.

- „EK 23.11.2023. aastal vastu võetud tegevuskavaga Dublini määruse rakendamise efektiivsuse tõstmiseks ja liikmesriikide parimate praktikate välja selgitamiseks“<sup>5</sup>, mille alusel on liikmesriigid kokku leppinud töötada selle nimel, et vastutava liikmesriigi määramise üksuste töö protsesside ja efektiivsuse parandamine on määrava tähtsusega rahvusvahelise kaitse menetluse tõhustamiseks ja teisese rände tõkestamiseks. Nn Dublini rakenduskava peamiseks eesmärgiks on tõhustada välismaalaste üleandmisi.
- „2021.–2027. aasta Euroopa Liidu integratsiooni ja kaasamise tegevuskavaga“<sup>6</sup>, milles julgustatakse liikmesriike pakkuma pagulastele ja varjupaigataotlejatele, kellele tõenäoliselt antakse rahvusvaheline kaitse, võimalikult varajases etapis sobivaid individuaalseid eluasemelahendusi ning võimaldama varjupaigataotlejatel pärast rahvusvahelise kaitse saamist alustada sujuvalt iseseisvat elu.

Siseministeerium (edaspidi *SIM*) tutvustas aastatel 2024–2025 reformi ametiasutustele ja huvigruppidele 16 korda. Üldsuse teadlikkuse suurendamiseks reformist ja selle mõjude kohta Eestile korraldas SIM koos Euroopa rändevõrgustiku Eesti kontaktpunktiga 01.10.2024 avaliku teavituse ja kaasamise ürituse<sup>7</sup>. Reformi ja riikliku rakenduskava tegevusi on regulaarselt tutvustatud SIMi pagulaspoliitika koordinaatsioonikogule<sup>8</sup> ja sotsiaalpartnerite võrgustikule kogu kaheksa aastat kestnud Euroopa Liidu legislatiivprotsessi ja Eestis toiminud tegevuste vältel<sup>9</sup>.

Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi *PS*) § 104 lõike 2 punkti 14 kohaselt on eelnõu seadusena vastuvõtmiseks vajalik Riigikogu koosseisu häälteenamus.

## 2. Seaduse eesmärk

### 2.1. Eelnõu vajalikkus

Reformitud ühtsesse varjupaigasüsteemi kuuluvad järgmised kümme õigusakti, neist üheksa määrust ja üks direktiiv:

- 1) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2024/1347, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule, millega muudetakse nõukogu direktiivi 2003/109/EÜ ja tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2011/95/EL (ELT L, 2024/1347, 22.05.2024) (edaspidi *määrus 2024/1347/EL (kvalifikatsioonitingimuste kohta)*);
- 2) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2024/1348, millega luuakse rahvusvahelise kaitse ühine menetlus liidus ja tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2013/32/EL (ELT L, 2024/1348, 22.05.2024) (edaspidi *määrus 2024/1348/EL (menetluse kohta)*);

<sup>5</sup> Euroopa Komisjoni talituse töödokument „Dublini tegevuskava elluviimine. Dublini III määruse tõhususe suurendamine: heade tavade väljaselgitamine liikmesriikides.“ – [SWD\(2023\) 390 final](#).

<sup>6</sup> Euroopa Komisjon. [Integratsiooni ja kaasamise tegevuskava 2021-2027](#)

<sup>7</sup> Euroopa Rändevõrgustiku Eesti kontaktpunkt. 2024. [Rände- ja varjupaigapaketi tutvustusüritus](#) [konverents]. Konverentsist võttis osa kohapeal 120 inimest, YouTube'i või Postimehe videoülekanne vahendusel 600 inimest.

<sup>8</sup> Loodud siseministri 16. septembri 2015. aasta käskkirjaga nr 1-3/168.

<sup>9</sup> Sotsiaalpartnerite hulka kuuluvad UNHCR, IOM, Punane Rist, Inimõiguste Keskus, Inimõiguste Instituut, Pagulasabi, Eesti Evangeelne Luterlik Kirik, Rahvusvaheline maja, Mondo, Johannes Mikkelsoni Keskus, Eesti Abipolitseinike Kogu, Eesti Kirikute Nõukogu, Estonian World, Tartu Rahvaülikool, Integratsiooni Sihtasutus, Euroopa Rändevõrgustiku Eesti kontaktpunkt, Riigikantselei, Riigikontroll, Eesti Linnade ja Valdade Liit, AS Hoolekandeteenused, Tallinna Rändekeskus, Töötukassa, Kultuuriministeerium, Sotsiaalkindlustusamet (vaadatud 11.03.2025).

- 3) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2024/1349, millega kehtestatakse piiril toimuv tagasisaatmismenetlus ja muudetakse määrust (EL) 2021/1148 (ELT L, 2024/1349, 22.5.2024) (edaspidi *määrus 2024/1349/EL (tagasisaatmise piirimenetluse kohta)*);
- 4) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2024/1350, millega luuakse liidu ümberasustamise ja humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise raamistik ning muudetakse määrust (EL) 2021/1147 (ELT L, 2024/1350, 22.05.2024) (edaspidi *määrus 2024/1350/EL (ümberasustamise kohta)*);
- 5) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2024/1351, mis käsitleb varjupaiga- ja rändealdust ning millega muudetakse määruseid (EL) 2021/1147 ja (EL) 2021/1060 ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EL) nr 604/2013 (ELT L 2024/1351, 22.05.2024) (edaspidi *määrus 2024/1351/EL (rändealduse kohta)*);
- 6) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2024/1356, millega kehtestatakse kolmanda riigi kodanike taustakontroll välispiiril ning muudetakse määrusi (EÜ) nr 767/2008, (EL) 2017/2226, (EL) 2018/1240 ja (EL) 2019/817 (ELT L, 2024/1356, 22.05.2024) (edaspidi *määrus 2024/1356/EL (taustakontrolli kohta)*);
- 7) 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 Europoli 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) (edaspidi *määrus 2024/1358/EL (Eurodac-süsteemi kohta)*);
- 8) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2024/1359, mis käsitleb kriisi ja vääramatu jõuga seotud olukordi rände- ja varjupaigaküsimuste valdkonnas ning millega muudetakse määrust (EL) 2021/1147 (ELT L, 2024/1359, 22.05.2024) (edaspidi *määrus 2024/1359/EL (kriisihalduse kohta)*);
- 9) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2021/2303, mis käsitleb EL-i Varjupaigaametit ja millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EL) nr 439/2010 (ELT L 468, 30.12.2021, lk 1–54) (edaspidi *määrus 2021/2303/EL (EL-i Varjupaigaameti kohta)*);
- 10) Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2024/1346, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded (ELT L, 2024/1346, 22.05.2024) (edaspidi *direktiiv 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta)*) (edaspidi koos *Euroopa ühise varjupaigasüsteemi õigusaktid*).

Eestil lasub kohustus Euroopa ühise varjupaigasüsteemi õigusaktide hulka kuuluvaid määruseid rakendada ja direktiiv 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) Eesti õigusesse üle võtta.

Täiendavalt tuleb säilitada kahe direktiivi ülevõtmise sätted, mis ei kuulu Euroopa ühise varjupaigasüsteemi õigusaktide hulka: 2001. aasta ajutist kaitset reguleeriv direktiiv 2001/55/EÜ<sup>10</sup> ja 2003. aasta perekonna taasühinemist reguleeriv direktiiv 2003/86/EÜ<sup>11</sup>.

Seega on eelnõu vajalik.

## 2.2. Eelnõu eesmärk

---

<sup>10</sup> Nõukogu 20. juuli 2001. aasta direktiiv 2001/55/EÜ miinimumnõuete kohta ajutise kaitse andmiseks ümberasustatud isikute massilise sissevoolu korral ning meetmete kohta liikmesriikide jõupingutuste tasakaalustamiseks nende isikute vastuvõtmisel ning selle tagajärgede kandmisel. – [EÜT L 212, 7.8.2001, lk 12–23](#).

<sup>11</sup> Nõukogu 22. septembri 2003. aasta direktiiv 2003/86/EÜ, perekonna taasühinemise õiguse kohta. – [ELT L 251, 3.10.2003, lk 12–18](#).

Eelnõu peamine eesmärk on võimalikult tõhusalt Euroopa ühise varjupaigasüsteemi õigusaktide rakendamine ilma, et sellega kaasneks isikutele ja asutustele ülemäärane ja ebavajalik koormus.

EL-i toimimise lepingu artikli 288 lõike 2 kohaselt on määrus tervikuna siduv ja vahetult kohaldatav kõikides liikmesriikides ning eelnõu koostamisel on arvestatud, et EL-i määruste sätteid ei kirjutata siseriiklikusse õigusesse ümber<sup>12</sup>. Arvestades varjupaigasüsteemi reformi õigusaktide mahukust, on eelnõu koostamisel peetud kaalukaks õigusselguse põhimõtte järgimist. Sellest tulenevalt on eelnõus suurel hulgal sätteid, mida ei ole küll EL-i määrustest ümber kirjutud, kuid regulatsioonist tervikuna arusaamiseks ja selle rakendamiseks on EL-i määrustele läbivalt viidatud. Eelnõu koostajad on seisukohal, et EL-i ühise varjupaigasüsteemi kohase rahvusvahelise kaitse menetluse rakendamiseks on vajalik selgeid rakendusmeetmeid käesolevas eelnõus esitatud kujul. Vastasel juhul võib muudatuste kohaldamine igas üksikus menetluses osutada ebamõistlikuks koormavaks.

### 2.2.1. Euroopa ühise varjupaigasüsteemi õigusaktide kujunemine

EL-i ühtse varjupaiga- ja rändehalduse süsteemi reformi eelnõude pakett põhineb 2013. aasta EK algatustel ning koosneb 2016. aastal, 2020. aastal ning 2021. aastal esitatud EK algatustel.

1999. aastal võttis Euroopa Ülemkogu vastu otsuse luua Genfi konventsioonil põhinev Euroopa ühine varjupaigasüsteem. Aastatel 1999–2005 võeti vastu kuus õigusakti, sh kaks määrust ja neli direktiivi, millega kehtestati varjupaigasüsteemi miinimumnõuded: Eurodac-süsteemi reguleeriv määrus 603/2013/EL<sup>13</sup>, direktiiv 2001/55/EÜ, varjupaigataotlejate vastuvõtmise direktiiv 2013/33/EL<sup>14</sup>, 1990. aasta Dublini konventsiooni asendav määrus 604/2013/EL<sup>15</sup>, kvalifikatsiooni direktiiv 2011/95/EL<sup>16</sup> ja varjupaigamenetluste direktiiv 2013/32/EL<sup>17</sup>.

Kuna varjupaigasüsteemi rakendamine ja rahvusvahelise kaitse tase liikmesriikides oli endiselt liiga erinev, esitles EK 2008. aasta juunis varjupaigapoliitika kava<sup>18</sup>, mis pani aluse ühiste ja ühtsete kaitsestandardite süsteemi loomisele. Koos kavaga esitles Komisjon reformitud EL-i

<sup>12</sup> Liikmesriigi poolt Euroopa Liidu määruse ülevõtmine selle sätete siseriiklikusse õigusesse ümberkirjutamise abil ei ole lubatav (vt Euroopa Kohtu 07.02.1973 otsuse asjas 39/72: Komisjon vs. Itaalia. EKL 1973, lk 101; 02.02.1977 otsuse asjas 50/76: Amsterdam Bulb BV vs. Produktschap voor Siergewassen. EKL 1977, lk 137).

<sup>13</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määrus (EL) nr 603/2013, 26, millega luuakse sõrmejälgede võrdlemise Eurodac-süsteem määruse (EL) nr 604/2013 (millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest) tõhusaks kohaldamiseks ning mis käsitleb liikmesriikide õiguskaitseasutuste ja Europoli taotlusi sõrmejälgede andmete võrdlemiseks Eurodac-süsteemi andmetega õiguskaitse eesmärgil ning millega muudetakse määrust (EL) nr 1077/2011, millega asutatakse Euroopa amet vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala suuremahuliste IT-süsteemide operatiivjuhtimiseks (uuesti sõnastatud). – [ELT L 180, 29.6.2013, lk 1–30](#).

<sup>14</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiiv 2013/33/EL, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded (uuesti sõnastatud). – [ELT L 180, 29.6.2013, lk 96–130](#).

<sup>15</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määrus (EL) nr 604/2013, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest (uuesti sõnastatud). – [ELT L 180, 26.6.2013, lk 31–59](#).

<sup>16</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiiv 2011/95/EL, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule (uuesti sõnastatud). – [ELT L 337, 20.12, lk 9–26.2011](#).

<sup>17</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiiv 2013/32/EL, rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta (uuesti sõnastatud). – [ELT L 180, 29.6.2013, lk 60–95](#).

<sup>18</sup> Euroopa Komisjoni teatis „Varjupaigapoliitika kava“. – [COM\(2008\) 360 final](#).



varjupaiga õigusakte eesmärgiga kehtestada EL-i liikmesriikides senisest ühetaolisemad varjupaigamenetluse alused, mis valmisid 2013. aastal. Ühe olulise uuendusena loodi Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet (EASO), mis asutati spetsiaalselt liikmesriikide abistamiseks EL-i varjupaigaõiguse rakendamisel ja praktilise koostöö tõhustamiseks.

2016. aastal algatas EK EL-i **varjupaiga- ja rändehalduse õigustiku reformi**, mis oli ajendatud aasta varem alanud põgenike massilisest sisserändest Vahemere piirkonnas ning eelmise reformi puudustest olukorra efektiivsel haldamisel. Kriisi haripunktis 2015. aastal registreeriti EL-i välispiiril 1,82 miljonit ebaseaduslikku piiriületust ning varjupaigataotluste arv tipnes 2015. aastal 1,28 miljoniga.<sup>19</sup> Kuna liikmesriikide vahel esinesid olulised erinevused rahvusvahelise kaitse taotluste menetlemises, taotlejatele pakutavates vastuvõtutingimustes, rahvusvahelise kaitse tunnustamise määraades ning antavates kaitse liikides, mis kogumina soodustasid liikmesriikide vahelist teisest rännet<sup>20</sup>, oli vaja tõhustada varjupaigasüsteemi, mis mh tagaks liikmesriikide vahelise vastutuse õiglase jagamise, pakuks piisavaid vastuvõtutingimusi ning tagaks kvaliteetsed rahvusvahelise kaitse otsused.

2016. aastal algatatud reform koosnes kahest etapist<sup>21</sup> mille eesmärk oli kahe direktiivi muutmise määrusteks, ühise rahvusvahelise kaitse menetluse loomine, kaitsevajaduse tunnustamise reeglite ühtlustamine, taotlejate ja kaitse saajate õiguste ühetaoline tagamine, menetluste lihtsustamine ja kiirendamine, vastuvõtu ja valmisoleku plaanide ühtlustamine, süsteemi kuritarvitamise tõkestamine ja ebaseadusliku teisese rände vältimine, välismaalastele selgemate kohustuste ja nende täitmata jätmise tagajärgede sätestamine, ning kolmandate riikide turvalisteks hindamise reeglite ühtlustamine. Samuti tehti esimest korda ettepanek reguleerida ühine ümberasustamise ja ümberpaigutamise süsteem ja kujundada EASO ümber EL-i Varjupaigaametiks (*edaspidi EUAA*). 2016. aasta reform hõlmas kokku 7 õigusakti<sup>22</sup>, mille osas saavutati vaid osaline kokkulepe. Läbirääkimised seiskusid 2018. aastal.

**Joonis 1.** Varjupaiga- ja rändehalduse reformi muutuste ajaskaala (allikas: SIM).

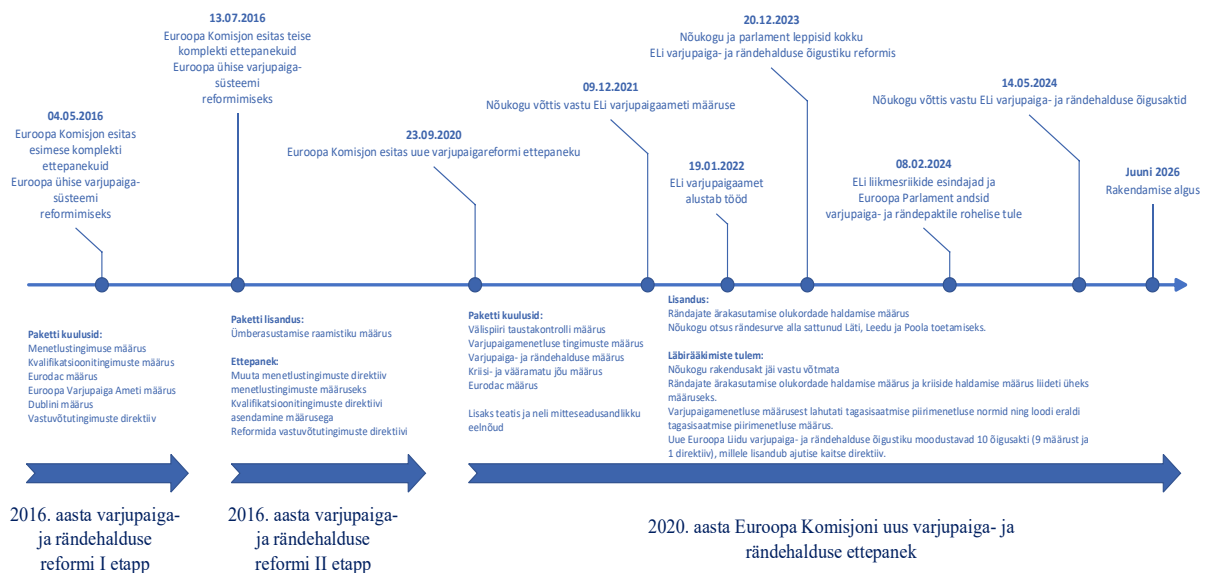
---

<sup>19</sup> Euroopa Komisjoni teatis „Uus rände- ja varjupaigalepe“. – [COM\(2020\) 609 final](#).

<sup>20</sup> Teiseseks rändeks nimetatakse nähtust, mille korral varjupaigataotleja või kaitse saaja reisib ebaseaduslikult riigist kuhu ta on esimesena saabunud edasi teise liikmesriiki, et taotleda kaitset teises riigis, mis ei ole tema taotluse läbi vaatamise eest vastutav.

<sup>21</sup> Euroopa Komisjoni 4. mai 2016. aasta ettepanekute pakett ja 13. juuli 2016. aasta avaldatud teine ettepanekute pakett.

<sup>22</sup> 2016. aastal avaldatud Euroopa Liidu Rahvusvahelise kaitse süsteemi (CEAS) reformi paketti kuuluvad seitse õigusakti: menetlustingimuse määrus, ümberasustamise raamistiku määrus, kvalifikatsioonitingimuste määrus, Eurodac määrus, Euroopa Varjupaiga Ameti määrus, Dublini määrus ja vastuvõtutingimuste direktiiv.



2017. aastal jõudsid Euroopa Parlament ja nõukogu seitsmest ettepanekust viie osas ulatuslikule poliitilisele kokkuleppele. Nimelt täieõigusliku EUAA loomise, nn Eurodac andmebaasi reformi, vastuvõtutingimuste direktiivi läbivaatamise, kvalifikatsioonitingimuste määruse ja EL-i ümberasustamisraamistiku osas. Paketi eelnõudest ei saavutatud nõukogus kokkulepet nn Dublini ja menetlustingimuste määrustega.

2019. aastal elas EL-i liikmesriikides seaduslikult 20,9 miljonit kolmandate riikide kodanikku, mis oli umbes 4,7 % kogu EL-i rahvaarvust. Võrreldes 2015. aastaga oli ebaseaduslik piiriületuste arv vähenenud 142 000-ni ning varjupaigataotluste arv 698 000-ni. 2019. aasta lõpu seisuga oli EL vastu võtnud ligikaudu 2,6 miljonit pagulast, mis moodustas 0,6 % EL-i rahvaarvust. Komisjoni andmetel keelduti igal aastal ligikaudu 370 000 rahvusvahelise kaitse taotluse rahuldamisest, ent koju tagasi oli neist pöördunud kõigest umbes kolmandik.<sup>23</sup>

2020. aasta septembris avaldas EK uue varjupaiga- ja rändealduse ettepaneku, mis hõlmas lisaks 2016. aasta reformi paketti kuulund seitsmele eelnõule veel nelja uut eelnõud<sup>24</sup> ning mille peamiseks eesmärgiks oli leevendada kõige enam põgenikke vastu võtnud liikmesriikide koormust, anda õiglasem ja tõhusam raamistik varjupaigataotluste registreerimiseks ja menetlemiseks ning vähendada ebaseaduslikku teisest rännet. Lisaks sooviti kehtestada solidaarsusmehhanism sisserändajaid enim vastu võtnud liikmesriikide toetamiseks.

2021. aasta detsembris avaldas EK reformi edasiarendusena kaks uut ettepanekut, mis hõlmasid rändajate ärakasutamise olukordade haldamise teemat ja ettepanekut Nõukogu otsuseks rändesurve alla sattunud Läti, Leedu ja Poola toetamiseks. Eelnõude läbirääkimiste käigus otsustati Nõukogu rakendusakt jätta andmata ning üheks määruseks liideti rändajate ärakasutamise olukordade määruse ettepanek ja kriiside haldamise määruse ettepanek. Samuti lahutati nn ühtse menetluse määrusest tagasisaatmise piirimenetluse normid ning loodi vastav ettepanek eraldi määruse kehtestamiseks.

Viimased kolm järjestikkust aastat on EL-is esitatud umbkaudu miljon rahvusvahelise kaitse taotlust aastas. Kui 2022. aastal esitati EL-i liikmesriikides koos Norra ja Šveitsiga 966 107

<sup>23</sup> Euroopa Komisjoni teatis „Uus rände- ja varjupaigalepe“. – [COM\(2020\) 609 final](#).

<sup>24</sup> Välispiiri taustakontrolli määrus, varjupaigamenetluse tingimuste määrus, uus varjupaiga- ja rändealduse määrus, kriisi- ja väärmatu jõu määrus.



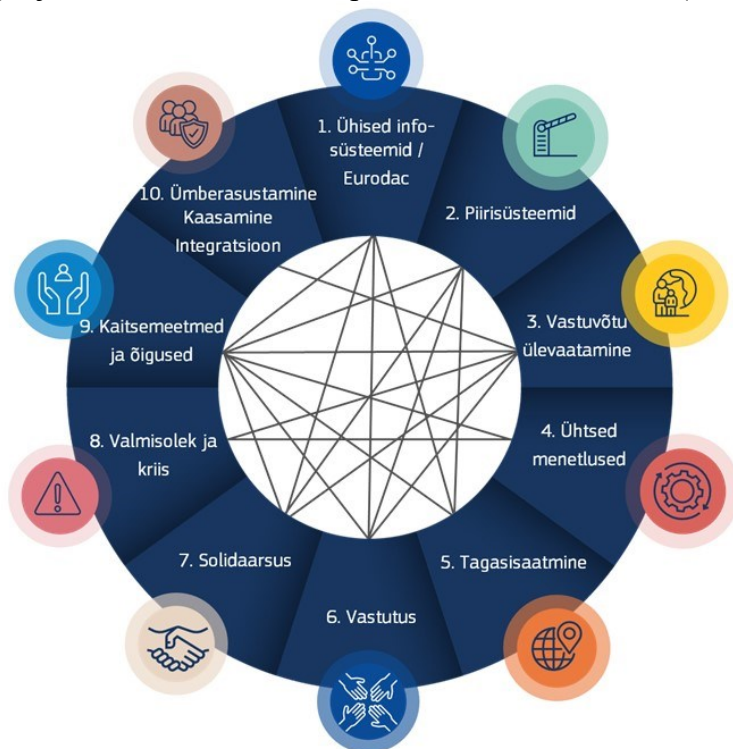
taotlust, siis 2023 ja 2024 aastatel oli see arv vastavalt 1 143 437 ja 1 014 420. 2024. aasta lõpu seisuga oli EL-is lisaks rahvusvahelise kaitse saajatele umbkaudu 4,4 miljonit ajutise kaitse saajast Ukraina sõjapõgenikku.

Eestis püsis rahvusvahelise kaitse taotlejate ja saajate arv kuni 2022. aasta alguseni suhtelisalt madalana. Taotlejate arvu järsk tõus toimus pärast Venemaa Föderatsiooni ebaseadusliku sõjategevuse algust Ukrainas. Kui enne 2022. aastat esitati Eestis ca 100 rahvusvahelise kaitse taotlust aastast, siis 2022. aastal esitati 2 940 kaitse taotlust, 2023. aastal 3 980 taotlust ning 2024. aastal 1 328 taotlust. Proportsionaalselt on tõusnud ka kaitse saajate arv. Kui varasemalt anti kaitse ligikaudu 50 inimesele aastas, siis 2023. aastal anti kaitse ligikaudu 4 000 inimesele ning 2024. aastal 1 369 inimesele. Enamus, ca 90% sellel ajavahemikul kaitse saanutest olid Ukraina kodanikud. Lisaks sellele on alates sõja algusest Ukrainas Eestis ajutist kaitset saanud, kokku üle 55 000 Ukraina sõjapõgeniku.

Eelnevast tulenevalt nähtub, et EL-i suunaline rändesurve on püsinud aastate lõikes läbivalt kõrge ning uute rahvusvahelise kaitse taotluste arv on olnud pigem tõusvas trendis ning suuresti mõjutatud erinevatest sõjalistest ja poliitilistest kriisidest EL-i lähikümbruses. Seepärast on Euroopa ühise varjupaiga- ja rändehalduse reformi edukas lõpuleviimine jätkuvalt relevantne, et suurenevatele rändelastele väljakutsetele tõhusalt reageerida.

Kõik 2016. aastal, 2020. aastal ja 2021. aastal esitatud EK algatused on 2024. aastal vastu võetud Euroopa **ühise varjupaiga- ja rändehaldussüsteemi reformi lahutamatud osad**, mis on omavahel tihedalt seotud ning tervikuks süsteemiks integreeritud.

**Joonis 2.** Varjupaiga- ja rändehalduse reformi põhielementide ülevaade (allikas: EK).<sup>25</sup>



Õigusaktid võeti ühe nõu paketina vastu 14. mail 2024. aastal. Paketti kuulub kokku 10 EL õigusakti. Lisaks jääb muutmatul kujul kehtima direktiiv 2001/55/EÜ ajutise kaitse kohta, mille kaasajastamine lükati edasi kuni Venemaa Föderatsiooni täiemahuline agressioonisõda Ukraina

<sup>25</sup> Euroopa Komisjoni teatis „Rände- ja varjupaigaleppe ühine rakenduskava“. – [COM\(2024\) 251 final](#).

vastu on lõppenud. Lisaks nimetatud õigusaktide pakatile tehti rahvusvahelise kaitse taotlejaid ja saajaid puudutava muudatused ka direktiivis 2003/109/EÜ<sup>26</sup>.

Vastu võetud ja 2024. aasta juunis jõustunud ning **lõplikult 2026. juunis rakenduvate** EL-i õigusaktide paketi tehakse varjupaiga- ja rändealduse süsteemi<sup>27</sup> peamised muudatused, mis on esitatud EK 12.06.2024 teatistes varjupaiga- ja rändealduse rakenduskava kohta põhielementide kaupa (joonis 2)<sup>28</sup>.

## **2.2.2. Senine regulatsioon, rakendamise praktika ja vajalikud muudatused**

Käesolevas osa eesmärk on anda ülevaade Euroopa ühise varjupaigasüsteemi õigusaktidega tehtud põhimõttelistest muudatustest võrreldes kehtiva õigusega. Täpsem ülevaade sisulistest muudatustest EL-i õigusaktide kaupa on esitatud eelnõu seletuskirja lisas 1. Piirikontrolli, varjupaiga- ja sisserändepoliitika valdkonna meetmete vastuvõtmise õiguslikud alused tuginevad EL toimimise lepingu artiklitele 77, 78 ja 79.

### **2.2.2.1. Ühine varjupaiga- ja rändealduse uuendatud infosüsteem – Eurodac**

#### **Ülevaade**

Eurodac on EL-i IT-süsteem, mis toetab varjupaiga- ja rändealduse süsteemi toimimist praktikas. Eurodaci praegune eesmärk on võimaldada rahvusvahelise kaitse taotluse läbi vaatamise eest vastutava liikmesriigi määramist. Täiendavalt on võimalik selle andmete abil seirata ka teisest rännet ning ennetada riikide ülest kuritegevust. Eurodaci säilitatakse praegu ebaseaduslikult saabunud ja viibivate välismaalaste ja rahvusvahelise kaitse taotlejate sõrmejälgi ainult vastutava liikmesriigi määramise eesmärgil.

#### **Jõustunud muudatused EL-i õigustikus**

Uus Eurodac-süsteem on EL-i uut õigusraamistikku toetav tehniline abivahend. Reformitud Eurodac-süsteemi õigeaegne väljatöötamine ja kasutuselevõtmine on varjupaiga- ja rändealduse süsteemi kõikide muude elementide rakendamise oluline eeltingimus. See võimaldab liikmesriikidel rakendada uusi solidaarsusnorme, olgu siis tegemist ümberpaigutamisega või solidaarsuse rakendamise eranditega. Samuti on see oluline uute vastutuse määramise normide kohaldamiseks, eelkõige seoses vastutuse ülemineku ja lõppemise uute tähtaegadega või piirimenetluses tehtavate varjupaigaotsuste puhul vastutuse lõppemise uue põhjusega.

Uus Eurodac ei ole pelgalt vastutava liikmesriigi määramise tehniline vahend, vaid rändealduse süsteem.

Uues Eurodac-is säilitatakse ja töödeldakse rahvusvahelise kaitse taotlejate, otsingu- ja päästeoperatsioonide järel maabunud isikute ning välispiiri ebaseadusliku ületamisega seoses kinni peetud või liikmesriigi territooriumil ebaseaduslikult viibivate isikute biomeetrilisi andmeid, identiteediandmeid ja muud teavet sh nii näokujutist kui tähtnumbrilisi andmeid ja isikut tõendavate dokumentide koopiad. Sel viisil aitab uus süsteem võrrelda uusi rahvusvahelise kaitse taotlusi süsteemis juba registreeritud taotlustega, et kohaldada määruse

<sup>26</sup> Nõukogu 25. novembri 2003. aasta direktiiv 2003/109/EÜ pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta. – [ELT L 16, 23.01.2004, lk 44–53](#).

<sup>27</sup> Euroopa Komisjon 2024. [Õigusaktide lühiülevaade. Rände- ja varjupaigalepe](#).

<sup>28</sup> Euroopa Komisjoni teatis „Rände- ja varjupaigaleppe ühine rakenduskava“. – [COM\(2024\) 251 final](#).

2024/1351/EL (rändehalduse kohta) vastutusnorme ning jälgida teisest rännet ja teha märke nende inimeste kohta, kes võivad kujutada endast ohtu EL liikmesriigi sisejulgeolekule.

Lisaks täiendatud andmete töötlemisele säilitatakse ka ebaseaduslikult saabunud ja viibivate inimeste sõrmejälgi senisest kauem<sup>29</sup>. Koos täiendatud andmete hulgaga peaks uus Eurodac-süsteem tõhustama ebaseaduslikult viibivate inimeste tuvastamist ja tagasisaatmist. Kuna töödeldakse ka välimaalase suhtes tehtud otsuste andmeid, siis aitab süsteem tuvastada varjupaigasüsteemi kuritarvitajaid.

Uus süsteem toetab laste õiguste parema tagamise, seeläbi et lihtsam on tuvastada juhtumeid, mille korral lapsed ja nende vanemad on rände olukordades lahutatud ning see aitab kaasa inimkaubitsemise ja smugeldamise tõkestamisele. Lastelt hõivatakse sõrmejäljed senise 14 aasta asemel kuue aasta vanuselt. Lastes suhtes tuleb rakendada lapsesõbralikke menetlusvõtteid ja lastega töötavad inimesed peavad olema saanud spetsiaalse väljaõppe.

Erinevalt praegusest võimaldab uus süsteem kasutada laiapõhjalisi EL-i üleseid statistilisi andmeid, mis muuhulgas sisaldavad esmakordsete taotluste andmeid ja teha süsteemide üleseid seostatud andmete võrdlevaid analüüse.

Uus süsteem panustab EL-i julgeoleku tagamisse seeläbi, et sellele on nüüd ligipääs mitte ainult rahvusvahelise kaitse taotlustega tegelevatel üksustel, vaid päringuid on võimalik teha ka Europolil ja riiklikel korrakaitseasutustel. Uus süsteem katab praeguse seose lünga rahvusvahelise kaitse taotlejate ja ümberasustatud ja ümberpaigutatud välismaalaste andmete haldamises, sest Eurodaci hakatakse sisestama ka nendesse kategooriatesse kuuluvate inimeste andmeid. Kolme aasta möödumisel 2026. aasta juunist arvates hakatakse Eurodac süsteemis haldama ka ajutise kaitse saajate sõrmejälgi ja muid andmeid.

Varjupaiga- ja rändehalduse paketti kuuluvate õigusaktide kohaldamisel muutub Eurodac koostalitlusvõimelise ja integreeritud rände- ja piirihaldussüsteemi osaks. Uuele süsteemile esitatavate nõuete täitmiseks ei piisa pelgalt praeguse Eurodac-süsteemi ümberkujundamisest. Võttes arvesse süsteemi palju laiemat ulatust ja märkimisväärsel arvul uute funktsioonide lisandumist, tuleb ehitada üles uus andmehalduse süsteem ja oluliselt edasi arendada riikliku ligipääsupunkti DubliNet tehnilist lahendust.

### Vajalikud täiendavad õigusaktide muudatused

Määruses 2024/1358/EL (Eurodac-süsteemi kohta) on sätestatud, et kui komisjonil on vaja määruse kohaselt võtta vastu rakendusakt, abistab komisjoni rakendamisevolituste teostamisel komitee määruse (EL) nr 182/2011<sup>30</sup> tähenduses. Komisjon ajakohastab koostalitlusvõimet käsitlevate määruste, Euroopa reisiinfo ja -lubade süsteemi (ETIAS) reguleeriva määruse 2018/1240/EL<sup>31</sup>, riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi (EES) reguleeriva määruse

<sup>29</sup> Näiteks ebaseaduslikul saabujate sh otsingu- ja päästeoperatsioonide järgselt maabunud inimeste andmeid säilitatakse 18 kuu asemel 5 aastat, ümberasustatud inimeste andmeid 5 aastat, sellest keeldumise korral 3 aastat.

<sup>30</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. veebruari 2011. aasta määrus (EL) nr 182/2011, millega kehtestatakse eeskirjad ja üldpõhimõtted, mis käsitlevad liikmesriikide läbiviidava kontrolli mehhanisme, mida kohaldatakse komisjoni rakendamisevolituste teostamise suhtes. – [ELT L 55, 28.2.2011, lk 13–18](#).

<sup>31</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. septembri 2018. aasta määrus (EL) 2018/1240, millega luuakse Euroopa reisiinfo ja -lubade süsteem (ETIAS) ning muudetakse määrusi (EL) nr 1077/2011, (EL) nr 515/2014, (EL) 2016/399, (EL) 2016/1624 ja (EL) 2017/2226. – [ELT L 236, 19.9.2018, lk 1–71](#).

2017/2226/EL<sup>32</sup> ning EL-i ühtse viisainfosüsteemi (VIS) reguleeriva määruse 767/2008/EÜ<sup>33</sup> kohased üheksa delegeeritud õigusakti ja rakendusakti, et võimaldada Eurodac-süsteemi andmete kasutamist. Samuti võtab komisjon vastu süsteemiülestatistika käsitleva rakendusakti.

Eestil on üldtoodust tulenev kohustus kohandada riiklik õigusraamistik, et tagada vajalike andmete hõive ja töötlemine ning kooskõlas EL-i andmekaitsealaste õigusaktidega kõigi pädevate asutuste operatiivne juurdepääs süsteemile.

#### **2.2.2.2. Uus süsteem rändevoogude haldamiseks EL-i välispiiridel – taustakontroll ja piirimenetlus**

##### **Ülevaade**

Praegu on varjupaigamenetluse korraldamine piiril liikmesriikidele vabatahtlik. Eesti on üle võtnud ja kohaldab varjupaiga kiirmenetlust, kuid varjupaiga piirimenetlust mitte. Kehtivas õiguses on sätestatud, et kiirmenetlust võib teha ka piiril, kuid puudub menetluse kord. Praktikast varjupaiga kiirmenetlust piiril ei kohaldata. Praegu ei ole EL-i välispiiridel sisenemise loata välismaalaste suhtes ühetaolist välismaalase tausta ja võimaliku julgeolekuohu kontrollimise toimingute loetelu ning puudub ühetaoline suunamine kohasesse menetlusse.

##### **Jõustunud muudatused EL-i õigustikus**

Uue süsteemi kohaselt on ühetaoline taustakontroll ja piirimenetlused kohustuslikud. Täpsemalt, on loodud tõhus, kiire, sujuv ning sidus lähenemisviis piirikontrolli, varjupaigamenetluse, ja tagasisaatmise menetluste vahel, et veelgi tõhusamalt edendada EL-i välispiiridel sisse- ja välispiiride tulemuslikku haldamist.<sup>34</sup> Sidusad taustakontrollid ja piirimenetlused on vajalikeks õiguslikeks ja praktilisteks vahenditeks, mis aitavad senisest paremini hallata kolmandate riikide kodanike EL-i sh Eestisse saabumist.

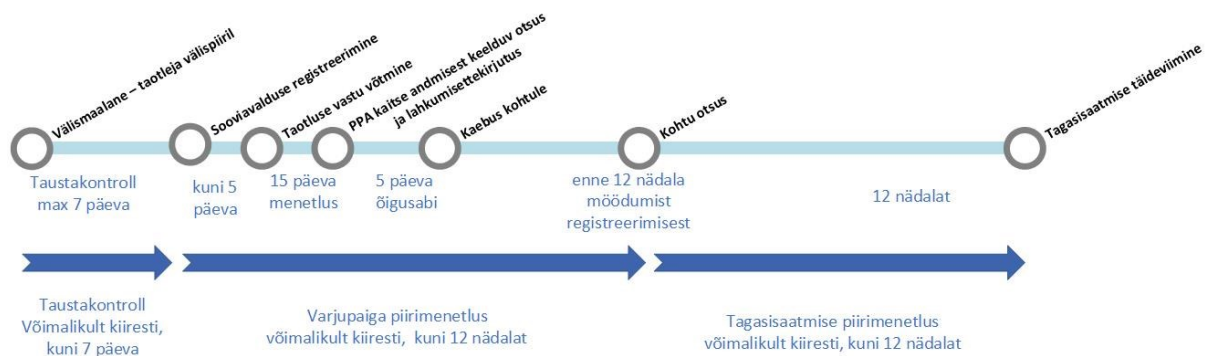
Kõik ebaseaduslikult sisse- ja välispiiride registreeritakse ning neile tehakse ühetaoline isikutuvastuse-, julgeolekuriski-, haavatavuse- ja tervisealane taustakontroll. See puudutab ka riigi territooriumil kinni peetud inimesi, kellele ei ole taustakontrolli ega piirikontrolli veel tehtud. Sama kehtib kõigi inimeste kohta, kes esitavad piiripunktis rahvusvahelise kaitse taotlust. Teises etapis kohaldatakse nende inimeste suhtes, kes tõenäoliselt rahvusvahelist kaitset ei vaja, kujutavad endast julgeolekuriski või tahtlikult eksitavad ametiasutusi, kohustuslikku piirimenetlust. Määrus 2024/1356/EL (taustakontrolli kohta) ja määrus 2024/1348/EL (menetluse kohta) sisaldavad ka uusi sätteid, mille eesmärk on parandada kodakondsuseta isikute tuvastamist.

#### **Joonis 3. Varjupaiga piirimenetlus ja tagasisaatmise piirimenetlus (autor: SIM)**

<sup>32</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. novembri 2017. aasta määrus (EL) 2017/2226, millega luuakse riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteem liikmesriikide välispiire ületavate kolmandate riikide kodanike riiki sisenemise ja riigist lahkumise andmete ja sisenemiskeeluandmete registreerimiseks ning määratakse kindlaks riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemile õiguskaitse eesmärgil juurdepääsu andmise tingimused ning millega muudetakse Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni ning määruseid (EÜ) nr 767/2008 ja (EL) nr 1077/2011. – [ELT L 327, 9.12.2017, lk 20–82](#).

<sup>33</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. juuli 2008. aasta määrus (EÜ) nr 767/2008, mis käsitleb viisainfosüsteemi (VIS) ja liikmesriikidevahelist teabevahetust lühiajaliste viisade kohta (VIS määrus). – [ELT L 218, 13.8.2008, lk 60–81](#).

<sup>34</sup> Kuni seitse päeva taustakontrolli tegemiseks, kuni 12 nädalat piiril toimuva varjupaigamenetluse ja kuni 12 nädalat piiril toimuva tagasisaatmismenetluse puhul, mis hõlmab ka kaebuse esitamise aega ja halduskohtu menetlust. Tähtaja ületamisel tuleb inimene lubada Eestisse.



Uute kohustuste edukas rakendamine eeldab, et taustakontroll ning piiril toimuv varjupaiga- ja (asjakohasel juhul) tagasisaatmise menetlus toimiks koos sujuvalt ning tagaksid tõhusa ja range otsustusprotsessi, austades samal ajal täielikult kõiki inimeste tagatise ja õigusi. Eestil peab olema suutlikkus teha kõigile ebaseaduslikult saabujatele taustakontroll ning luua sobivad tingimused teatava arvu rahvusvahelise kaitse taotlejate (ja tagasisaadetavate) vastuvõtuks piirimenetluse ajaks. Piisav suutlikkus<sup>35</sup> menetleda piiril varjupaigataotlusi ja tagasisaatmisi on liidu tasandil kokku vähemalt 30 000 inimest aastas, kusjuures komisjon arvutab liikmesriikide individuaalse osa sellest piisavast suutlikkusest iga kolme aasta järel<sup>36</sup> vastavalt määruses 2024/1348/EL (menetluse kohta) sätestatud valemile. Eesti piirimenetluse suutlikkuse osakaal on 0,9 % EL-i suutlikkusest kokku. Vastav suutlikkuse tase saavutatakse astmeliselt. Komisjoni 05.08.2024 rakendusotsuse 2024/2150 alusel on Eesti õiglaseks suutlikkuseks menetleda piirimenetluses 277 inimest igal ajahetkel (päevas) perioodil 12.06.2026–12.06.2027. Eesti aastane võimekus perioodil 12. juuni 2026–12. juuni 2027 on 554 inimest (päevane suutlikkus korrutatud kahega). perioodil 13. juuni 2027–13. juuni 2028 (päevane suutlikkus korrutatud kolmeka) on 881 inimest. Maksimaalne aastane suutlikkus on neljakordne päevane suutlikkus, mis sätestatakse uue EK rakendusaktiga 2027. aastal. Kui aastane suutlikkus on ületatud, siis liikmesriik teavitab sellest EK, kes võib lubada piirimenetlust mitte kohaldada ning saada abi sh solidaarsuse mehhanismi raames.

Piirimenetlust tuleb kohaldada otsustusprotsessi kvaliteeti ja taotlejate õigusi kahjustamata. Kuigi välismaalastel ei ole taustakontrolli ja piirimenetluse ajal luba EL-i territooriumile sh Eestisse siseneda, on nad riigi territooriumil ning nende taotlusi tuleb Eestis menetleda kooskõlas varjupaiga- ja rändehalduse õigusaktides sätestatud kaitsemeetmete ja tagatistega ning austades täielikult EL-i põhiõiguste hartas sätestatud põhiõigusi, sealhulgas tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtet ning õigust tõhusale õiguskaitsele seoses piirimenetluses tehtud otsustega.

## Vajalikud täiendavad õigusaktide muudatused

<sup>35</sup> Mõiste „piisav suutlikkus“ eeldab, et liikmesriigid loovad vastuvõtusuuutlikkuse ja tagavad inimressursid, sealhulgas kvalifitseeritud ja põhjalikult koolitatud töötajad, kes on vajalikud selleks, et vaadata igal ajahetkel läbi kindlaksmääratud arvu taotlusi ja täita tagasisaatmisotsuseid. Kui asjaomase liikmesriigi piisav suutlikkus on saavutatud, ei ole see liikmesriik enam kohustatud suunama täiendavaid inimesi piirimenetlusesse; selle asemel võib liikmesriik suunata taotlejad oma territooriumil kiirimenetlusesse. Samuti siis, kui liikmesriik on saavutanud õigusaktides sätestatud aastase taotlejate ülempiiri (piisav suutlikkus, mis korrutatakse 2026. aastal kahega, 2027. aastal kolmeka ja 2028. aastal neljaga), ei ole liikmesriik enam kohustatud kohaldama piirimenetlust ja võib suunata taotlejad oma territooriumil kiirimenetlusesse, isegi kui piirimenetluse jaoks on olemas suutlikkus. Piirimenetlust tuleb siiski alati kohaldada nende taotlejate suhtes, kes võivad kujutada endast ohtu riigi julgeolekule ja avalikule korrale.

<sup>36</sup> Komisjoni 5. augusti 2024. aasta rakendusotsus (EL) 2024/2150, millega kehtestatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse 2024/1348/EL rakenduseeskirjad liikmesriikide piisava suutlikkuse ja liikmesriigi poolt piirimenetluse raames aastas läbi vaadatavate taotlejate maksimaalse arvu kohta. – [ELT L, 2024/2150](#).



Ülaltoodust lähtudes peab Eesti kohandama õigusraamistikku uute sätetega ning tagama piirikontrolli, taustakontrolli ning piiril toimuvate varjupaiga- ja tagasisaatmise menetluste sujuva korraldamise, et muuhulgas järgida ka uusi tähtaeg.

### **2.2.2.3 Vastuvõtu ümbermõtestamine – suurem sotsiaalkaitse, kuritarvituste vältimiseks majutuse ja muu toe piiramine ning äravõtmine, liikumisvabaduse piiramine ja kinnipidamine**

#### **Ülevaade**

Rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtt tähendab suutlikkust pakkuda vajaduse korral tagakiusamise ja tõsise ohu eest põgenenud rahvusvahelise kaitse taotlejatele minimaalseid vajalikke materiaalseid vastuvõtutingimusi, mille osas on liikmesriik sätestatud miinimumnõuded. See hõlmab eluaset, toitu, rõivad, isiklikke hügieenitarbeid ja regulaarset rahalist toetust. Vastuvõtutingimuste tagamisel tuleb arvestada taotleja soo, vanuse ja vastuvõtu erivajadustega. Samuti tähendab see suutlikkust pakkuda tervishoiu teenuseid, haridust alaealistele, varajasi integratsioonimeetmeid ja teavet ning õiguste kaitset. Eestis on abi pakkumine vajaduspõhine ning selle andmisel lähtutakse riigis kehtestatud toimetulekupiirist minimaalsetest tarbimiskulutustest ja võrdsest kohtlemisest teiste Eesti elanikega. Samuti on oluline tagada, et vastuvõtusüsteemi ei kasutataks ära.

#### **Jõustunud muudatused EL-i õigustikus**

Varjupaiga- ja rändehalduse süsteemi toimimiseks, sealhulgas määratud vastutuse alusel üleandmise tõhustamiseks, on väga oluline ühtlustada rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtule esitatavad nõuded, et seeläbi luua kõigis liikmesriikides võrreldavad rahvusvahelise kaitse taotlejate elamistingimused. Ühetaolisus ja võrreldavus aitab vähendada ebaseaduslikku teisest rännet. Samuti on uutel suurema ühtlustamise tasemega vastuvõtu reeglitel oluline roll teenuse toimepidevuse ja kriisivalmiduse tagamisel. Uuesti sõnastatud vastuvõtutingimuste direktiiviga mitte ainult ei tõhustata praegust süsteemi, vaid antakse ka võimalus ümber mõtestada viis, kuidas vastuvõtusüsteemid on riiklikul tasandil korraldatud. Muudatused sisaldavad olulisi uusi vastuvõtu haldamise vahendeid, mis tagavad suurema paindlikkuse ja tõhususe ning ebaseadusliku teise rände ennetamise ja tõkestamise. Näiteks antakse võimalus paigutada taotlejad konkreetsetesse majutuskohadesse ja geograafilistesse piirkondadesse, seades materiaalseid vastuvõtutingimuste pakkumise eeltingimuseks tegeliku elukoha selles majutuskohas või konkreetses geograafilises piirkonnas, kuhu taotleja on paigutatud. Samuti täpsustatakse rahvusvahelise kaitse taotleja kinnipidamise aluseid, mille kohaselt on kinnipidamise aluseks ka olukord, kui taotleja on lahkunud loata talle määratud majutuskohast või geograafilisest piirkonnast. Näiteks sätestatakse, et kinnipidamise kohtulik kontroll peab toimuma 15 päeva jooksul tavakorras ja 21 päeva jooksul erandkorras. Materiaalseid vastuvõtutingimusi saab piirata või ära võtta juhul kui inimene lahkub talle määratud elukohast või piirkonnast ja ei täida muid menetluslikke kohustusi, toime on pandud tõsine või korduv majutuskoha reeglite rikkumine või vägivallaga ähvardamine, kui tegemist on korduva taotlusega, rahaliste vahendite varjamisega või kohustuslikus integratsiooniprogrammis osalemata jätmisega. Eesti peaks neid võimalusi täiel määral ära kasutama tagades seejuures nende meetmete kasutamisel proportsionaalsuse. Juhul, kui taotlejad ei viibi liikmesriigis, kus nad peavad olema, vaid on ebaseaduslikult lahkunud teise liikmesriiki, siis on see riik kohustatud katma üksnes põhivajadused, mitte pakkuma kõiki vastuvõtutingimusi nagu praegu. Uute normide kohaselt ühtlustatakse vastuvõtu standardeid ja tugevdatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate kaitsemeetmeid, sealhulgas sätestatakse varasem



juurdepääs tööturule<sup>37</sup>, tervisehoiule ning luuakse perekondade, laste ja vastuvõtu erivajadusega taotlejate suurema kaitse. Näiteks täpsustatakse, et erivajaduse hindamine sh vanuse määramise tähtjaks on 30 päeva ning kehtestatakse, et kinni ei tohi pidada inimesi, kelle vaimne või füüsiline tervis võib seetõttu halveneda. Samuti täpsustatakse oluliselt laste heaolu kaitsmise meetmeid. Näiteks seatakse tähtjad saatjata lapse esindaja määramisele, kehtestatakse kompetentsi nõuded, millele lapse esindaja peab vastama ning lühendatakse laste kooli saamise tähtaega kolmelt kuult kahele kuule ning võrdsustatakse taotlejate tervisekaitse kohalikele elanikele seatud tingimustega. Samuti seatakse töötajate kohustuseks tutvustada lapsele menetluse ja vastuvõtuga seotud õigusi ja kohustusi, ka siis kui laps on koos oma vanematega. Uue kohustusena sätestatakse valmisoleku plaanide loomine.

### Vajalikud täiendavad õigusaktide muudatused

Eesti peab korrastama õigusakte, et kõik vajalikud õiguslikud meetmed sh liikumisvabaduse piirangud, kinnipidamise alused ja kinnipidamise alternatiivid ning vastuvõtutingimuste piiramine, oleksid tähtaegselt st hiljemalt 12. juuniks 2026. aastaks üle võetud ja vastavustabel EK-le edastatud.

#### 2.2.2.4 Õiglased, tõhusad ja ühtsed varjupaigamenetlused

##### Ülevaade

Rahvusvahelise kaitse menetlus on kaitsevajaduse määramise ja selle alusel antava elamisloa saamise otsustamise menetlus. Ühes individuaalses ja konfidentsiaalses menetluses kontrollitakse, kas välismaalast ohustab tagakiusamine või muu tõsine oht ja otsustatakse, kas välismaalane vastab pagulase määratlusele või täiendava kaitse saaja määratlusele ning kas esinevad kaitse ja elamisloa andmist välistavad asjaolud. Selle alusel otsustatakse, kas inimesele antakse rahvusvaheline kaitse ja tähtjaline elamisluba või keeldutakse selle andmisest.

##### Jõustunud muudatused EL-i õigustikus

Selleks, et säilitada üldise varjupaigasüsteemi terviklikkus ning vähendada teisest rännet ja vältida kuritarvitusi, on senisest kiiremad ja ühtlustatumad menetlused äärmiselt olulised. Määrusega 2024/1348/EL (menetluse kohta) ja määrusega 2024/1347/EL (kvalifikatsioonitingimuste kohta) lihtsustatakse ja soodustatakse üksikute varjupaigataotlejate hindamise- ja otsustusprotsessi ühtlustamist kogu Euroopas ning tugevdatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate ja saajate õigusi ja tagatise. Määrus 2024/1348/EL (menetluse kohta) sisaldab ka sätteid, mis peaksid hõlbustama kodakondsusetuse tuvastamist.

Määrusega 2024/1348/EL (menetluse kohta) lihtsustatakse juurdepääsu varjupaigamenetlusele ja ühtlustatakse tähtaegu, mis aitab kaasa, et menetlused oleksid lühemad ja tõhusamad. Näiteks on määruses sätestatud tähtjad<sup>38</sup> varjupaigataotlejate esitamise kolme etapi jaoks: taotleja väljendab soovi saada rahvusvahelist kaitset („soovi avaldamine“), liikmesriigi ametiasutus võtab soovi vastu ja registreerib taotleja („registreerimine“) ning taotleja esitab taotlejate koos põhjendustega („esitamine“). Määruses täpsustatakse, millised on taotleja ja ametiasutuste kohustused iga etapi korral. Kehtestatakse täpsemad taotlejate läbivaatamise tähtjad.<sup>39</sup>

<sup>37</sup> Praeguse 9 kuu asemel on maksimaalseks piirmääraks 6 kuud, mille jooksul on varjupaigataotlejal keelatud töötada.

<sup>38</sup> Kuni 5 päeva sooviavalduse registreerimiseks, kuni 21 päeva taotlejate esitamiseks koos selgitustega ja tõenditega.

<sup>39</sup> Otsuse tegemiseks on aega tavamenetluse korral kuni kuus kuud, kiirmenetluse korral kuni kolm kuud ja mittelubatudvuse kontrolli puhul kümme päeva kuni kaks kuud, piirimenetluse korral kuni 12 nädalat.

Kehtestatakse täiendavad varjupaigasüsteemi kuritarvitamist tõkestavad meetmed. Näiteks on kohustus käsitada taotlust, mis esitatakse pärast teises liikmesriigis taotluse suhtes keelduva otsuse tegemist, teises riigis korduva taotlusena ning kui uusi asjaolusid ei esine siis jäetakse see uus taotlus läbi vaatamata. Korduva taotluse puhul ei ole enam välismaalasel automaatset õigust riigis viibida. Taotlus on võimalik lugeda kaudselt tagasi võetuks, kui taotleja ei täida teatavaid kohustusi, näiteks biomeetriliste andmete esitamise nõuet. Lisaks turvalistele päritoluriikidele ja turvalistele kolmandatele riikidele tuleb kohaldada uut mõistet „tulemuslik kaitse“<sup>40</sup>, et määrata kindlaks turvalised kolmandad riigid, ja kohendatud esimese varjupaigariigi mõistet<sup>41</sup>. Peale selle ei ole kaebusel enamiku kuritahtlike taotluste ja korduvate taotluste puhul automaatset peatavat mõju, mis tähendab, et kui taotluse suhtes tehakse keelduv otsus ja kohus ei luba isikul riiki jääda, võivad ametiasutused tagasisaatmise otsuse kohe täitmisele pöörata.

Kohaldama peab määrusega 2024/1347/EL (kvalifikatsioonitingimuste kohta) ette nähtud uusi nõudeid. Näiteks on sätestatud kohustus hinnata riigisisese kaitse alternatiivi ja kohustus võtta rahvusvaheline kaitse ära, kui on toime pandud teatavad kuriteod või isik kujutab endast muul viisil ohtu riigi julgeolekule. Nimetatud muudatused annavad võimaluse tegeleda väljakutsetega, mis tulenevad liiga pikkadest varjupaigamenetlustest ja juhtumite kuhjumisest. Neid elemente rakendades tuleb aga samal ajal austada rahvusvahelise kaitse taotlejate ja saajate põhiõigusi kooskõlas EL-i põhiõiguste hartaga.

### Vajalikud täiendavad õigusaktide muudatused

Eesti peab korrastama õigusakte, et tagada kõnealuse kahe määruse tulemuslik kohaldamine. Muuhulgas tuleb tähelepanu pöörata kuidas korraldada juurdepääs menetlusele (st etapid, tähtajad, osalevad ametiasutused), mitteautomaatne peatav mõju teatavat liiki otsuste puhul ja lõpliku otsuse määramise viis ning korduvaid taotlusi käsitlevate normide sujuv kohaldamine.

#### 2.2.2.5 Tõhusad ja õiglased tagasisaatmismenetlused

##### Ülevaade

EL tagasisaatmispoliitikat reguleerib direktiiv 2008/115/EÜ<sup>42</sup>, mis kehtestab ühised nõuded ja korra liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel. Euroopa rände- ja varjupaigasüsteemi reformimise raames esitas komisjon juba 2018. aastal selle direktiivi muutmise ettepanekud, et kiirendada tagasisaatmismenetluste läbiviimist ja luua senisest paremad õiguslikud seosed rahvusvahelise kaitse ja tagasisaatmise valdkondade vahel. Muudatuste vastuvõtmiseks ei õnnestunud siiski Euroopa Parlamendiga 2024. aastaks kokkulepet saavutada. Selle tulemusena jõustusid 11.06.2024. a EL-i varjupaiga- ja rändehalduse reformi paketti kuuluvad õigusaktid ilma, et nimetatud direktiivi oleks uuendatud.

<sup>40</sup> Riiki võib pidada efektiivse kaitse pakkujaks (turvaliseks) ka siis kui see ei ole 1951. aasta Pagulasseisundi konventsiooni ratifitseerinud, kuid siiski kaitse tagakiusamise ja kahju eest on reaalselt olemas. Oluliseks eelduseks on, et välismaalasel on võimalik sinna siseneda ja sinna jääda ning talle on sh tagatud piisav ligipääs tervishoiule ja haridusele.

<sup>41</sup> Esimese varjupaigariigi korral ei koostata riikidest vastavaid nimekirju (nagu turvalise päritoluriigi ja turvalise kolmanda riigi korral nii Euroopa Liidu kui liikmesriigi tasandil) vaid kohaldatakse ainult juhtumipõhiselt ning sellisel juhul puudub automaatne kaebuse väljasaatmist peatav mõju. Olulisteks tingimusteks on kaitse reaalne kättesaadavus, tagakiusamise ohu ja tõsise kahju kannatamise ohu puudumine ning kaitse tagasisaatmise eest.

<sup>42</sup> 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](#).

Direktiiv kohustab igale kolmanda riigi kodanikule, kes viibib EL liikmesriigi territooriumil ebaseaduslikult, väljastama tagasisaatmise otsuse. Kui isik ei lahku talle määratud vabatahtliku tähtaja jooksul EL-st, tuleb tagasisaatmise otsus sundtähta ja talle kohaldada sissesõidukeeldu. Liikmesriik ei pea nõudeid kohaldama kolmanda riigi kodaniku suhtes, kellele tehakse sisenemiskeelu otsus, või kes on kinni peetud seoses EL välispiiri ebaseadusliku ületamisega.

### **Jõustunud muudatused EL-i õigustikus**

EL-i rändepoliitika saab olla kestlik üksnes juhul, kui need kolmanda riigi kodanikud, kes ei vasta EL-is kehtestatud sisenemise, siin viibimise või elamise tingimustele, saadetakse tulemuslikult EL-st tagasi. Varjupaigamenetluse ja tagasisaatmise menetluse vaheliste lünkade kõrvaldamiseks seab määrus 2024/1348/EL (menetluse kohta) liikmesriikidele kohustuse tagada, et kolmanda riigi kodanikule tehakse tagasisaatmise otsus samas haldusaktis, millega talle jäeti rahvusvaheline kaitse andmata, või tehakse need otsused samaaegselt. Selleks, et isiku kaebusi rahvusvahelise kaitse andmata jätmise otsuse ja tagasisaatmise otsuse peale saaks kohtumenetluses liita ning neid kohtus ühiselt menetleda, kohaldatakse tagasisaatmise otsuse vaidlustamisele rahvusvahelise kaitse andmisest keelduva otsuse vaidlustamise tähtaegu.

Reform pöörab suuremat tähelepanu nendele välismaalastele, kes kaitset ei vaja kuid püüavad kaebuste või korduvate varjupaigataotluste abil tagasisaatmist takistada. Üldpõhimõttena ei saa taotleja liikmesriigi territooriumile jääda, kui esimene kohtuaste on tema kaebuse rahvusvahelise kaitse andmisest keelduva otsuse peale jätnud rahuldamata. Edaspidi ei ole välismaalasel liikmesriiki jäämise õigust, kui ta esitab peale lõplikku keelduvat otsust korduva taotluse oma väljasaatmise takistamiseks või edasilükkamiseks.

Liikmesriigid on juba praegu loonud erinevaid mehhanisme, et toetada kolmandate riikide kodanike vabatahtlikku tagasipöördumist ja reintegreerumist oma koduriigis. Lisaks on Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Amet (Frontex) loonud EL-i taasintegreerimise programmi (EURP). Lisaks tuleb määruse 2024/1358/EL (Eurodac-süsteemi kohta) kohaselt nüüd kanda Eurodac-süsteemi ka andmed asjaolu kohta, et isikule on antud toetust vabatahtlikuks lahkumiseks ja taasintegreerumiseks. Seeläbi tekib terviklik EL-i ülene vaade tagasisaadetavatele antavatest toetustest ning luuakse meede, mis võimaldab toetuste väärkasutamisi ära hoida.

### **Täiendavad vajalikud muudatused õigusaktides**

Eesti peab õigusakte vastavalt kohandama, sätestades, et tagasisaatmise otsus tehakse keelduva varjupaigaotsuse osana ning varjupaiga andmisest keelduva otsuse ja tagasisaatmise otsuse peale esitatud kaebusi menetletakse määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) alusel kehtestatud tähtaja jooksul.

#### **2.2.2.6. Vastutava liikmesriigi määramise tõhustamine**

##### **Ülevaade**

Rahvusvahelise kaitse taotluse menetluse lahutamatu osa on taotluse eest vastutava liikmesriigi määramise menetlus. Seda nimetati varasema EL-i õiguse kohaselt „Dublini menetluseks“, sest vastav menetluse osa oli alguses reguleeritud Dublinis 15. juunil 1990. aastal sõlmitud ja esimesel septembril 1997. aastal jõustunud rahvusvahelise lepinguga, mis oli avatud

ratifitseerimiseks ainult liikmesriikidele<sup>43</sup>. Hiljem 2013. aastal muudeti konventsioon EL-i määruseks<sup>44</sup>, mida on mitmel korral täiendatud ja mille 2013. aastal vastu võetud redaktsiooni nimetatakse sageli ka „Dublin III regulatsiooniks“.

### Jõustunud muudatused EL-i õigustikus

EL-i varjupaiga- ja rändealduse reformi järgselt on endise „Dublini menetluse“ sätted liidetud määruse 2024/1351/EL (rändealduse kohta) III peatükki, mis reguleerib vastutava liikmesriigi kindlaks määramise kriteeriume ja mehhanisme.

Tulemusliku ja stabiilse rahvusvahelise kaitse taotluse menetlemise eest vastutuse jagamise kehtestamine kogu EL-s ning teise rände stiimulite vähendamine on reformi üks peamisi prioriteete ning oluline element usalduse suurendamiseks liikmesriikide vahel. Seni kehtinud kriteeriumid ja mehhanismid, mis võimaldavad määrata kindlaks, milline liikmesriik vastutab rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest jäävad üldiselt samaks kuid kriteeriume on täiendatud ning menetluse etappide tähtaegu on oluliselt lühendatud.

Kui rahvusvahelise kaitse taotleja ei viibi liikmesriigis, kes vastutab tema taotluse läbivaatamise eest, siis ta on teises riigis ebaseaduslikult ning ta tuleb vastutavale liikmesriigile üle anda. Just üleandmise täide viimine on olnud seni suurimaks praktiliseks probleemiks. Seetõttu kehtestatakse õiglasemad ja tõhusamad vastutusnormid. Varjupaiga taotlemiseks kõige soodsama riigi otsimise probleemi aitab lahendada vastutavale liikmesriigile süsteemne ja kiire üleandmine. See omakorda heidutab ebaseaduslikke saabujaid ning vähendab välismaalaste motivatsiooni liikmesriikide vahel ebaseaduslikult liikuda.

Uute normidega kehtestatakse näiteks uus vastutuse kriteerium, mis põhineb diplomitel ja muudel kvalifikatsiooni tõendavatel dokumentidel. Vastutus muudetakse stabiilsemaks, pikendades tähtaegu, mille möödumisel läheb vastutus üle või lõpeb. Samal ajal tugevdatakse välismaalase perekonnaga seotud kriteeriume ja kehtestatakse muu hulgas uus kohustus seada perekonnaga seotud juhtumid prioriteediks. Suurendatakse menetluste tõhusust: tähtaegu lühendatakse ja tagasivõtmismenetluse asemel võetakse kasutusele tagasivõtmisteade. Samuti kehtestatakse taotlejatele selgemad kohustused, et vähendada süsteemi kuritarvitamist<sup>45</sup> ja liikmesriigile kehtestatakse kohustus reageerida teise rände korral<sup>46</sup> või kui taotleja kujutab endast julgeolekuohtu. Vastukaaluks nendele kehtestatakse taotlejate suhtes uued tagatised.

### Täiendavad vajalikud muudatused õigusaktides

Komisjon kutsus 2024. aastal kokku määruse 2024/1351/EL (rändealduse kohta) kohase regulatiivkomitee, et võtta vastu määruses nõutud rakendusaktid. Komisjon võtab vastu

---

<sup>43</sup> [RT II 2004, 33, 119](#)

<sup>44</sup> 15. juuni 1990. aasta konventsioon on tuntud kui Dublin I. Esimene määrusena avaldati Nõukogu 18. veebruari 2003. aasta määrus (EÜ) nr 343/2003, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest. – [ELT L 50, 25.2.2003, lk 1-10](#), mis on tuntud kui Dublin II ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määrus (EL) nr 604/2013, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest (uuesti sõnastatud) – [ELT L 180, 29.6.2013, lk 31-59](#) on tuntud kui Dublin III.

<sup>45</sup> Näiteks kohustus esitada taotlus liikmesriigis, kuhu saabutakse esimesena ja liikmesriigi õigus kohaldada liikumisvabaduse piiramist ning nende eiramise kohaldada kinnipidamist.

<sup>46</sup> Näiteks liikmesriigi kohustus katta vastutavast liikmesriigist teise liikmesriiki põgenemise korral katta üksnes taotleja põhivajadused ning mitte pakkuda kõiki vastuvõtutingimusi.

varjupaiga- ja rändehalduse määruse toimumiseks vajalikud rakenduseeskirjad, millega asendatakse komisjoni määrus (EÜ) nr 1560/2003<sup>47</sup>.

Eesti peab korrastama õigusakte, et tagada määruse 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) tõhus kohaldamine. Muu hulgas tuleb pöörata tähelepanu tõhusatele õiguskaitsevahenditele ja sellele, et põgenemise korral puudub välismaalasel õigus vastuvõtutingimustele, ja eri menetluste uute tähtaegade järgimisele.

## 2.2.2.7 Liikmesriikide vaheline toimiv solidaarsusmehhanism

### Ülevaade

Solidaarsus on EL-i toimumise lepingu artiklis 80 sätestatud EL-i aluspõhimõte. Liidul on esimest korda alaline, õiguslikult siduv, kuid nii abi andja kui saaja jaoks paindlik solidaarsusmehhanism, millega tagatakse, et ükski liikmesriik ei jää rändesurve korral üksi. Solidaarsusmehhanism tasakaalustab tõhustatud vastutust.

### Jõustunud muudatused EL-i õigustikus

Määrusega 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) kehtestatakse solidaarsusmehhanism, mille miinimumkünnis aastas on 30 000 ümberpaigutamist ja 600 miljonit eurot rahalist toetust liidu tasandil, mida EK peab aasta vajaduste arvutamisel järgima. Õigusaktis on sätestatud valem, mille alusel arvutatakse iga liikmesriigi õiglase määr<sup>48</sup> rändesurve olukorras, rändesurve ohu olukorras või märkimisväärses rändeolukorras oleva liikmesriigi abistamiseks. Arvutamine põhineb Eurostat andmetel ning 50% osakaal on SKP ja 50% rahvaarv.

**Joonis 4.** Õiglase määra arvutamise valem<sup>49</sup> (autor: EK)

$$\begin{aligned}\text{Rahvaarvu mõju liikmesriik} &= \frac{\text{Population}_{MS}}{\sum_{i=1}^n \text{Population}_{MS}} \\ \text{SKP mõju liikmesriik} &= \frac{\text{GDP}_{MS}}{\sum_{i=1}^n \text{GDP}_{MS}} \\ \text{Osa}_{\text{liikmesriik}} &= 50\% \text{ rahvaarvu mõju}_{\text{liikmesriik}} + 50\% \text{ SKP mõju}_{\text{liikmesriik}} \\ n &= \text{liikmesriikide koguarve}\end{aligned}$$

Kõik liikmesriigid peavad solidaarsusmehhanismis osalema, kuid neil on võimalik teha valik, kas abistada ümberpaigutamise, raha või alternatiivsete meetmete (töötajad, tehnika vms) pakkumise viisil. Sätestatud on EL-i kõrgetasemelise solidaarsusfoorumi loomine, mida juhivad EL-i nõukogu eesistujariigina tegutsev liikmesriik ja mille raames toimub kohustuste võtmine, ning EL-i tehnilise tasandi solidaarsusfoorumi loomine, mida juhivad solidaarsuskoordinaator ja mis vastutab iga-aastases EL-i nõukogu rakendusaktis sätestatud iga-aastase solidaarsusreservi rakendamise eest.

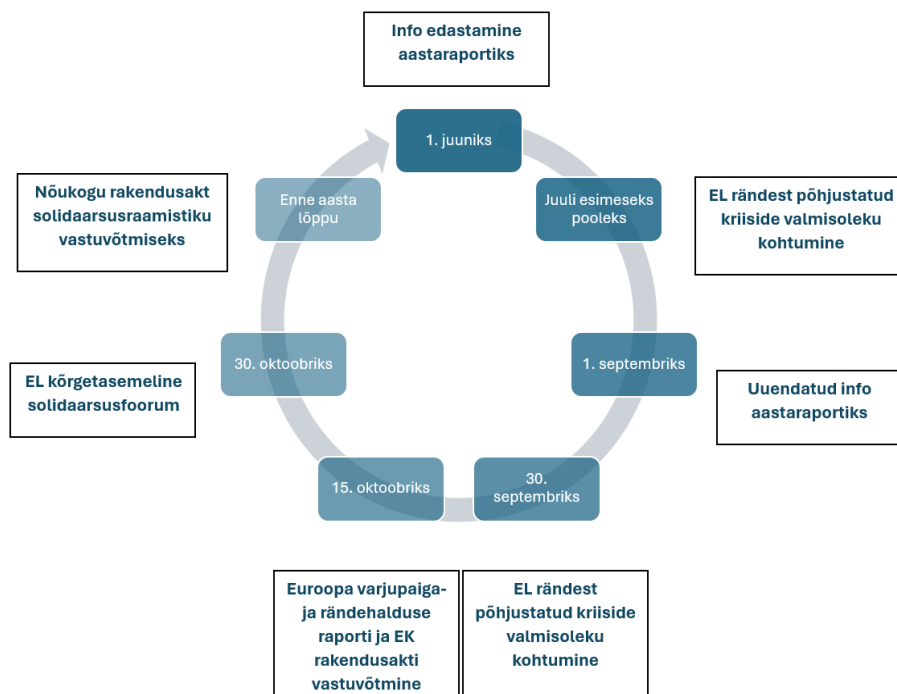
<sup>47</sup> Komisjoni 2. septembri 2003. aasta määrus (EÜ) nr 1560/2003, millega kehtestatakse üksikasjalikud rakenduseeskirjad määrusele (EÜ) nr 343/2003, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest. – [ELT L 222, lk 200-220](#).

<sup>48</sup> Eesti solidaarsuspanus EL-s on 0,26% EL vajadusest kokku. Valemi ja praegu kehtivate piirmäärade ning algandmete alusel on see 79 inimest või 1,7 miljoni väärtuses abi aastas. Arvutused on tehtud 2023 aastal 2022 statistika põhjal. 2025 tehtavad Eurostat 2024. aasta andmetel põhinevate arvutuste alusel võivad Eesti õiglase piirmäära numbrid erineda.

<sup>49</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14.mai 2024. aasta määrus 2024/1351/EL, mis käsitleb varjupaiga- ja rändehaldust ning millega muudetakse määruseid (EL) 2021/1147 ja (EL) 2021/1060 ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EL) nr 604/2013. – [ELT L, 2024/1351, 22.5.2024](#), lisa I, lk 69.

Paljud iga-aastase solidaarsustsükli rakendamiseks vajalikud meetmed tuleb kehtestada EL-i tasandil. Komisjon astub esimese iga-aastase rändealduse tsükli jaoks vajalikud sammud ning võtab kõik vajalikud õigus-, haldus- ja operatiivmeetmed, et tagada iga-aastase tsükli iga etapi sujuv toimimine, sealhulgas rakendades esimese iga-aastase solidaarsusreservi, mille EL-i nõukogu peab 2025. aasta lõpus vastu võtma.

**Joonis 5.** Iga-aastase solidaarsusreservi rakendamise tsükkel (autor: SIM)



EK ja liikmesriigid saavad nii rahvusvahelise kaitse taotlejate ümberpaigutamise kui ka finantssolidaarsuse puhul tugineda eelkõige vabatahtliku solidaarsusmehhanismi rakendamisele alates 2022. aastast sh solidaarsuse põhimõtte rakendamise tavadele, praktilistele kogemustele ja saadud õppetundidele.

### Täiendavad vajalikud muudatused õigusaktides

EK võtab 15. oktoobriks 2025. aastal vastu esimese Euroopa iga-aastase varjupaiga- ja rändearuande, mis põhineb liikmesriikide ja liidu asutuste esitatud kvantitatiivsetel ja kvalitatiivsetel andmetel ning teabel. Aruandes antakse varjupaiga- ja rändevaldkonna olukorrast ülevaade ning see toimib liidu varajase hoiatamise ja teadlikkuse suurendamise vahendina.

EK võtab 15. oktoobriks 2025 vastu ka esimese rakendusakti, millega määratakse kindlaks, millised liikmesriigid on rändesurve all, rändesurve ohus või märkimisväärses rändeolukorras, ning teeb esimese ettepaneku EL-i nõukogu rakendusakti kohta, millega luuakse iga-aastane solidaarsusreserv. EK nimetab ametisse esimese solidaarsuskoordinaatori, kes loob EL-i tehnilise tasandi solidaarsusfoorumi ja kutsub selle kokku. Olemasolev solidaarsusplatvorm muutub tehnilise tasandi solidaarsusfoorumiks. EK kutsus 15.10.2024 kokku määruse 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) kohase regulatiivkomitee, mis võtab vastu kaks solidaarsuse toimumisega seotud rakendusakti. Esimene rakendusakt käsitleb ühtseid tingimusi teabe ja dokumentide koostamiseks ja esitamiseks ümberpaigutamise eesmärgil, sealhulgas seoses julgeolekukontrolliga. Teises rakendusaktis esitatakse rahaliste toetuste toimumise eeskirjad.



EK loob koostöös EUAA-ga ka töövahendid ümberpaigutatavate inimeste kindlakstegemiseks ja nende sobitamiseks toetava liikmesriigiga, et tagada toetatava liikmesriigi vastavus kohustusele võtta arvesse olulisi sidemeid asjaomase inimese ja ümberpaigutamise sihtliikmesriigi vahel, pidades silmas ka selle liikmesriigi väljendatud mõistlikke eelistusi. EUAA, Frontex, Europol ja FRA peavad koguma liikmesriikidelt asjakohaseid andmeid ja teavet ning esitama EK-le Euroopa iga-aastase varjupaiga- ja rändearuande koostamiseks vajaliku teabe määruuses ette nähtud tähtaja jooksul.

Eesti peab korrastama õigusakte, et tagada määruusega 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) ettenähtud mehhanismi läbipaistev ja tõhus kohaldamine.

#### **2.2.2.8 Valmisolek, valmisoleku planeerimine ja massilisest sisserändest põhjustatud kriisidele reageerimine**

##### **Ülevaade**

Valmisoleku planeerimise eesmärk on luua ja säilitada kogu liidus vastupidavamad vastuvõtusüsteemid, mis suudavad tõhusalt toimida, sealhulgas kriisiolukordades.

##### **Jõustunud muudatused EL-i õigustikus**

Selleks et paremini reageerida tulevikus tekkivatele rändeolukordadele, sisaldab uus õigusraamistik mitut uut ja täiendavat meetet, millega tagatakse kogu liidus valmisolek, valmisoleku planeerimine ja kohane kriisidele reageerimine. See aitab suurendada vastupanuvõimet tekkivatele rändeolukordadele ja vähendada kriisiolukordade ohtu. Selleks, et liikmesriiki saaks pidada hästi ettevalmistatud liikmesriigiks, on teatav valmisoleku tase ja valmisoleku planeerimine olulised elemendid. Need on tihedalt seotud piisavate vastuvõtusüsteemide tagamisega kogu EL-is. Kui valmisoleku planeerimist ei toimu, ei saa liikmesriiki pidada hästi ettevalmistatuks, mis omakorda mõjutab liikmesriigi võimalust saada abi solidaarsusmeetmetest või vabastuse solidaarsuspanustes osalemisest. Sellega seoses peab Euroopa iga-aastane varjupaiga- ja rändearuanne, mis on iga-aastase rändehalduse tsükli esimene etapp, sisaldama teavet valmisoleku taseme kohta liidus ja liikmesriikides.

Valmisolek ja valmisoleku planeerimine toetavad ka rändekriisi korral kiiret, tõhusat ja koordineeritud reageerimist, milles võetakse arvesse geograafilisi eripärasid, sealhulgas piirialadel. Valmisolek hõlmab vajalike inimressursside, materiaalsete ja rahaliste vahendite ning taristu olemasolu et tagada varjupaiga- ja rändehalduse süsteemide toimimine. Samuti hõlmab valmisolek efektiivset koordineerimist seotud ametiasutuste vahel nii riigi ja EL-i tasandil.

Valmisoleku plaanide tegemine on rahvusvahelise kaitse süsteemi toimepidevuse oluline osa. Seetõttu on äärmiselt tähtis, et **valmisoleku plaanid hõlmaksid ka varjupaigamenetlusi**. Kui valmisolekumeetmed varjupaigataotluste menetlemiseks puuduvad, siis rändesurve korral või kriisiolukordades vastuvõtusüsteemidele avaldatav surve ainult suureneks. Varjupaigamenetluste lisamine nõutavatesse vastuvõtualastesse valmisoleku plaanidesse hõlbustab ka osalejate vahelist sünergia ning tagab protsesside ühtlustamise ja vajalike meetmete rakendamise. Neid valmisoleku plaane tuleb korrapäraselt, vähemalt iga kolme aasta järel, hinnata ja läbi vaadata. Samal ajal peavad määruuse 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) kohaselt koostatavad **riiklikud strateegiad**, mis on laiemas kõikehõlmava ulatusega, katma valmisoleku planeerimist järjepideval viisil ning sealhulgas täiendama piirihalduse ja tagasisaatmisega seotud olemasolevaid kohustusi.

## Täiendavad vajalikud muudatused õigusaktides

EUAA töötas 2024. aastal välja vastuvõtu- ja varjupaigalaaste riiklike valmisoleku plaanide koostamise juhise<sup>50</sup> ja vormi. PPA pidi hiljemalt 12. aprilliks 2025. aastal ajakohastama massilise sisserände valmisoleku plaani vastavalt EL-i õigustikule ning EUAA ja Frontexi juhistele ning edastama plaani ühisel vormil EUAA-le. PPA on massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorra lahendamise plaani uuendatud versiooni tähtaegselt EUAA-le edastanud.

Eesti peab korrastama õigusakte, et võtta üle direktiivi asjakohased sätted, eelkõige ulatuses, mis on seotud valmisoleku planeerimisega.

### 2.2.2.9. Põhiõiguste kaitse ja järelevalve

#### Ülevaade

Varjupaiga- ja rändehalduse õigustikus on sätestatud rahvusvahelise kaitse taotlejate ja erivajadustega inimeste, eelkõige alaealiste ja lastega perede ning vallaliste naiste ja emade suhtes kaitsemeetmed ja tagatised. Nende õiguste, kaitsemeetmete ja tagatiste rakendamise eesmärk on kaitsta inimväärikust ning tagada tegelik ja tulemuslik varjupaigaõigus, sealhulgas kõige haavatavamate inimeste jaoks, ning juurdepääs tõhusatele õiguskaitsevahenditele. Nimetatud kaitsemeetmete ja tagatiste eesmärk on kaitsta põhiõigusi kooskõlas EL-i põhiõiguste hartaga. Ühtlasi aitavad need kaitsta menetluste terviklikkust kõigi põhielementide raames.

#### Jõustunud muudatused EL-i õigustikus

Uute õigusaktidega sätestatakse laiemad õigused, kaitsemeetmed ja tagatised, mis on kokkuvõtlikult järgmiselt.

- rahvusvahelise kaitse taotleja tugevdatud **õigused teabele**, et taotlejad mõistaksid oma õigusi ja kohustusi ning kohustuste õigel ajal täitmata jätmise tagajärgi. Teabe esitamine on vajalik normide kohaldamiseks, et võidelda süsteemi kuritarvitamise vastu. Teabe esitamisel tuleb arvesse võtta taotleja profiili eripära.
- taotleja uus **õigus tasuta õigusnõustamisele menetluse haldusetapis**. See kehtib kõigi haldusmenetluste, sealhulgas piirimenetluste ja rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi kindlaksmääramise menetluse ja kaitse ära võtmise menetluse kohta. Kaebuse esitamise etapis on kõigil taotlejatel jätkuvalt õigus advokaadi abile ja esindamisele.
- **menetluslike ja vastuvõtu erivajaduste varasem kindlakstegemine** ja selgemad tähtajad esmase individuaalse hindamise tegemiseks ning kiirelt järelmeetmete võtmiseks piinamise ja vägivalla ohvrite puhul.
- tugevamad tagatised, et **kinnipidamist kasutatakse viimase abinõuna** pärast individuaalset hindamist, ning kaitsemeetmed juhaks, kui taotleja füüsiline või vaimne tervis on tõsisel ohul, mis tähendab, et **vastuvõtu erivajadustega** taotlejaid ei saa kinni pidada, kui nende kinnipidamine ohustaks tõsiselt nende füüsilist ja vaimset tervist.
- alaealise suhtes kehtivad uued tagatised: lastekaitse keskne roll, eelkõige lapse parimate huvide esikohale seadmine. Lisaks kehtestatakse, et saatjata alaealistele tuleks **kiiresti määrata esindaja sh ajutine esindaja viivitamata**, kes vastab rangematele koolitusnõuetele, et tagada

---

<sup>50</sup> Euroopa Liidu Varjupaigamet 2024. [Guidance on Contingency Planning and Preparedness in the Asylum Procedure](#).

lapse huvide, sealhulgas tema heaolu täielik austamine, sealhulgas sõrmejälgede võtmiseks<sup>51</sup>. Alaline esindaja määratakse 15 päeva jooksul alates taotluse esitamisest, kusjuures 30 saatjata alaealise kohta võib olla üks esindaja. Kui saatjata alaealisest saab rahvusvahelise kaitse saaja, kohaldatakse eestkostjatega seoses täiendavaid kaitsemeetmeid.<sup>52</sup>

Sätetatakse ka saatjata alaealiste suhtes suuremaid tagatised seoses piirimenetlusega. Nende suhtes ei kohaldata automaatselt piirimenetlust, välja arvatud juhul, kui nad kujutavad endast mõjuvatel põhjustel ohtu riigi julgeolekule või avalikule korrale. Sellisel juhul tuleb aga kohaldada kõiki saatjata alaealiste menetlus- ja vastuvõtuõigusi, sealhulgas kaebuse automaatset peatavat toimet varjupaigataotluse suhtes keelduva otsuse tegemise korral. Kõigi alaealiste puhul on kehtestatud uued sätted **laste kadumise vältimiseks**. Näiteks toimub sõrmejälgede võtmine alates kuuendast eluaastast varasema 14. aasta asemel. Samuti tuleb tagada kinnipidamise alternatiivid, sest lapsi ei tohi reeglina kinni pidada ja arvesse tuleb võtta laste seisukohti ja lapsele tuleb anda teavet lapsesõbralikul viisil. Kehtestatud on kohustus rakendada **vanuse hindamisel valdkonnaülest lähenemisviisi**, et vähem kasutataks sekkuvat meditsiinilist läbivaatust, mida tuleb kasutada ainult siis, kui esimene valdkonnaülene hindamine ei ole tulemuslik. Kõigile lastele tuleb tagada **juurdepääs haridusele võimalikult kiiresti ja kahe kuu jooksul** alates varjupaigataotluse esitamisest, samal ajal kui juurdepääs tervishoiuteenustele peab olema võrdne nende alaealiste juurdepääsuga, kes on riigi kodanikud. Kui lastega perede suhtes kohaldatakse piirimenetlust, tuleb alaealiste ja nende pereliikmete taotluste läbivaatamist pidada prioriteetseks ning alaealistele ja nende pereliikmetele mõeldud vastuvõturajatised peavad vastama nende vajadustele.

– **Riigis viibimise õigus ja õigus tõhusale õiguskaitsevahendile**: inimesel on õigus viibida selles liikmesriigis, kus taotlust menetluse haldusetapis läbi vaadatakse. Erandid sellest õigusest on nüüd selgelt piiritletud. Rahvusvahelise kaitse andmisest keelduva otsuse korral on inimesel õigus tõhusale õiguskaitsevahendile st keelduva otsuse vaidlustamisele, mis tähendab nii faktiliste kui ka õiguslike asjaolude täielikku ja *ex nunc* läbivaatamist vähemalt esimese astme kohtus. Kaebusel võib olla automaatne peatav toime, mis tähendab, et inimesel on kaebuse menetlemise ajal riigis viibimise õigus, välja arvatud selgelt sätestatud erandid. Üks nimetatud erandeid on piirimenetlus, mille puhul ei ole kaebusel üldjuhul automaatset peatavat toimet, ent isikul on õigus taotleda kohtult kaebuse menetlemise ajaks riigis viibimise õigust.

– **Sõltumatu mehhanism põhiõiguste järelevalveks** taustakontrolli etapis ja piiril toimuva varjupaigamenetluse ajal. Liikmesriigid peavad looma tulemusliku mehhanismi põhiõiguste väidetavate rikkumiste uurimiseks, et võimaldada ohvritele juurdepääs õigusemõistmisele tsiviil- ja kriminaalasjades. Riiklik sõltumatu seiremehhanism peab jälgima taustakontrolli ja piiril toimuva varjupaigamenetluse käigus vastavust EL-i ja rahvusvahelisele õigusele seoses juurdepääsuga varjupaigamenetlusele, tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõttega, lapse parimate huvidega ning asjakohaste kinnipidamise normidega. See peab tagama, et põhjendatud väiteid põhiõiguste rikkumise kohta käsitletakse tulemuslikult ning et neid väiteid vajaduse korral uuritakse. Sõltumatu seiremehhanism peab täitma oma ülesandeid, tehes kohapealseid kontrolle ning pistelisi ja etteteatamata kontrolle, ning tal peab olema juurdepääs kõigile asjakohastele kohtadele, sealhulgas vastuvõtu- ja kinnipidamisrajatistele.

## Täiendavad vajalikud muudatused õigusaktides

EUAA on koostanud juhendi kinnipidamise alternatiivide kohta<sup>53</sup> ja on koostamas eraldi teabe esitamise vormi. Osalemine Euroopa eestkostevõrgustiku tegevuses võib aidata jagada

<sup>51</sup> Saatjata alaealisega peaks kogu tema biomeetriliste andmete võtmise ajal olema kaasas esindaja või kui esindajat ei ole määratud, siis isik, kes on saanud väljaõppe lapse huvide ja üldise heaolu tagamiseks

<sup>52</sup> Sätestatud on eestkostjatele esitatavad nõuded, iga eestkostja esindab proportsionaalset ja piiratud arvu saatjata alaealisi, võimalus esitada eestkostja vastu kaebusi, eestkostjate järelevalve ja jälgimine.

<sup>53</sup> Euroopa Liidu Varjupaigaamet 2024. [Guidelines on Alternatives to Detention](#).

eksperditeadmisi ja teha kindlaks head tavad. EL-i Põhiõiguste Amet (FRA) koostas suunised põhiõiguste järelevalve kohta<sup>54</sup>.

Eesti peab kohandama õigusakte, et tagada rahvusvahelise kaitse taotlejate uute õiguste ja tagatiste tulemuslik kohaldamine. Muuhulgas ning eelkõige tuleb Eestil tagada taotlejatele antud uue õiguse – **saada alates taotluse registreerimisest tasuta õigusnõustamist**, tulemuslik kohaldamine. Uute normide kohaselt tuleb tasuta õigusnõustamist ja esindamist pakkuda kõigis menetlustes, st määruse 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) ning määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) kohaldamisalas ja tingimustel, sealhulgas piirimenetluses ja varjupaigataotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi kindlaksmääramise menetluses.

Eesti peab samuti tagama, et õigusaktides on sätestatud **kinnipidamise alternatiivid** sh kohustus kohaldada **liikumisvabaduse piiramist** nii taustakontrolli kui piirimenetluse ajal kui kinnipidamine ei kohaldu, asjakohased **lastekaitsemeetmed**, sealhulgas sätted, millega tagatakse uue **valdkonnaülese vanuse hindamise** tulemuslik kohaldamine<sup>55</sup> ning **suuremad tagatised saatjata alaealiste esindamise ja eestkoste kohta**. Eesti peab kehtestama taustakontrolli ja piirimenetluse jaoks **põhiõiguste sõltumatut järelevalvemehhanismi** volitust ning korda käsitlevad sätted, mis vastavad määruses 2024/1356/EL (taustakontrolli kohta) ja määruses 2024/1348/EL (menetluse kohta) sätestatud nõuetele.

## 2.2.2.10. Ümberasustamine, integratsioon ja kaasamine

### Ülevaade

Varjupaiga- ja rändehalduse uue õigustikuga kinnitatakse taas EL-i kohustust parandada kaitset vajavate inimeste jaoks turvalisi ja seaduslikke rändevõimalusi. Selleks, et pakkuda elujõulist alternatiivi ebaseaduslikele ja ohtlikele rändemarsruutidele ning tugevdada partnerlust kolmandate riikidega, kes võtavad vastu suure arvu pagulasi, aitab EL jätkuvalt täita kasvavaid ülemaailmseid **ümberasustamisvajadusi** ning parandada ümberasustamise ja humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise protsesside kvaliteeti. Eduka EL-i ühise varjupaiga- ja rändepoliitika jaoks on endiselt hädavajalikud ka liikmesriikide jõupingutused sisserändajate **integreerimiseks ja kaasamiseks**. Nende näol on tegemist investeeringuga ühiskonna pikaajalisse ühtekuuluvusse ja majanduslikku heaolusse. Integratsiooni toetamine on kõige tulemuslikum, kui see algab varakult. Rahvusvahelise kaitse saajate tööturule integreerimise edendamisel on sageli osutunud väga oluliseks koostöö sotsiaal- ja majanduspartneritega. Kolmandate riikide kodanike integreerimist hõlbustaks nende kvalifikatsioonide tunnustamise ja oskuste valideerimise lihtsustamine ja kiirendamine, nagu EK soovitas 2023. aasta novembris<sup>56</sup>.

### Jõustunud muudatused EL-i õigustikus

Määrusega 2024/1350/EL (ümberasustamise kohta) luuakse EL-i tööks ohutute ja seaduslike rändevõimaluste vallas **püsiv õiguslik alus**, austades samal ajal täielikult liikmesriikide jõupingutuste **vabatahtlikkust**. Nimetatud määruses on sätestatud ühtlustatud lähenemisviis kaitset vajavate inimeste vastuvõtmiseks, sealhulgas ühised vastuvõtmise kriteeriumid ja keeldumise põhjused, ning selle eesmärk on edendada kaitse seisundi ühtlustamist. Samuti

<sup>54</sup> Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet 2024. [Monitoring fundamental rights during screening and the asylum border procedure – A guide on national independent mechanisms.](#)

<sup>55</sup> Euroopa Liidu Varjupaigaamet 2018. [Practical Guide on Age Assessment.Practical Guide on Age Assessment.Practical Guide on Age Assessment.](#)

<sup>56</sup> Euroopa Komisjoni 15. novembri 2023. aasta soovitus kolmandate riikide kodanike kvalifikatsioonide tunnustamise kohta. – [C\(2023\) 7700 final.](#)

luuakse kaheaastane kava, milles täpsustatakse riiki lubatavate inimeste arv ja sellise vastuvõtmise geograafilised prioriteedid, millega suurendatakse protsessi prognoositavust ja usaldusväärsust.

Määrusega 2024/1347/EL (kvalifikatsioonitingimuste kohta) ühtlustatakse ja täpsustatakse rahvusvahelise kaitse saajate õigusi, mis annab liikmesriikidele uued võimalused integratsiooni optimeerimiseks ja edendamiseks. Taotlejate vastuvõtusüsteemide ülekoormamise vältimiseks ja vastutava liikmesriigi määramise menetluse sh üleandmise tõhustamiseks on tulemuslik ja kiire juurdepääs nendele õigustele äärmiselt oluline.

Kaitse saajate **varajane iseseisev toimetulek** on oluline tegur, mis aitab parandada kaitse saajate üldisi integreeritust kogukondadesse, kus nad elavad, ning **vähendab liikmesriikide finantskoormust**. Varjupaiga- ja rändehalduse õigusakte saab kasutada võimalusena teha kindlaks ja kõrvaldada lüngad integratsioonistrateegiates ning tagada õiguste tulemuslik andmine rahvusvahelise kaitse saajatele, pidades silmas ka 2021.–2027. aasta integratsiooni ja kaasamise tegevuskavas<sup>57</sup> sätestatud eesmärkide ja soovitude rakendamist. Lisaks tööturule integreerimise toetamisele on selle oluliseks osaks juurdepääsu tagamine haridusele ja koolitusele, keeleõppele, tervishoiule ja eluasemele<sup>58</sup>.

Määrusega 2024/1347/EL (kvalifikatsioonitingimuste kohta) pakutakse uusi võimalusi **tõkestada rahvusvahelise kaitse saajate ebaseadusliku liikumist** liikmesriikide vahel. Uute normidega on ette nähtud, et kui kaitse saaja tabatakse muus kui talle rahvusvahelise kaitse andnud liikmesriigis ja tal ei ole õigust seal viibida ega elada, alustatakse pikaajalise elaniku staatuse saamiseks nõutava viieaastase elamisperioodi arvutamist algusest peale.

### **Täiendavad vajalikud muudatused õigusaktides**

EK kutsus 07.11.2024 kokku kõrgetasemelise ümberasustamise ja humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise komitee, mis arutab regulaarselt määruse 2024/1350/EL (ümberasustamise kohta) rakendamist ja nõustab selles küsimuses EK-i. Kõrgetasemeline komitee annab ka strateegilisi juhtnööre selliste prioriteetsete geograafiliste piirkondade kindlaksmääramiseks, kust pärit isikud tuleks vastu võtta.

EK teeb ettepaneku kaheaastase EL-i ümberasustamise ja humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise kava kohta, tuginedes kõrgetasemelise komitee arutelu tulemustele ja UNHCR-i üleilmsete ümberasustamisvajaduste prognoosile. Kavas esitatakse teave määruse kohase **liikmesriikide vabatahtliku panuse kohta** ja täpsustatakse piirkonnad, kust pärit isikud tuleks vastu võtta. EL-i Nõukogu võtab selle liidu kava vastu rakendusaktina.

Eesti peab kohandama õigusakte, et tagada määruse 2024/1350/EL (ümberasustamise kohta) tulemuslik kohaldamine. Samuti tuleb korrastada õigusakte, et tagada riigi tasandil määruse 2024/1347/EL (kvalifikatsioonitingimuste kohta) uute elementide tulemuslik kohaldamine, eriti järgmistes valdkondades: elamisload ja reisidokumendid, rahvusvahelise kaitse saajate liikumisvabadus, täiskasvanute juurdepääs haridusele, võrdne kohtlemine töötamise tingimuste puhul, ühinemisvabadus ja organisatsioonidega liitumise õigus ning töötamisega seotud koolitusvõimalused täiskasvanutele, oskuste valideerimine, põhitoetused ja teatavate sotsiaalabivormide võimalik sõltuvus tulemuslikust integratsioonimeetmetes osalemisest.

---

<sup>57</sup> Euroopa Komisjoni 24. novembri 2020. aasta teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja sotsiaalkomiteele ning Regioonide komiteele. Integratsiooni ja kaasamise tegevuskava aastateks 2021–2027. – [COM/2020/758 final](#).

<sup>58</sup> Euroopa Komisjoni 15. novembri 2023. aasta soovitus kolmandate riikide kodanike kvalifikatsioonide tunnustamise kohta. – [C\(2023\) 7700 final](#).

Peamiste Euroopa Liidu varjupaiga- ja rändehalduse õigustiku reformis kajastatud sätete temaatiline kaardistus on esitatud eelnõu seletuskirja lisas 5.

### 2.3. Eelnõu väljatöötamise kavatsus

Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. aasta määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ (edaspidi *HÕNTE*) § 1 lõike 2 punkti 2 kohaselt ei pea eelnõu väljatöötamise kavatsust koostama, kui eelnõu käsitleb EL-i õiguse rakendamist ja eelnõu aluseks oleva EL-i õigusakti eelnõu menetlemisel on sisuliselt lähtutud sama § lõike 1 nõuetest. Seetõttu väljatöötamiskavatsust enne eelnõu ei koostatud, sest eelnõus rakendatakse EL-i õigust ja eelnõu aluseks oleva EL-i õigusaktide eelnõu menetlemisel on sisuliselt lähtutud väljatöötamiskavatsusele sätestatud nõuetest. Kõik Vabariigi Valitsuse seisukohad eelnõu aluseks olevate EL õigusaktide kohta on saavutatud. Meetmete puhul, milles on Eestile jäetud kaalutlusruum esitatakse kaalutlused käesolevas seletuskirjas ning seetõttu ei oleks väljatöötamiskavatsuse tegemine mõjutanud tehtud valikuid.

### 2.4. Vabariigi Valitsuse seisukohad

Kõik Eesti Vabariigi Valitsuse kinnitatud seisukohad reformi eelnõude suhtes on EL-i legislatiivprotsessi läbirääkimiste käigus saavutatud. Eesti seisukohad ja nende võrdlev analüüs Euroopa ühise varjupaigasüsteemi õigusaktidega on esitatud eelnõu seletuskirja lisas 2.

## 3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb 103-st §, sisu on jaotatud kümneks peatükiks ja peatükid on jaotatud jagudeks. Viimasesse peatükki on kavandatud rakendussätted, milles on kavandatud 13 seaduse muutmise, kehtiva VRKS-i kehtetuks tunnistamine ning eelnõu jõustumissäte, mille kohaselt on jõustumise ajaks 2026. aasta 12. juuni.

### 1. peatükk „Üldsätted“

#### 1. jagu „Seaduse reguleerimisala“

##### § 1. Seaduse reguleerimisala

**Paragrahv 1** sätestab seaduse reguleerimisala. Seadus reguleerib **lõike 1** kohaselt ning ulatuses, mis ei ole reguleeritud EL-i ühise varjupaigaõiguse õigusaktidega, järgmisi rahvusvahelise kaitse süsteemi valdkondi:

- 1) välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise aluseid;
- 2) rahvusvahelist kaitset taotleva välismaalase ja rahvusvahelise kaitse saanud välismaalase õiguslikku seisundit;
- 3) rahvusvahelist kaitset taotlenud välismaalasele taustakontrolli tegemist;
- 4) välismaalasele ajutise kaitse andmise aluseid;
- 5) rahvusvahelise kaitse taotleja ja saaja ning ajutise kaitse saaja Eestisse vastuvõtmist;
- 6) välismaalase vastutavale EL-i liikmesriigile üleandmist;
- 7) Eesti osalemist EL-i solidaarsusmehhanismis;
- 8) rahvusvahelise kaitse saanud välismaalase Eestisse ümberasustamise aluseid ning
- 9) Eestis ajutise viibimise, elamise ja töötamise õiguslikke aluseid.

Euroopa varjupaigasüsteemi õigusakte tuleb vahetult rakendada, kuid need ei ole igas valdkonnas piisavalt selgelt sõnastatud ja liikmesriikidele on teatud küsimustes antud ka kaalutlusõigus. Vajalik on kehtestada rakendusmeetmeid, määrata pädevaid asutusi ja anda



neile volitusi, kehtestada tähtaegu ja kasutada Eestile jäetud kaalutusõigust. Lisaks EL määrustele tuleb võtta üle direktiiv 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) ning säilitada 2001. aastal vastu võetud direktiivi 2001/55/EÜ ülevõtmise sätteid ajutise kaitse kohta.

Täiendavalt on reguleerimisalas arvestatud, et Euroopa varjupaigasüsteemi otsekohalduvad õigusaktid sisaldavad arvukalt viiteid direktiivile 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta). Seega on õigusselguse tagamiseks, õigusaktide omavahelise seose säilitamiseks ja võimaliku normikonflikti vältimiseks ette nähtud, et Eesti õigusesse ülevõetavaid vastuvõtutingimuste sätteid reguleeritakse seaduses sellises ulatuses, mis ei ole otsekohaldavate määrustega juba reguleeritud.

**Paragrahv 1 lõikega 1** võetakse samuti üle direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikkel 1. **Lõike 2** järgi kohaldatakse seaduses ette nähtud haldusmenetlusele haldusmenetluse seaduse (edaspidi *HMS*) sätteid, arvestades erisusi.

## **2. jagu „Mõisted“**

### **§ 2. Euroopa ühise varjupaigasüsteemi õigusaktide mõistete kasutamine**

EL-i õigustik on Eesti õigusruumi osa. Eelnõu §-ga 2 sätestatakse, et eelnõus kasutatakse Euroopa ühise varjupaigasüsteemi õigusaktides sätestatud mõisteid. Uusi mõisteid eelnõuga ei looda. Paragrahviga 2 võetakse üle direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 2 lõiked 1, 2, 4 ja 5. Lõike 4 ülevõtmisel on asjakohased ka tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 8 lõige 2 ja lastekaitse seaduse § 3 lõige 2.

Euroopa ühise varjupaigasüsteemi õigusaktid kasutavad ka mõisteid, mida ei ole Eesti õiguses varem kasutatud. Neid mõisteid kasutatakse ka eelnõus, kuid neid ei defineerita, sest seda on juba tehtud otsekohaldavates ning seletuskirjas tutvustatud EL-i määrustes. Seejuures on määrustes defineeritud ka kõik direktiivis 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) kasutatud mõisted ning seega ei ole ka selles direktiivis kasutatud mõistete eelnõus defineerimine direktiivi ülevõtmiseks vajalik. Euroopa ühise varjupaigasüsteemi õigusaktides sätestatud mõisted on kogumina esitatud eelnõu seletuskirja lisas 3.

### **§ 3. Välismaalane ja kolmanda riigi kodanik**

**Paragrahvi 3 lõikega 1** sätestatakse, et välismaalane on kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik. **Lõikega 2** sätestatakse, et kolmanda riigi kodanik on isik, kes on muu riigi kui EL-i liikmesriigi, Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigi või Šveitsi Konföderatsiooni kodanik

Euroopa ühise varjupaigasüsteemi õigusaktid ei kasuta mõistet „välismaalane“, kuid seda mõistet kasutatakse läbivalt Eesti rändevaldkonda reguleerivates õigusaktides. Välismaalane on kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik. Kolmanda riigi kodanik on isik, kes on muu riigi kui EL-i liikmesriigi, Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigi või Šveitsi Konföderatsiooni kodanik.

Välismaalase mõistet kasutatakse eelnõus, et säilitada eelnõu seos teiste Eesti rändevaldkonda reguleerivate õigusaktidega, tagada seaduse eelnõu loetavus ning samuti selleks, et eristada isikuid, kellele kohalduvad rahvusvahelise kaitse taotleja või saaja staatusest tulenevad õigused. Nimetatud eristus on vajalik näiteks vastutava liikmesriigi määramise menetluses ja selle raames inimese üle andmisel ühest liikmesriigist teise olukorras, kus menetlust korraldatakse inimese suhtes, kes ei ole Eestile rahvusvahelise kaitse taotlust esitanud või kes on sellest

loobunud. Samuti näiteks olukorras, mil lõplik otsus rahvusvahelise kaitse taotluse suhtes on tehtud või ühise nimetajana olukorras, kui regulatsioon puudutab kõiki seaduse kohaldamisalasse kuuluvaid inimesi olenemata menetluse astmest või liigist või sellest tulenevast õiguslikust staatusest.

**Paragrahviga 3** ning §-i 28 lõigetega 1, 5, 6 ja 7 võetakse üle direktiiv 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 3 lõiked 1 ja 2.

#### **§ 4. Lõplik otsus**

Lõpliku otsuse määratlus on oluline Euroopa ühise varjupaigasüsteemi õigusaktides sätestatud kontseptsioon, mis on seotud eesmärgiga tõhustada menetlusi, optimeerida taotlejate riigis viibimise õigust ning koos sellega välismaalaste vastuvõtmisega seotud riigi ressursse.

Määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) põhjenduspunkt 88 kohaselt on praeguse liikmesriikide kohtusüsteemide erisuste tõttu eesmärgiks sätestada paindlik lõpliku otsuse määratlus kuid samas rõhutatakse, et vaatamata riigisisesele õigusele viitmisele tuleb õiguskaitsevahendite kasutamist minimeerida. Sama määruse artikli 3 punkt 8 sätestab, et lõplik otsus on otsus selle kohta, kas kolmanda riigi kodanikule või kodakondsuseta isikule antakse määruse 2024/1347/EL (kvalifikatsioonitingimuste kohta) alusel pagulasseisund või täiendava kaitse seisund, sealhulgas taotluse suhtes selle mittelubatavuse tõttu tehtud keelduv otsus või taotluse suhtes selle kaudselt või sõnaselgelt tagasivõtmise tõttu tehtud keelduv otsus, mille suhtes ei kohaldata enam õiguskaitsevahendit sama määruse V peatüki raames või mis on riigisisese õiguse kohaselt muutunud lõplikuks, olenemata sellest, kas taotlejal on õigus jääda liikmesriigi territooriumile.

Määruse 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) artikli 2 punkt 4 ja määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikli 3 punkt 13 sätestavad, et taotleja on kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik, kes on esitanud rahvusvahelise kaitse taotluse sooviavalduse, mille suhtes ei ole lõplikku otsust veel tehtud.

Määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikli 3 punkt 19 sätestab, et korduv taotlus on selline uus rahvusvahelise kaitse taotlus, mille esitamiseks avaldatakse soovi mis tahes liikmesriigis pärast eelmise taotluse kohta lõpliku otsuse tegemist, sealhulgas juhul, kui selle taotluse suhtes on tehtud selle sõnaselgelt või kaudselt tagasivõtmise tõttu keelduv otsus.

Seega, Eesti õiguses tuleb ette näha, milline otsus on lõplik. Alates 1. maist 2016. aastast kehtiva VRKS-i järgi on lõplik otsus tehtud, kui välismaalane ei ole kasutanud tähtaegselt kohtukaebeõigust või halduskohus on jättnud tema kaebuse rahuldamata. Seejuures on oluline rõhutada, et lõplik on halduskohtu tehtud otsus, mitte halduskohtu jõustunud otsus. Võttes arvesse Euroopa ühise varjupaigasüsteemi õigusaktide eesmärki, puudub mõjuv põhjus lõpliku otsuse tingimuste leevendamiseks, et võimaldada rahvusvahelise kaitse andmisest keelduva otsuse saanud välismaalastel EL-i territooriumil pärast otsuse tegemist jätkuvalt viibida. Eestis vaatab rahvusvahelise kaitse saamise taotluste suhtes tehtud keelduvate otsuse peale esitatud kaebusi läbi halduskohus. Kui taotluse suhtes tehtud keelduv otsus on muutunud lõplikuks, siis lõpeb rahvusvahelise kaitse menetlus ja välismaalase taotleja staatus ning koos sellega ka õigus taotlejana Eestis viibida. Seega kestab rahvusvahelise kaitse taotleja staatus ja sellest staatusest tulenevad välismaalase õigused alates suulisest ning vormivabast sooviavaldusest kuni halduskohtu otsuse tegemiseni. Välismaalasel säilib peale otsuse lõplikuks muutumist üldine kohtukaebeõigus, mida välismaalane saab realiseerida ka välisriigis viibides, kuid peale lõpliku otsuse tegemist ei säili välismaalasele rahvusvahelise kaitse taotleja staatus ega sellega seotud õigused.

Seetõttu kehtestatakse §-i 4 lõikega 1, et lõplik otsus on: 1) rahvusvahelise kaitse taotluse kohta tehtud keelduv otsus või rahvusvahelise kaitse äravõtmise otsus, mida ei ole kaebetähtajal halduskohtus vaidlustatud; 2) taotluse kohta tehtud keelduv otsus või otsus rahvusvahelise kaitse äravõtmise kohta, mille peale esitatud kaebuse on halduskohus jätnud rahuldamata või 3) otsus tunnustada taotlejat pagulase või täiendava kaitse saajana ja anda talle rahvusvaheline kaitse.

**Lõike 2** kohaselt lõpeb lõpliku otsuse tegemisega rahvusvahelise kaitse menetlus ja sama §-i lõike 1 punktides 1 ja 2 sätestatud juhtudel välismaalase õigus riigis viibida. Rahvusvahelise kaitse menetluse ja riigis viibimise õiguse lõppemisel säilib isikul siiski üldine kohtukaebeõigus. Nimetatud õigust saab välismaalane realiseerida Eestist eemal viibides.

## **§ 5. Ajutine kaitse ja ajutise kaitse saaja**

Ajutise kaitse kohaldamist reguleerib direktiiv 2001/55/EÜ, mis on üle võetud VRKS-ga. Nimetatud direktiivi kohaldatai esmakordselt alles 2022. aastal seoses Venemaa Föderatsiooni ulatusliku sõjalise agressiooniga Ukraina vastu 24. veebruaril 2022. Agressioonisõda põhjustas Ukraina elanike massilise väljarände, mille tulemusena võttis EL-i Nõukogu 04. märtsil 2022 EK ettepanekul vastu rakendusotsuse (EL)2022/382<sup>59</sup>, millega määrati kindlaks Ukrainast lähtuva põgenike massilise sissevoolu olemasolu direktiivi 2001/55/EÜ artikli 5 tähenduses, algatati ajutise kaitse direktiivi rakendamine ning määrati inimeste ring, kes ajutise kaitse saajatena tuleb kvalifitseerida. UNHCR-i andmetel on alates sõja algusest Ukrainast sunnitud põgenema kokku 6,3 miljonit inimest, kellest 4,5 miljonit on registreeritud EL-i liikmesriikides ajutise kaitse saajatena. Eesti on pakkunud kaitset enam kui 55 000 Ukraina sõjapõgenikule. 25. mai 2025 seisuga oli tähtajaline elamisluba ajutise kaitse alusel kokku 34 167 Ukraina sõjapõgenikul.

Direktiiv 2001/55/EÜ kuulus esialgu Euroopa ühise varjupaigasüsteemi õigusaktide reformi paketi hulka, kuid tulenevalt 2022. aastal alanud Venemaa Föderatsiooni agressioonisõjast Ukraina vastu ja direktiivi esmakordsest kohaldamisest 2022. aasta märtsist kuni praeguseni (arutatakse EK ettepanekut pikendada kohaldamist kuni 2027. aasta märtsini), otsustati direktiivi muutmise edasi lükata. Seetõttu kehtestatakse eelnõus ajutise kaitse kohta praegu kehtivad sätted muutmata kujul. Eelnõuga muudetakse ainult sätete asukohta ja sellest tulenevalt korrastatakse neid tehniliselt.

Ajutise kaitse kohaldamisega seonduvad sätted on kajastatud eelnõu peatükis 5.

**Paragrahvi 5 lõike 1** kohaselt on ajutine kaitse erandlik menetlus, mille eesmärk on anda massilise sisserände või eeldatava massilise sisserände korral viivitamatut ja ajutist kaitset välismaalastele, kes ei saa päritoluriiki tagasi pöörduda, eelkõige kui valitseb oht, et rahvusvahelise kaitse süsteem ei suuda nimetatud sisserännet hallata, kahjustamata enda tõhusat toimimist ajutist kaitset taotlevate välismaalaste huvides. Lõikega võetakse üle direktiivi 2001/55/EÜ artikli 2 punkt a. Direktiivi seletuse kohaselt on ajutine kaitse erandlik menetlus, mille eesmärk on anda massilise sisserände või eeldatava massilise sisserände korral viivitamatut ja ajutist kaitset kolmandatest riikidest pärit ümberasustatud isikutele, kes ei saa päritoluriiki tagasi pöörduda, eelkõige juhul kui valitseb oht, et varjupaigasüsteem ei suuda nimetatud sisserännet nõuetekohaselt hallata sh taotlusi menetleda, kahjustamata oma tõhusat toimimist kõnealuste isikute ning teiste kaitset taotlevate isikute huvides. Ümberasustatud

---

<sup>59</sup> Nõukogu rakendusotsus 4. märtsi 2022 (EL) 2022/382, millega määratakse kindlaks Ukrainast lähtuva põgenike massilise sissevoolu olemasolu direktiivi 2001/55/EÜ artikli 5 tähenduses ning nähakse selle tulemusena ette ajutine kaitse. – [ELT L 71, 4.3.2022, lk 1—6](#).

inimeste massilise sissetrände olemasolu ja konkreetsete isikurühmade kirjelduse, kelle suhtes ajutist kaitset kohaldatakse, määratakse kindlaks EL-i Nõukogu otsusega. Seega on ajutine kaitse välismaalasele antud kaitse, mida ei ole täiendavalt, sarnaselt varjupaiga taotlemisega, vajalik isiklikult taotleda. Siseriiklikult on vaja kindlaks teha, kas välismaalane kuulub EL-i Nõukogu otsuses nimetatud isikute ringi. Vastav tuvastamismenetlus viiakse läbi elamisloa taotluse menetluse raames, mille käigus tehakse kindlaks välismaalase kuuluvus ajutist kaitset saama õigustatud isikute hulka.

**Lõike 3** kohaselt on ajutise kaitse saaja välismaalane, kes on sunnitud eelkõige rahvusvaheliste organisatsioonide üleskutse tulemusena oma päritoluriigist või -piirkonnast lahkuma või on seal evakueeritud ning kellel seoses olukorraga nimetatud riigis ei ole võimalik turvaliselt ja püsivalt tagasi pöörduda ja kes võib kuuluda rahvusvahelist kaitset reguleerivate sätete reguleerimisalasse ning kes on põgenenud relvakonfliktist või püsiva vägivalla piirkonnast või keda ähvardab tõsine oht langeda või kes on langenud inimõiguste süsteemse või üldise rikkumise ohvriks. Lõikega 3 võetakse üle direktiivi 2001/55/EÜ artikli 2 punkt c, milles defineeritakse ümberasustatud isikute mõiste, kelleks on kolmandate riikide kodanikud või kodakondsuseta isikud, kes on olnud sunnitud eelkõige rahvusvaheliste organisatsioonide üleskutse tulemusena oma päritoluriigist või -piirkonnast lahkuma või on seal evakueeritud ning kellel seoses olukorraga nimetatud riigis ei ole võimalik turvaliselt ja püsivalt tagasi pöörduda ning kes võivad kuuluda 1951. aasta Pagulasseisundi konventsiooni<sup>60</sup> artikli 1 punkti A või teiste rahvusvahelist kaitset võimaldavate rahvusvaheliste või siseriiklike õigusaktide reguleerimisalasse, eelkõige: 1) isikud, kes on põgenenud relvastatud konfliktide või püsiva vägivalla piirkondadest; 2) isikud, keda ähvardab tõsine oht langeda või kes on langenud inimõiguste süsteemse või üldise rikkumise ohvriks.

Lõike 3 kohaselt on massiline sissetrände suure arvu konkreetsest riigist või geograafiliselt alalt pärit välismaalaste omaalgatuslik või evakueerimiskavas ettenähtud saabumine. Lõikega 3 võetakse üle direktiivi 2001/55/EÜ artikli 2 punkt d, mille kohaselt on massiline sissetrände suure arvu konkreetsest riigist või geograafiliselt alalt pärit ümberasustatud isikute saabumine liikmesriiki, olenemata sellest, kas nende saabumine ühendusse oli omaalgatuslik või aidati sellele kaasa näiteks evakueerimiskava abil.

## **§ 6. Perekonnaliige**

Kooskõlas Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni ning põhiõiguste hartaga peab Euroopa ühise varjupaigasüsteemi õigusaktide kohaldamisel pidama esmatähtsaks era- ja perekonnaelu austamist ning perekonna ühtsuse tagamist. Samuti tuleb arvestada direktiivis 2003/86/EÜ rahvusvahelise kaitse saajate kohta sätestatuga.

Ka määruse 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) põhjenduspunkti 52 kohaselt peab perekonna mõiste määramisel kajastama praeguste rändesuundumuste reaalsust, kus taotlejad saavad sageli liikmesriikide territooriumile pärast pikemat teelolekut. Mõiste alla peavad seepärast kuuluma ka perekonnad, mis on moodustunud väljaspool päritoluriiki, kuid enne liikmesriigi territooriumile saabumist. Sama põhimõtte on sätestatud ka direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) põhjenduspunktis 49 ja määruse 2024/1347/EL (kvalifikatsioonitingimuste kohta) põhjenduspunktis 11. Küll aga ei piira Euroopa ühise varjupaigasüsteemi õigusaktide perekonna ühtsust käsitlevad sätted Eesti ühiskonna väärtusi ega Eesti kultuuriruumi põhimõtteid. Polügaamse abielu korral saab iga liikmesriik ise otsustada, kas ta soovib kohaldada perekonna ühtsuse sätteid polügaamsete leibkondade suhtes, sealhulgas ka veel ühe abikaasa ja rahvusvahelise kaitse saaja alaealiste laste suhtes. Määruse

---

<sup>60</sup> [RT II 1997, 6, 26.](#)

2024/1347/EL (kvalifikatsioonitingimuste kohta) põhjenduspunkt 19 selgitab täiendavalt, et perekonna ühtsust käsitlevate sätete kohaldamine peab alati põhinema tõelistel peresuhetel ega tohi hõlmata sundabielusid ning abielusid ja partnerlusi, mille ainus eesmärk on võimaldada asjaomasel isikul liikmesriiki siseneda või seal elada. Et mitte diskrimineerida pereliikmeid selle alusel, kus perekond loodi, peaksid perekonna mõiste alla kuuluma ka need perekonnad, mis loodi väljaspool päritoluriiki, kuid enne pereliikmete saabumist liidu territooriumile.

Määruse 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) artikli 2 lõige 8 sätestab **taotleja** pereliikmetena inimesed, kes viibivad liikmesriigi territooriumil, eeldusel et perekond oli olemas juba enne taotleja või pereliikme saabumist liikmesriigi territooriumile:

- a) taotleja abikaasa või taotlejaga püsivas suhtes olev vabaabielukaaslane, kui asjaomase liikmesriigi õiguse või tava kohaselt koheldakse vabaabielupaare kolmanda riigi kodanikke käsitlevate õigusaktide alusel võrdväärselt abielus paaridega;
- b) punktis a osutatud paari või taotleja alaealine laps tingimusel, et kõnealune laps ei ole abielus, sõltumata sellest, kas riigisisese õiguse tähenduses on kõnealune laps sündinud abielust või väljaspool abielu või on lapsendatud;
- c) kui taotleja on alaealine ja ta ei ole abielus, siis selle asjaomase liikmesriigi õiguse või tava kohaselt tema eest vastutav isa, ema või muu täiskasvanu, kus asjaomane täiskasvanu viibib;
- d) kui rahvusvahelise kaitse saaja on alaealine ja ta ei ole abielus, siis selle asjaomase liikmesriigi õiguse või tava kohaselt rahvusvahelise kaitse saaja eest vastutav isa, ema või muu täiskasvanu, kus rahvusvahelise kaitse saaja viibib.

Direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 2 lõige 3 sätestab **taotleja** perekonnaliikmetena inimesed, kes viibivad rahvusvahelise kaitse menetluse ajal sama liikmesriigi territooriumil, eeldusel et perekond oli olemas juba enne, kui taotleja liikmesriigi territooriumile saabus:

- a) taotleja abikaasa või temaga püsisuhtes olev vabaabielukaaslane, kui asjaomase liikmesriigi õiguse või tava kohaselt koheldakse vabaabielupaare samaväärselt abielupaaridega;
- b) punktis a osutatud paari või taotleja alaealised või täisealised ülalpeetavad lapsed, tingimusel, et nad ei ole abielus ja sõltumata sellest, kas riigisisese õiguse tähenduses on nad sündinud abielust või väljaspool abielu või on nad lapsendatud; alaealist käsitatakse individuaalse hinnangu alusel mitte abielus olevana, kui tema abielu ei oleks kooskõlas asjaomase liikmesriigi õigusega, juhul kui see oleks sõlmitud asjaomases liikmesriigis, võttes eelkõige arvesse seaduslikku abiellumisiga;
- c) kui taotleja on alaealine ja ega ole abielus, siis asjaomase liikmesriigi õiguse või tava kohaselt tema eest vastutav isa, ema või mõni teine täisealine isik, sealhulgas täisealine õde või vend; alaealist käsitatakse individuaalse hinnangu alusel mitte abielus olevana, kui tema abielu ei oleks kooskõlas asjaomase liikmesriigi õigusega, juhul kui see oleks sõlmitud asjaomases liikmesriigis, võttes eelkõige arvesse seaduslikku abiellumisiga

Määruse 2024/1347/EL (kvalifikatsioonitingimuste kohta) artikli 3 lõige 9 sätestab **kaitse saaja** perekonnaliikmena inimesed, kes viibivad rahvusvahelise kaitse taotlemisel sama liikmesriigi territooriumil, eeldusel et perekond oli juba olemas enne liikmesriigi territooriumile saabumist:

- a) rahvusvahelise kaitse saaja abikaasa või temaga püsisuhtes olev vabaabielukaaslane, kui asjaomase liikmesriigi õiguse või tava kohaselt koheldakse vabaabielupaare abielupaaridega samaväärselt;
- b) punktis a osutatud paari või rahvusvahelise kaitse saaja alaealised või täisealised ülalpeetavad lapsed, tingimusel et nad ei ole abielus ja sõltumata sellest, kas nad on riigisisese õiguse kohaselt sündinud abielust või väljaspool abielu või lapsendatud; alaealist käsitatakse individuaalse hinnangu alusel mitte abielus olevana, kui tema abielu ei oleks kooskõlas asjaomase liikmesriigi õigusega, juhul kui see oleks sõlmitud kõnealuses liikmesriigis, võttes eelkõige arvesse seaduslikku abiellumisiga;



c) kui rahvusvahelise kaitse saaja on mitte abielus olev alaealine, siis asjaomase liikmesriigi õiguse või tava kohaselt tema eest vastutav isa, ema või mõni muu täisealine isik, sealhulgas täisealine õde või vend; alaealist käsitatakse individuaalse hinnangu alusel mitte abielus olevana, kui tema abielu ei oleks kooskõlas asjaomase liikmesriigi õigusega, juhul kui see oleks sõlmitud kõnealuses liikmesriigis, võttes eelkõige arvesse seaduslikku abiellumisiga

Määruse 2024/1350/EL (ümberasustamise kohta) põhjenduspunktid 17 ja 46 kinnitavad samuti, et lähtuma peab perekonna ühtsuse põhimõttest ja diskrimineerimise keelust ning asjaolu, et liikmesriigil on õigus nõuda peresuhete olemasolu tõendamist. Selle määruse artikli 5 lõike 4 alusel võivad perekonna ühtsuse tagamiseks olla vastu võetavad järgmised **vastu võetavate inimeste** perekonnaliikmed:

- a) abikaasa või asjaomase isikuga püsivas suhtes olev vabaabielukaaslane, kui asjaomase liikmesriigi õiguse või tava kohaselt koheldakse vabaabielupaare kolmanda riigi kodanikke või kodakondsuseta isikuid käsitlevate õigusaktide alusel võrdväärselt abielus paaridega;
- b) alaealised lapsed, tingimusel et need lapsed ei ole abielus, sõltumata sellest, kas nad on sündinud abielust või väljaspool abielu või liikmesriigi õiguse tähenduses lapsendatud või tunnustatud;
- c) isa, ema või muu täiskasvanu, kes vastutab vallalise alaealise eest vastavalt asjaomase liikmesriigi õigusele või tavadele;
- d) õed või vennad;
- e) kolmanda riigi kodanikud või kodakondsuseta isikud, kes on sõltuvad oma lastest, vanematest või muudest pereliikmetest raseduse, vastsündinud lapse, raske vaimse või kehalise haiguse, raske puude või kõrge vanuse tõttu, tingimusel et peresidemed olid olemas päritoluriigis, et laps või vanem või muu pereliige on võimeline sõltuva isiku eest hoolt kandma ja et asjaomased isikud kinnitavad oma soovi kirjalikult.

Täiendavalt peavad liikmesriigid võtma igakülgsest arvesse lapse huve. Kui kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik on abielus alaealine, kes ei ole koos oma abikaasaga, võib alaealise huvid lugeda seotuks alaealise vanemate perekonnaga. Võttes arvesse põhiõiguste hartat, Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni ja asjakohast kohtupraktikat ning selleks, et mitte diskrimineerida pereliikmeid perekonna loomise koha alusel, peaks perekonna mõiste hõlmama ka väljaspool taotlejate päritoluriiki, kuid enne liikmesriikide territooriumile saabumist moodustunud perekondi.

Viimaks, direktiivi 2003/86/EÜ kohaselt tuleb võimaldada **pagulaste** ühinemist sama direktiivi artiklis 4 nimetatud pereliikmetega:

- a) isiku abikaasa;
- b) isiku ning tema abikaasa alaealised lapsed, sealhulgas lapsed, kes on adopteeritud asjaomase liikmesriigi pädeva asutuse otsuse alusel või selle liikmesriigi rahvusvahelistest kohustustest tulenevalt automaatsele täitmisele pööratava otsuse alusel või otsuse alusel, mida tuleb vastavalt rahvusvahelistele kohustustele tunnustada;
- c) isiku alaealised lapsed, kaasa arvatud lapsendatud lapsed, kui perekonna taasühinemist taotleb isik on nende eestkostja ning lapsed on tema ülalpidamisel. Liikmesriigid võivad lubada oma perekonnaga taasühineda lastel, kes on ühisel eestkostel, tingimusel et teine eestkostja on andnud oma nõusoleku;
- d) abikaasa alaealised lapsed, kaasa arvatud lapsendatud lapsed, kui abikaasa on nende eestkostja ning lapsed on tema ülalpidamisel. Liikmesriigid võivad lubada oma perekonnaga taasühineda lastel, kes on ühisel eestkostel, tingimusel et teine eestkostja on andnud oma nõusoleku.

Selleks, et võtta üle direktiivid, rakendada määruseid ning täita reformi eesmärki menetluste lihtsustamiseks ja kiirendamiseks ning eelkõige selleks, et seada esikohale laste õigused ja



huvid, sätestatakse §-i 6 lõikega 1 perekonnaseadusega kooskõlas olev ühtne kõikehõlmav perekonnaliikme määratlus, nii rahvusvahelise kaitse taotleja kui saaja kohta, olenemata asjaolust, kas tegemist on pagulase või täiendava kaitse saajaga või solidaarsusmehhanismi kaudu või ümberpaigutamise või humanitaarsetel põhjustel vastu võtmise kaudu saabunud välismaalasega. Määratlusega ei ole hõlmatud ajutise kaitse alusel vastu võetavate inimeste perekonnaliikmed, kes on reguleeritud eelnõu § 71 (perekondade taasühendamise). Selle kohaselt kuuluvad perekonnaliikmete hulka tema abikaasa või registreeritud elukaaslane; tema või tema abikaasa või registreeritud elukaaslase vallaline ja alaealine laps; tema või tema abikaasa või registreeritud elukaaslase vallaline ja täisealine laps, kui laps ei ole tervises seisundi või puude tõttu suuteline iseseisvalt toime tulema; tema või tema abikaasa või registreeritud elukaaslase ülalpidamisel olev vanem või vanavanem, kui päritoluriigis puudub muudest perekondlikest sidemetest tulenev toetus; tema vanem või eestkostja, kui taotleja on alaealine, välja arvatud juhul, kui tema teovõimet on abiellumise eesmärgil laiendatud ja tema perekonnaliikmeks loetakse tema abikaasa; tema vanem või eestkostja või muu perekonnaliige, kui taotleja on saatjata alaealine, välja arvatud juhul, kui see oleks vastuolus alaealise õiguste ja huvidega.

**Lõikega 2** sätestatakse, et PPA ei käsitle rahvusvahelise kaitse taotleja ja saaja abikaasat perekonnaliikmena, kui abielu on ilmselgelt vastuolus avaliku korraga. Seega on PPA-l õigus jätta perekonnaliikmena käsitlemata rahvusvahelise kaitse taotleja või saaja abikaasa, kui on teatavaks saanud asjaolud, mis annavad alust hinnata, et abielu on ilmselgelt vastuolus avaliku korraga. Eelkõige tuleks vastuolus avaliku korraga pidada tahtevastaseid abielusid. Arvestades, et abielu võib olla sõlmitud mistahes geograafilises piirkonnas või riigis, ei saa sätestada ammendavat loetelu asjaoludest, mis võivad tingida abielu vastuolu Eesti avaliku korraga. Säte juhindub rahvusvahelise eraõiguse seaduse §-st 7, mille kohaselt ei tunnustata välisriigis sõlmitud abielu, kui see on ilmselges vastuolus Eesti õiguse oluliste põhimõtetega, see tähendab avaliku korraga. Eelkõige on sätte eesmärgiks kaitsta laste õigusi ja huve.

**Lõikega 3** sätestatakse, et kõik asjassepuutuvad pädevad asutused käsitavad kaitse taotleja ja kaitse saaja perekonnaliikmeid perekonnana ainult sellisel juhul kui perekond oli olemas enne Eestisse saabumist. Seega ei loeta kaitse taotleja ega saaja perekonnaliikmeteks käesoleva eelnõu reguleerimisala mõttes neid perekonnaliikmeid, kellega on peresidemed loodud Eestis olles. Neile perekonnaliikmetele ei laiene seega ka VRKS-s sätestatust tulenevad õigused ja kohustused sh rahvusvahelise kaitse saaja õigus perekonnaliikme elamisloale EL 2024/1347 artikli 23 alusel. Nendel perekonnaliikmetel on võimalus perekonna ühtsuse tagamiseks jätkata elamist varasemalt omandatud viibimisõiguse aluse või taotleda elamisluba VMS-is sätestatud alusel.

Muuhulgas võetakse §-ga 6, perekonnaseaduse (edaspidi *PKS*) § 161 ja rahvusvahelise eraõiguse seaduse (edaspidi *REÕS*) §-ga 64 üle direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 2 lõige 3.

### **3. jagu „Pädevad asutused“**

#### **§ 7. Pädevate asutuste ülesanded**

Euroopa ühise varjupaigasüsteemi õigustiku kohaldamiseks tuleb liikmesriigil määrata menetlev ametiasutus ja teised pädevad asutused määruses ja direktiivis sätestatud kõikide ülesannete täitmiseks. Määruse 2024/1351/EL (rändealduse kohta) põhjenduspunkti 8 ja artikkel 6 lõike 2 punkt b kohaselt peavad liikmesriigid tagama rakendamiseks vajalikud inim- ja materiaalsed ressursid, rahalised vahendid ja taristu ning oma pädevatele asutustele vajalikud

töötajad. Liikmesriigid peavad samuti tagama asjakohase koordineerimise asjaomaste riigisiseste ametiasutuste ja teiste liikmesriikide ametiasutuste vahel.

Määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikli 3 lõike 16 kohaselt on menetlevaks asutuseks liikmesriigi kohtulaadne ametiasutus või haldusorgan, kes vastutab rahvusvahelise kaitse taotluste läbivaatamise eest ning on pädev tegema haldusmenetluse etapis otsuseid. Artikli 4 lõike 1 kohaselt tuleb liikmesriigil määrata menetleva ametiasutuse, kes täidab talle määruse 2024/1348 ja määruse 2024/1347/EL ja teiste määruste alusel antud ülesandeid.

**Lõikega 1** sätestatakse, et PPA täidab Euroopa ühise varjupaigasüsteemi õigusaktides sätestatud pädeva asutuse ülesandeid, kui seadus ei sätesta teisti. Sealhulgas: 1) on määruses 2024/1347/EL (kvalifikatsioonitingimuste kohta) nimetatud menetlev ametiasutus; 2) täidab määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikli 4 lõigetes 1–3 sätestatud ülesandeid; 3) on määruses 2024/1351/EL (rändealduse kohta) sätestatud vastutavat liikmesriiki kindlaksmäärav asutus; 4) teostab määruses 2024/1356/EL (taustakontrollide kohta) sätestatud taustakontrolli; 5) täidab määruse 2021/2303/EL (EL-i Varjupaigaameti kohta) artiklites 3 ja 24 sätestatud riiklikku kontaktpunkti ülesandeid ning 6) on määruses 2024/1351/EL (rändealduse kohta) nimetatud solidaarsusmehhanismi rakendamist korraldav asutus.

**Lõikega 2** kehtestatakse, et SKA korraldab ajutise kaitse saaja, rahvusvahelise kaitse taotleja ja rahvusvahelise kaitse saaja vastuvõtmise, kui käesolev seadus ei sätesta teisiti. Vabariigi Valitsuse seaduse §-i 67 kohaselt on SOM-i valitsemisalas sotsiaalse turvalisuse, sotsiaalhoolekande ning pensionisüsteemi kavandamine ja korraldamine, sotsiaalkindlustussüsteemide piiriülene koordineerimine, laste õiguste tagamine ja heaolu edendamine, puudega inimeste elukvaliteedi edendamine ja sellealase tegevuse koordineerimine; rahva tervise kaitse, tervishoid ja tervisesüsteemi arendamine, ravikindlustus, ravimid ja meditsiiniseadmed ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine. SOM-i valitsemisala asutuseks on SKA, kelle põhimääruse § 6 alusel on ameti ülesandeks muuhulgas riiklike sotsiaalteenuste ja rändega seotud teenuste korraldamine.

**Lõikega 3** sätestatakse, et KUM korraldab kohanemisprogrammi. Vastavalt Vabariigi Valitsuse seaduse §-i 62 lõikele 1 on KUM-i valitsemisalas riigi kultuuri- ja muinsuskaitsetöö ning kultuurilise mitmekesisuse ja lõimumise korraldamine ning kunstide, spordi ja liikumisharrastuse edendamine, osalemine riigi meediatöö kavandamisel ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.

**Paragrahv 7 lõikega 3**, § 45 lõikega 1 ja VSS § 95 lõikega 1 võetakse üle direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikkel 31. Sellega määratakse asutus, kellel on vastutus ja pädevus korraldada sama direktiivi artikliga 18 sätestatud kohustuse täitmine tagada rahvusvahelise kaitse taotlejatele juurdepääsu keelekursustele, kodanikuõpetuse kursustele või kutsekoolitusele, mida Eesti peab asjakohaseks, et suurendada taotlejate võimet iseseisvalt toime tulla, pädevate asutustega suhelda või tööd leida, või hõlbustatakse juurdepääsu sellistele kursustele sõltumata asjaolust, kas taotlejatel on artikli 17 kohane pääs tööturule. Samuti korrastatakse sättega määruse 2024/1347/EL (kvalifikatsioonitingimuste kohta) artiklis 35 sätestatud rahvusvahelise kaitse saaja juurdepääsu õigust integratsioonimeetmetele, mille korraldamine on samuti KUMi pädevuses.

**Lõikega 4** sätestatakse, et ÕK täidab määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikli 43 lõikes 4 ning määruse 2024/1356/EL (taustakontrolli kohta) artiklis 10 nimetatud põhiõiguste seire ülesannet.

#### **4. jagu „Teabe kaitse ja isikuandmete töötlemine“**

## § 8. Teabe kaitse ajutise kaitse ja rahvusvahelise kaitse menetluses

**Lõigetega 1 ja 2**, §-i 16 lõike 3 punktiga 5, §-i 19 lõikega 1, §-i 42 lõike 6 punktiga 3 ja lõikega 8, § 46 lõigetega 1 ja 2 ning TTKS § 2 lõikega 1, § 3 lõikega 1 võetakse üle direktiiv 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 20 lõiked 2 kuni 8. **Lõikega 3** ja §-i 21 lõikega 6 võetakse üle direktiiv 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 27 lõige 10.

**Paragrahvis 8** sätestatakse ajutise kaitse ja rahvusvahelise kaitse menetluse konfidentsiaalsena hoidmise kohustus. Määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikkel 7 sätestab, et rahvusvahelise kaitse menetluses kogutud isikuandmed on konfidentsiaalsed ja väidetavatele tagakiusajatele ega tõsise kahju põhjustajatele ei tohi teavet avaldada. Avaliku teabe seaduse (edaspidi *AvTS*) §-i 3 lõigete 1 ja 2 kohaselt on kõik avalikke ülesandeid täites saadud või loodud teave avalik, juhul kui seda ei ole seaduses sätestatud korras piiratud. Seega on määruse rakendamiseks vajalik piirang kehtestada seaduse tasandil. Kehtiv VRKS laiendab konfidentsiaalsuskohustust ka ajutise kaitse menetlusele ja pole ühtegi põhjust selle muutmiseks. Ühtegi põhimõttelist muudatust võrreldes kehtiva VRKS-iga ei tehta. Rahvusvahelise kaitse ja ajutise kaitse menetluses kogutud andmed loetakse ka edaspidi piiratud juurdepääsuga teabeks eelkõige *AvTS* §-i 35 lõike 1 punkt 11 ja 12 alusel sh kohaldades § 40 lõikes 3 sätestatut.

Seega sätestatakse **lõike 1** kohaselt, et ajutise kaitse ja rahvusvahelise kaitse menetlus ei ole avalik. **Lõike 2** kohaselt tuleb taotleja andmeid sisaldav teave tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks avaliku teabe seaduse tähenduses. Nimetatud välismaalase andmeid sisaldava teabe töötlemine on lubatud üksnes seadusega ettenähtud ülesannete täitmiseks.

**Lõikega 3** sätestatakse, et taotleja kohta kogutud andmete edastamine välisriigile ja välisriigilt taotleja kohta andmete kogumine on lubatud ainult välislepingust, EL-i õigusest või VRKS-st tuleneva kohustuse täitmiseks. Andmete edastamisel välisriigile tagatakse, et teavet ei edastata otseselt ega kaudselt taotleja päritoluriigile. Nimetatud teabe edastamise keeld, mida tuleb järgida muuhulgas ka päritoluriigis valitseva olukorra või taotlejaga seotud asjaolude osas päringute tegemisel on vajalik, sest rahvusvahelise kaitse taotlejad on reeglina haavatavas olukorras ning jagavad menetluse käigus ametiasutusele tundlikku teavet. Konfidentsiaalsuse põhimõtte tähendab, et teabe jagamisel tuleb olla kindel, et taotleja turvalisus ei satu ohtu ning ei too kaasa tema inimõiguste rikkumise tagajärge. Menetluse käigus kogutud teabe ning ka pelgalt rahvusvahelise kaitse taotlemise fakti teatavaks saamisel võivad olla laastavad tagajärjed kaitse saajale ja tema perekonnaliikmetele. Muuhulgas ka viisil, et juhul kui kaitse saamise vajadus puudus, siis kaitse taotlemise fakti teatavaks saamine võib olla uueks iseseisvaks aluseks inimese tagakiusamiseks ja seetõttu ka kaitsevajaduse tekkimiseks. Seetõttu on äärmiselt oluline, et rahvusvahelise kaitse menetluse käigus teatavaks saanud teavet töötlevad ainult konkreetse menetlusega seotud ametnikud ning taotlemise fakti ega muud taotlemisega seotud teavet ei edastata ühelgi viisil taotleja koduriigile. Konfidentsiaalsuse tagamise kohustus kehtib ka siis, kui taotleja päritoluriigiks on turvaline kolmas riik või turvaline päritoluriik. Nagu teistegi teemade puhul, siis tuleb ka konfidentsiaalsuse tagamisel järgida muuhulgas EUAA juhiseid ja UNHCR-i soovitusi.

**Lõikega 4** sätestatakse, et kui ajutise kaitse ja rahvusvahelise kaitse menetluses kogutud andmeid edastatakse muule kui käesolevas VRKS-s nimetatud asutusele, kehtivad sama §-i lõigetest 2 ja 3 tulenevad kohustused ka nimetatud asutuse ja selle ametnike ning töötajate kohta.

## § 9. Isikuandmete töötlemine

Selles § ei ole tehtud põhimõttelist muudatust võrreldes kehtiva VRKS-iga. **Lõigete 1–3** kohaselt võib pädev asutus jätkuvalt töödelda isikuandmeid ja eriliiki isikuandmeid ilma isiku nõusolekuta. Samuti võib pädev asutus jätkuvalt töödelda välisriigilt või rahvusvaheliselt organisatsioonilt saadud isikuandmeid.

Euroopa ühise varjupaigasüsteemi õigusaktide kohaselt peab välismaalane esitama liikmesriigi pädevatele asutustele isikuandmeid. Määruse 2024/1358/EL (Eurodac-süsteemi kohta) artikli 13 kohaselt peab välismaalane taluma ka biomeetriliste andmete (näokujutis ja sõrmejäljed) võtmist, seejuures peab liikmesriik ette nägema haldusmeetmed selle kohustuse täitmiseks. Sellega seondult säilitatakse põhimõtte, et VRKS-i alusel läbiviidavates menetluses ei töödelda isiku andmeid viimase nõusoleku alusel ja andmete töötlemist ei lõpetata, kui isik ei ole enda andmete töötlemisega nõus. Määruse 2024/1358/EL (Eurodac-süsteemi kohta) artikli 13 kohaselt võib liikmesriik viimase abinõuna ette näha ka sunnimeetmed biomeetria hõivamiseks. Vahetut sündi kohaldatakse riikliku järelevalve erimeetmena korrakaitse seaduses (edaspidi *KorS*) sätestatud korras.

**Lõigetes 4–6** on säilitatud regulatsioon, mis piirab välismaalase õigust saada teavet ja juurdepääsu tema kohta kogutud andmetele, mille kehtestamist eriseaduses võimaldab isikuandmete kaitse üldmääruse<sup>61</sup> artikkel 23. Eesti pädevad asutused kontrollivad põhjalikult rahvusvahelise kaitse taotlejate tausta ning ei saa välistada juhtumeid, kus rahvusvahelise kaitse andmisest tuleb keelduda avaliku korra ja julgeoleku kaalutlustel. Samadel kaalutlustel võib olla vajalik ka piirata taotleja juurdepääsu tema kohta teatavaks saanud asjaolude kohta.

**Lõigetes 7–8** on säilitatud lõike 4 regulatsiooni täpsustatud selliselt, et sama §-i lõikes 4 nimetatud andmete avaldamise piirangut ei kohaldata määruse 2024/1356/EL (taustakontrolli kohta) artikli 17 punktides a–g ja i sätestatud andmete kohta. Samuti selliselt, et sama §-i lõike 4 punktides 1–4 nimetatud andmete avaldamise piirangu aluse äralangemisel lõpetatakse andmete avaldamise piirangu kohaldamine ning andmesubjektile antakse teavet ja tagatakse juurdepääs tema kohta kogutud isikuandmetele, tema kohta andmekogusse kantud andmetega ja menetlustoimikule. Nimetatud täpsustused on vajalikud määruse 2024/1356/EL (taustakontrolli kohta) artikli 17 lõike 3 viimase lõigu rakendamiseks, millega on sätestatud, et taustakontrolli kokkuvõttes sisalduv teave tehakse isikule, keda see puudutab, kättesaadavaks, kas paberil või elektroonselt. Sama artikli lõike 1 punktis h osutatud teave jäetakse välja. Enne kokkuvõtte edastamist artikli 18 lõigetes 1, 2, 3 ja 4 osutatud asutustele on isikul, kes peab läbima taustakontrolli, võimalus teatada, et kokkuvõttes esitatud teave on vale. Taustakontrolliasutused registreerivad kõik sellised teated samas artiklis osutatud asjakohases teabes.

## 5. jagu „Rändehalduse meetmed“

### § 10. Ümberasustamine ja solidaarsusmehhanism

EL-i varjupaiga- ja rändehalduse reformiga luuakse püsiv solidaarsusmehhanism ning ümberasustamise ja humanitaarse vastuvõtu raamistik. Kuigi tegemist on erinevate mehhanismidega, siis halduskoormuse vähendamiseks ning protsesside lihtsustamiseks sätestatakse välismaalaste vastu võtmise ja muud liiki abi pakkumise otsustamiseks üks protsess. Seda toetab ka asjaolu, et mõlemat regulaarset EL-i protsessi koordineerib EK ning mõlema

<sup>61</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. aprilli 2016. aasta määrus (EL) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus). – [ELT L 119, 04.05.2016, lk 1–88](#).

puhul on oluline roll liikmesriikide esindajatest koosneval kõrgetasemelisel komiteel. Kahe EL-i põhielementide võrdlus on esitatud järgnevalt.

**Tabel 1.** Ümberasustamise ja ümberpaigutamise peamiste elementide võrdlus (autor: SIM)

Ümberasustamine	Ümberpaigutamine
Õiguslik alus: määrus 2024/1350/EL (ümberasustamise kohta)	Õiguslik alus: määrus 2024/1351/EL (rändealduse kohta)
Püsiv (vabatahtlik) mehhanism:  Mehhanismis osalemine on liikmesriikidele vabatahtlik	Püsiv (valikuline) mehhanism: Mehhanismis osalemine on liikmesriikidele kohustuslik, kuid ümberpaigutamine abistamise viisina on valikuline
Tegevused kahe aastase liidu vastuvõtu kava raames	Tegevused iga-aastase solidaarsustsükli raames
Tegevusi toetab EUAA	Tegevusi koordineerib EK-i solidaarsuskoordinaator
Inimesi võetakse vastu kolmandatest riikidest	Inimesi võetakse vastu teisest liikmesriigist
Vastu saab võtta UNHCR-i suunatud inimesi. Humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmine põhineb liikmesriikide taotlusel	Vastu saab võtta rahvusvahelise kaitse taotlejaid ja vähem kui kolm aastat varem kaitse saanud inimesi
LR saab ise inimeste osas kriteeriume seada ning neist vastuvõtmisel lähtuda	LR saab esitada inimeste osas eelistusi ja nendest lähtutakse võimaluse korral
Valiku ja otsustamise menetlust saab teha kolmandas riigis	Valiku ja otsustamise menetlust saab teha ainult Eestis. Julgeolekuohu kontrolli on erandkorras võimalik teha ühe nädala jooksul andmete saamisest abistatavas liikmesriigis kohapeal
EL ühekordne rahaline toetus 10 000 eurot ümberasustatud inimese kohta, 6000 eurot humanitaarsetel põhjustel vastu võetud inimese kohta. Kui inimene kuulub ühte või mitmesse ebasoodsas olukorras olevasse inimeste rühma <sup>62</sup> , võidakse toetust suurendada 8000 euroni	EL ühekordne rahaline toetus inimese kohta 10 000 eurot <sup>63</sup>
	Iga ümberpaigutamise raames üle antud rahvusvahelise kaitse taotleja või -kaitse saaja eest 500 euro suurune rahaline toetus

**Lõigetega 1–3** korrastatakse mõisteid ning **lõigetega 4–8** sätestatakse ümberasustamises ja solidaarsusmehhanismis osalemise otsustamise kord.

Määruse 2024/1350/EL (ümberasustamise kohta) artikli 2 lõike 1 ja lõike 3 alusel on sätestatud ümberasustamise ja humanitaarsetel põhjustel vastu võtmise mõisted.

Ümberasustamine on määruse kohaselt UNHCR-i suunamisel kolmandast riigist, kuhu isik on olnud sunnitud ümber asuma, mingi liikmesriigi territooriumile sellise kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku vastuvõtmine, kes täidab vastuvõtmise tingimusi, kelle suhtes ei kehti vastuvõtmisest keeldumise põhjused ning kellele antakse rahvusvaheline kaitse.

<sup>62</sup> Riskigruppi kuuluvad naised ja lapsed; saatjata alaealised; selliste meditsiiniliste vajadustega isikud, mida saab rahuldada üksnes humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise teel; isikud, kes vajavad humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmist seoses õigusliku või füüsilise kaitse vajadustega, sealhulgas vägivalda- või piinamisohvrid.

<sup>63</sup> 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](#).



Humanitaarsetel põhjustel vastu võtmine on kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku vastuvõtmine, mis liikmesriigi taotluse korral toimub EUAA, UNHCR-i või muu asjakohase rahvusvahelise organi suunamisel, kolmandast riigist, kuhu isik on olnud sunnitud ümber asuma, mingi liikmesriigi territooriumile ning kui vähemalt esialgse hinnangu alusel täidab see isik vastuvõtu tingimusi, ei kehti keeldumise põhjuseid ja talle antakse rahvusvaheline kaitse või riigisisese õiguse alusel humanitaarsetel põhjustel staatus, millega tagatakse õigused ja kohustused, mis on samaväärsed määruse 2024/1347/EL (kvalifikatsioonitingimuste kohta) artiklites 20–26 ja 28–35 sätestatud täiendava kaitse saajate õiguste ja kohustustega.

**Lõikega 1** täpsustatakse, et Eestis loetakse ümberasustamiseks ainult selliste välismaalaste vastu võtmist, kellele on rahvusvahelise kaitse staatus ja elamisluba juba enne Eestisse sisenemist antud. Selline täpsustus tagab, et ümberasustamise korral vastu võetavatele inimestele on julgeoleku kontroll ning rahvusvahelise kaitse vajaduse põhjalik hindamine tehtud enne Eestisse jõudmist, kas kolmandas riigis või teises EL-i liikmesriigis. See aitab tõhusamalt maandada võimalikku kaasnevat julgeoleku ohtu. Samuti sätestatakse määratlusega, et Eestis ei kohaldata määruse 2024/1350/EL (ümberasustamise kohta) mõistes humanitaarsetel põhjustel välismaalaste vastuvõtmist ja siseriikliku korra alusel antavat kaitset.

**Lõikega 2** täpsustatakse, et solidaarsusmehhanism on kogum määruses 2024/1351/EL (rändealduse kohta) toodud meetmetest, et toetada rändesurve all olevaid liikmesriike. Nimetatud mõistet EL õigustikus praegu ei ole ning selle sätestamine on vajalik, et eristada ümberasustamise raamistiku protsessi ja solidaarsusmehhanismi protsessi. Määruse 2024/1351/EL (rändealduse kohta) kohaselt tuleb luua kohustuslik solidaarsusmehhanism, mis näeb ette rändesurve all olevate liikmesriikide tulemusliku toetamise ja tagab kiire juurdepääsu õiglastele ja tõhusatele rahvusvahelise kaitse andmise menetlustele. Sellise mehhanismiga tuleb ette näha samaväärsed eri liiki solidaarsusmeetmed ning see peab olema paindlik ja võimeline kiiresti kohanema muutuvate rändeprobleemidega. Sellise mehhanismi osaks on EL solidaarsuskoordinaator, liikmesriikide kõrgema poliitilise tasandi esindajatest koondatud kõrgetasemeline foorum, nõukogu rakendusaktiga vastu võetav iga-aastane solidaarsusreserv ja EL-i tehnilise tasandi solidaarsusfoorum, mis koosneb liikmesriikide piisavalt kõrge ametiastmega esindajatest, näiteks liikmesriikide asjakohaste ametiasutuste kõrgetest ametnikest. Nimetatud solidaarsusmehhanism võimaldab parema valmisoleku, et tegeleda rändesurve olukordadega. Sellise solidaarsusmehhanismi rakendamine koos vastutava liikmesriigi kindlaksmääramise tõhusa süsteemiga on kogu Euroopa uue ühise varjupaigasüsteemi toimimise peamine eeltingimus.

**Lõikega 3** sätestatakse, et ümberpaigutamine on solidaarsusmehhanismi rakendamisel rahvusvahelise kaitse taotleja või rahvusvahelise kaitse saanud isiku Eestisse vastuvõtmine teisest EL-i liikmesriigist või solidaarsusmehhanismi raames Eestis rahvusvahelise kaitse taotluse esitanud või selle saanud isiku üleandmine teise EL-i liikmeriiki või taotluse läbivaatamise eest vastutuse võtmine.

Ümberpaigutamise määratluse sätestamine on vajalik õigusselguse loomiseks ning määruse 2024/1351/EL (rändealduse kohta) rakendamiseks. Sama määruse artikli 2 punkt 22 alusel on ümberpaigutamine taotleja või rahvusvahelise kaitse saaja üleandmine toetatavast liikmesriigist toetavasse liikmesriiki. Eesti võib solidaarsusmehhanismi raames olenevalt rändeolukorrast Eestis ja EL-is sattuda nii toetava kui toetatava riigi rolli. Seetõttu on vajalik ümberpaigutamise määratlusega katta olukord, kui Eesti on välismaalaste vastu võtja kui ka olukord, kui Eesti on välismaalaste teisele liikmesriigile üle andja. Määruse 2024/1351/EL (rändealduse kohta) artikli 63 alusel on teise tasandi solidaarsusmeetmena sätestatud vastutuse rakendamise erandite kohaldamine. See tähendab, et teised liikmesriigid võtaksid ümberpaigutamise asemel



vastutuse selliste rahvusvahelise kaitse taotluste läbivaatamise eest, mille puhul toetatav liikmesriik on määratud vastutavaks.

**Lõikega 4** sätestatakse, et Vabariigi Valitsus otsustab osalemise ümberasustamises ja teiste liikmesriikide toetamise solidaarsusmehhanismi raames, kooskõlastades selle Riigikogu EL-i asjade komisjoniga.

Määruse 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) artikli 11 kohaselt, võtab EK vastu rakendusotsuse, millega määratakse kindlaks, kas konkreetne liikmesriik on eeloleval aastal rändesurve all, rändesurve ohus või märkimisväärses rändeolukorras ning konsulteerib eelnevalt asjaomaste riikidega. EK võtab vastava rakendusotsuse vastu iga aasta 15. oktoobriks ning edastab selle Euroopa Parlamendile ja EL-i Nõukogule.

Määruse 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) artikli 12 kohaselt teeb EK nõukogu rakendusakti ettepaneku, millega luuakse iga-aastane solidaarsusreserv, mis on vajalik eeloleva aasta rändeolukorra tasakaalustatuks ja tulemuslikuks käsitlemiseks. Nimetatud aruandes, milles arvestatakse rändesurve all olevate liikmesriikide prognoositavaid iga-aastaseid solidaarsusvajadusi. Ettepanekus määratakse kindlaks liidu tasandil iga-aastase solidaarsusreservi jaoks nõutavate ümberpaigutamiste aastane koguarv ja rahaliste toetuste aastane summa, mis on vähemalt järgmine 30 000 ümberpaigutamist või 600 miljonit eurot rahaliste toetuste puhul. Ettepanekus sätestatakse ka iga liikmesriigi iga-aastased esialgsed panused, mis saadakse sama määruse artiklis 66 sätestatud jaotumise kohaldamisest.

Määruse 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) artikli 13 kohaselt luuakse EL-i kõrgetasemeline solidaarsusfoorum, mis koosneb liikmesriikide esindajatest ja mida juhatab nõukogu eesistujariigina tegutsev liikmesriik. Liikmesriigid on esindatud sellisel vastutuse ja otsustusõiguse tasandil, mis on asjakohane kõrgetasemelisele foorumile antud ülesannete täitmiseks. EL-i Nõukogu kutsub kõrgetasemelise foorumi kokku 15 päeva jooksul EK-i aruande, otsuse ja ettepaneku esitamisest arvates. Liikmesriigid võtavad solidaarsuskohustusi määruse 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) artiklis 57 sätestatud korras.

Sama määruse kohaselt on liikmesriikidele seatud kohustus rakendada solidaarsusmehhanismi tulemuslikult ja kohustus ministri tasandi või muu kõrgema poliitilise tasandi esindajal tulla kokku kõrgetasemelisel foorumil, kus arutatakse EK-i aruannet, otsust ja ettepanekut võtta vastu EL-i Nõukogu rakendusakt, millega luuakse iga-aastane solidaarsusreserv, ning teha kokkuvõtte üldisest olukorrast ning järeldused iga-aastase solidaarsusreservi loomiseks vajalike solidaarsusmeetmete ja nende määrade kohta ning vajaduse korral muude rändele reageerimise meetmete kohta.

Seetõttu on vajalik seaduse tasandil jätkuvalt sätestada praegu kehtiv kord, mille kohaselt on välismaalaste vastu võtmise otsustamine ümberpaigutamise ja ümberasustamise korral Vabariigi Valitsuse pädevuses. Kuna tegemist on EL-i liikmesriikide vahelise solidaarsuse ja vastastikuse abistamise meetmega ning EL-i ümberasustamise kava kohase kolmandate riikide abistamise meetmega, siis on nii ümberasustamise kui ümberpaigutamise ja teist liiki solidaarsuse meetmete otsused vajalik eelnevalt kooskõlastada Riigikogu EL-i asjade komisjoniga.

**Lõikega 5** sätestatakse, et ülaltoodud Vabariigi Valitsuse otsuses EL-i vabatahtliku ümberasustamise kavas osalemise kohta määratakse kindlaks vähemalt ümberasustatavate isikute piirarv ja päritoluriik ning ümberasustamise aasta.

Määruse 2024/1350/EL (ümberasustamise kohta) artikli 1 kohaselt esitavad liikmesriigid kõrgetasemelisele ümberasustamise ja humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise komiteele vabatahtlikkuse alusel teavet oma osalemise kohta, sealhulgas vastuvõtmise liigi ja piirkondade või kolmandate riikide kohta, kust vastuvõtmine toimub, samuti oma panuse kohta liidu kava kohaselt vastu võetavate isikute koguarvust. Sama määruse artikli 2 punkt 1 kohaselt on ümberasustamine UNHCR-i suunamisel kolmandast riigist, kuhu isik on olnud sunnitud ümber asuma, mingi liikmesriigi territooriumile sellise kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku vastuvõtmine, kes täidab vastuvõtmise tingimusi, kelle suhtes ei kehti vastuvõtmisest keeldumise põhjused ning kellele antakse rahvusvaheline kaitse liidu ja liikmesriigi õiguse kohaselt ning kellel on võimalik saada püsiv lahendus. Sama määruse artikli 4 kohaselt määratakse piirkonnad ja kolmandad riigid, kust toimub EL-i ümberasustamine või humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmine kindlaks UNHCR-i ülemaailmsete ümberasustamisvajaduste prognoosi, kolmandate riikide turvalise keskkonna parandamise ja turvaliste alade suurendamise võimaluste ja UNHCR-i ülemaailmsete ümberasustamisvajaduste alusel.

Määruse 2024/1350/EL (ümberasustamise kohta) artikkel 5 sätestab, milliste inimeste kategooriad vastuvõtmise kriteeriumitele vastavad ning artikkel 6 sätestab vastuvõtmisest keeldumise alused. Sama määruse artikli 11 kohaselt võtab nõukogu rakendusaktiga EK ettepaneku alusel vastu liidu ümberasustamise ja humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise kaheaastase kava sellel aastal, mis eelneb kaheaastasele ajavahemikule, mille jooksul nimetatud kava rakendatakse. Nimetatud kavas sätestatakse vastu võetavate isikute koguarv, liikmesriikide kavas osalemise üksikasjad ja nende panused vastuvõetavate isikute koguarvust ning täpsed andmed piirkondade või kolmandate riikide kohta, kust ümberasustamine või humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmine toimub. Samuti võidakse liidu kavas sätestada kava kohaldamisalasse kuuluvate kolmanda riigi kodanike või kodakondsuseta isikute konkreetse rühma või konkreetsete rühmade kirjeldus.

Seetõttu on vajalik, et ümberasustamise otsuse tegemise korral kehtestatakse Vabariigi Valitsuse vastava otsusega ka vähemalt ümberasustatavate isikute piirarv ja nende inimeste päritoluriik ning ümberasustamise täideviimise aasta. Vabariigi Valitsuse otsusega on võimalik sätestada ka vastu võetavate välismaalaste täpsemad profiilid ja kriteeriumid.

**Lõikega 6** sätestatakse asjaolude loetelu, mis määratakse kindlaks Vabariigi Valitsuse otsusega kohustuslikus solidaarsusmehhanismis osalemise kohta. Nendeks asjaoludeks on:

- 1) rahvusvahelise kaitse taotlejate või selle saanud isikute Eestisse vastuvõtmise piirarv ja aasta;
- 2) rahaline toetus või
- 3) alternatiivsed toetusmeetmed kooskõlas määrusega 2024/1351/EL (rändehalduse kohta).

Selleks, et tagada rändesurve all olevatele liikmesriikidele ja toetavatele liikmesriikidele prognoositavus, määratakse kindlaks konkreetset igaaastast solidaarsusmeetmed, sealhulgas ümberpaigutamine, rahaline toetus ja kohaldataval juhul alternatiivsed solidaarsusmeetmed ning nende määrad, mida eelseisval aastal liidu tasandil tõenäoliselt vajatakse. Määruse 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) artikliga 56 on sätestatud võrdväärsete solidaarsusmeetmetena rahvusvahelise kaitse taotlejate ja kahepoolse kokkuleppe alusel kaitse saajate ümberpaigutamine, liikmesriikidele antav rahaline toetus ja alternatiivsed rände, vastuvõtmise, varjupaiga, tagasipöördumise ja reintegratsiooni ning piirihalduse valdkonna solidaarsusmeetmed, mis keskenduvad tegevustoetusele, suutlikkuse suurendamisele, teenustele, personalitoele, rajatistele ja tehnilisele varustusele.

EK ettepanekus kindlaks määratud meetmete liigid ja määrad peavad vastama vähemalt igaaastaste ümberpaigutamise ja rahaliste meetmete miinimumkünnistele. Nimetatud künnised

on sätestatud määruse 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) artikliga 12 ning jaotus artikliga 66 ja lisaga I selle arvutamise valem, et tagada prognoositav planeerimine toetavates liikmesriikides ning anda toetatavatele liikmesriikidele miinimumtagatise. EK võib oma ettepanekus määrata suuremad ümberpaigutamise või rahaliste meetmete aastamäärad. Selleks et säilitada solidaarsusmeetmete võrdväarsus, tuleb säilitada samas määruhes kindlaks määratud iga-aastaste arvude suhe. Samamoodi tuleb EK-i ettepanekus iga-aastaste arvude kindlaksmääramisel arvesse võtta erandolukordi, kus eeloleval aastal ei ole prognoositavat vajadust solidaarsuse järele.

Seetõttu on vajalik sätestada, et Vabariigi Valitsuse otsusega kohustuslike solidaarsuspanuste kohta määratakse kindlaks rahvusvahelise kaitse taotlejate või selle saanud isikute Eestisse vastuvõtmise piirarv, vastuvõtmise aasta või rahaline toetus või alternatiivsed toetusmeetmed.

**Lõikega 7** sätestatakse, et välismaalase võib Eestisse ümber asustada pärast PPA otsust tunnustada isik rahvusvahelise kaitse saajana. Selleks, et vältida selliste isikute vastu võtmist, kes kujutavad endast julgeolekuohtu või ei vaja rahvusvahelist kaitset, on vaja tagada, et PPA hindab ja langetab otsuse rahvusvahelise kaitse vajaduse kohta enne inimese Eestisse vastu võtmist, kas kolmandas riigi või EL-i liikmesriigi territooriumil või UNHCR-i, EUAA või teise liikmesriigi koostöös ning nende esitatud andmete alusel.

**Lõikega 8** sätestatakse, et solidaarsusmehhanismi raames EL-i liikmesriikide solidaarsusreservist toetuse taotlemise ja vajaliku toetuse viisid otsustab valdkonna eest vastutav minister.

Kui eelnõu §-i 10 lõikega 6 sätestati, et iga aastaste solidaarsuspanuste andmise teistele liikmesriikidele otsustab Vabariigi Valitsus kooskõlastades selle Riigikogu EL-i asjade komisjoniga, siis solidaarsusmehhanismi raames solidaarsusreservist abi taotlemise õigus on seadusega seatud valdkonna eest vastutava ministri pädevuseks olenevalt sellest, millise ministeeriumi haldusalas olevate ülesannete täitmiseks EL-i solidaarsusreservis oleva abi kasutamine on vajalik. See on otstarbekas, sest vastava valdkonna ministril on täpne ja operatiivne teave valdkondlikest vajadustest ning kuna abi saamine on reeglina ajakriitiline küsimus, siis on ametkondade halduskoormuse ning bürokraatia vähendamise eesmärgil ning juhtimise proportsionaalsust silmas mõistlik lahendada abi küsimine vastava valdkonna ministri tasandil. Nimetatud lahendus ei piira kaasamist ja koostööd.

## **§ 11. Välismaalase vastutavale EL-i liikmesriigile üleandmine**

**Paragrahv 11** reguleerib määruse 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) alusel tehtava üleandmismenetluse korda ja üleandmismenetluse tagamiseks võetavaid meetmeid. Eelnimetatud määruhes on ette nähtud kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest.

**Lõigetes 1–7** ei ole tehtud sisulisi muudatusi võrreldes kehtiva seadusega. Jätakuvalt kohalduvad üleandmismenetluse subjektiks oleva välismaalase kinnipidamisele samad reeglid, mis rahvusvahelise kaitse taotleja kinnipidamisele. Samuti võib võimaldada välismaalasel, kelle kinnipidamine ei ole vajalik, täita üleandmise otsus vabatahtlikult kõige rohkem 60 päeva jooksul. Jätakuvalt võib otsuse täitmise tagamiseks rakendada VRKS-is sätestatud järelevalvemeetmeid.

**Lõigetes 8–14** on tehtud vajalikud muudatused, et tagada üleantavate välismaalaste samaväärne kohtlemine rahvusvahelise kaitse taotlejaga. Seega on üleandmismenetluses ja rahvusvahelise kaitse menetluses samad otsuse vaidlustamise tähtajad, Eestis viibimise õiguse kuni

halduskohtu otsuse tegemiseni otsustab halduskohus ning otsuse vaidlustamiseks on õigus saada õigusabi ja esindamist.

## 6. jagu „Turvalised riigid“

### § 12. Turvalise kolmanda riigi või turvalise päritoluriigi määratlemine

**Lõikes 1** on kasutatud määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikli 64 lõikes 1 sätestatud kaalutlust kehtestada liikmesriigi tasandi nimekirja turvalistest kolmandatest riikidest või turvalistest päritoluriikidest. Pädevus nimekirja koostamiseks antakse PPA-le ning nimekirja kehtestamisel ja sellest teavitamisel tuleb järgida **lõigetes 2–4** sätestatud. Selle kohaselt tuleb eelkõige juhendada määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikli 59 lõigetes 1 ja 2 ning artikli 61 lõigetes 1, 3 ja 4 ning määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikli 64 lõikest 4.

Ülalnimetatud õigusaktide sätete alusel, kuid mitte ainult, on rahvusvahelise kaitse vajaduse määramise tarbeks kehtestatud turvaliste riikide kontseptsioon. Nimetatud kontseptsioon hõlmab tulemusliku kaitse ja esimese varjupaigariigi mõiste ning turvalise kolmanda riigi ja turvalise päritoluriigi määramise ja käsitlemise nii EL-i kui liikmesriigi tasandil.

Määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikkel 57 sätestab **tulemusliku kaitse** mõiste. Tulemusliku kaitse tagajana võib käsitleda sellist kolmandat riiki, kes on ratifitseerinud 1951. aasta Pagulasseisundi konventsiooni ja järgib seda. Samuti võib tulemusliku kaitse tagajana käsitleda sellist kolmandat riiki, kes ei ole nimetatud konventsiooni ratifitseerinud, kuid vastab vähemalt kõikidele järgmistele tingimustele: taotlejal on lubatud jääda riigi territooriumile; neil on juurdepääs piisavatele elatusvahenditele, et säilitada rahuldav elatustase võrreldes vastuvõtva kolmanda riigi üldise olukorraga; juurdepääs arstiabile ja haiguste põhiravile selles riigis üldiselt ette nähtud tingimustel; juurdepääs haridusele riigis üldiselt ette nähtud tingimustel ning tulemuslik kaitse on kättesaadav kuni püsiva lahenduse leidmiseni.

Määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikli 58 kohaselt on **esimene varjupaigariik** selline kolmas riik, kes pakub tulemuslikku kaitset, kus taotleja elu ja vabadus ei ole ohus ning teda ei ähvarda tõsise kahju kannatamise oht ning tagatud on tagasi- või väljasaatmise põhimõtte järgimine. Esimese varjupaigariigi mõistet saab rahvusvahelise kaitse ja elamisloa andmisest keelduva otsuse tegemise alusena kasutada ainult siis, kui taotleja ei suuda individuaalse hindamise raames esitada andmeid, mis põhjendaksid, miks esimese varjupaigariigi mõiste ei ole tema suhtes kohaldatav. Täiendava tingimusena on sätestatud, et kui esimene varjupaigariik ei luba taotlejat oma territooriumile, siis tuleb taotleja lubada riiki ja tagada sisuline taotluse menetlus.

Määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikli 59 kohaselt on **turvaline kolmas riik**, selline riik, kus välismaalaste elu ja vabadus ei ole ohus ning neid ei ähvarda tõsise kahju kannatamise oht, kus välismaalaste suhtes tagatakse välja- või tagasisaatmise lubamatuse põhimõtte järgmine ja kus on võimalus taotleda ning tingimuste täitmisel saada rahvusvahelist kaitset. Riiki võib kolmanda turvalise riigina käsitleda **nii EL-i kui liikmesriigi tasandil**. Erisusi võib teha kolmanda turvalise riigi territooriumi konkreetsete osade või selgelt tuvastatavate isikute kategooriate puhul. Turvalise kolmanda riigi mõistet võib kohaldada rahvusvahelise kaitse ja elamisloa andmise keeldumise alusena ainult siis, kui see riik on kantud EL-i või Eesti turvaliste kolmandate riikide nimekirja vastavalt artiklitele 60 ja 64 või konkreetse taotleja puhul, kui seda riiki ei käsitata kummaski nimekirjas turvalise kolmanda riigina kuid siiski on eeldus, et kõik samad eeldused on täidetud. Lisaks vaid siis kui taotleja ei suuda individuaalse hindamise raames esitada andmeid, mis põhjendaksid, miks turvalise kolmanda riigi mõiste ei ole tema suhtes kohaldatav ning taotleja ja kolmanda riigi vahel on seos, mille alusel oleks taotlejal

mõistlik sinna riiki minna. Samuti on sarnaselt esimese varjupaigariigi määratlusele täiendava tingimusena sätestatud, et kui kolmas riik ei luba taotlejat uuesti oma territooriumile siseneda või ei võta teda vastu, siis tuleb taotleja lubada riiki ja tagada sisuline taotluse menetlus.

Määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikli 61 kohaselt on **turvaline päritoluriik** selline kolmas riik, kus õigusliku olukorra, õiguse demokraatlikus süsteemis kohaldamise ja üldiste poliitiliste olude põhjal on võimalik tõendada, et riigis ei toimu tagakiusamist määruse 2024/1347/EL artikli 9 tähenduses ning puudub kõnealuse määruse artiklis 15 määratletud tõsise kahju kannatamise reaalne oht. Kolmandat riiki võib käsitada turvalise päritoluriigina **nii EL-i kui ka liikmesriigi tasandil**, tehes erandi selle territooriumi konkreetsete osade või selgelt tuvastatavate isikute kategooriate puhul. Turvalise päritoluriigi mõistet võib kohaldada üksnes siis kui taotlejal on selle riigi kodakondsus või ta on kodakondsuseta isik ja tema varasem alaline elukoht oli selles riigis; kui taotleja ei kuulu sellisesse isikute kategooriasse, kelle suhtes tehti erand kolmanda riigi käsitlemisel turvalise päritoluriigina või kui taotleja ei suuda individuaalse hindamise raames esitada andmeid, mis põhjendaksid, miks turvalise kolmanda riigi mõiste ei ole tema suhtes kohaldatav.

Hinnang selle kohta, kas kolmandat riiki võib käsitada turvalise kolmanda riigina või turvalise päritoluriigina, põhineb mitmel asjakohasel ja kättesaadaval teabeallikal, sealhulgas liikmesriikidelt, EUAA-lt, EL-i välisteenistusel, UNHCR-lt, EL-i Nõukogult ja asjaomastelt rahvusvahelistelt organisatsioonidelt saadaval teabel.

Olenemata turvaliste kolmandate riikide ja turvaliste päritoluriikide nimekirjade kehtestamisest EL-i tasandil võivad liikmesriigid jätta kehtima või kehtestada õigusaktid, mis võimaldavad rahvusvahelise kaitse taotluste läbivaatamise eesmärgil käsitada liikmesriigi tasandil turvaliste kolmanda riigi või turvalise päritoluriigina muid riike lisaks neile, mida käsitatakse turvalisena liidu tasandil. Liikmesriigid peavad EK-d ja EUAA-d teavitama nendest kolmandatest riikidest, mida nad käsitavad liikmesriigi tasandil turvalise kolmanda riigina või turvalise päritoluriigina 12. juunil 2026 ja vahetult pärast iga sellist käsitlemist või käsitlemisega seoses tehtud muudatust. Liikmesriigid peavad teavitama EK-d kord aastas sellest, milliste muude turvaliste kolmandate riikide osas rakendatakse mõistet konkreetsete taotlejate puhul, nagu on sätestatud sama määruse artikli 59 lõike 4 punktis b.

## **7. jagu „Välismaalase esindamine“**

### **§ 13. Alaealise taotleja esindamine**

Euroopa ühise varjupaigasüsteemi õigusaktid ei ole muutnud põhimõtet, et liikmesriigid ja pädevad asutused peavad erilist tähelepanu ja hoolt pakkuma alaealistele taotlejatele.

**Lõike 1** järgi kohaldatakse alaealise esindamisele perekonnaseaduses sätestatud, arvestades käesoleva jao erisusi. Tegemist ei ole uue normiga. Sama regulatsioon kehtib ka praegu. Perekonnaseaduses sätestatu kohaldub kõikide alaealiste suhtes, saatjaga alaealise seaduslikud esindajad on perekonnaseaduse järgi tema vanemad. Saatjata alaealise esindaja on vastavalt perekonnaseaduse § 176 lg-tele 1 ja 4 reeglina tema viibimiskoha järgne valla- või linnavalitsus, kus seda rolli täidab tavaliselt alaealise eestkostja ülesandeid täitev lastekaitsetöötaja. Saatjata alaealise esindamise kohta on sätestatud erisused järgmises §-is.

**Lõike 2** järgi eeldatakse, et alaealise välismaalasega Eestis koos viibival vanemal, eestkostjal või muul vastutaval täisealisel isikul on isikuhooldusõigus. Saatjata alaealine välismaalane on ka Euroopa ühise varjupaigasüsteemi õigusaktides defineeritud kui alla 18-aastane isik, kes saabub liikmesriigi territooriumile ilma õiguse või tava kohaselt tema eest vastutava



täiskasvanuta, seni kuni selline isik on ta tegelikult oma hoole alla võtnud, või alaealine, kes on üksi jäetud pärast liikmesriigi territooriumile saabumist. Seega ei käsitle EL-i õigus saatjata alaealisena isikut, kelle eest hoolitseb riigis viibimise ajal muu vastutav isik, kes ei ole alaealise vanem või eestkostja. Eeltoodust tulenevalt ei ole selles sättes tehtud muudatusi. Üldjuhul eeldatakse, et alaealisega Eestis koos viibival vanemal, eestkostjal või muul täisealisel vastutaval isikul on isikuhooldusõigus. Samas on PPA-l ning KAPO-l kahtluse korral õigus nõuda isikuhooldusõiguse tõendamist.

**Lõikega 3** sätestatakse, et juhul kui kohus on alaealisele määranud füüsilisest isikust eestkostja, ei käsitleta last enam saatjata alaealise välismaalasena. Saatjata alaealine välismaalane on ka Euroopa ühise varjupaigasüsteemi õigusaktides defineeritud kui alla 18-aastane isik, kes saabub liikmesriigi territooriumile ilma õiguse või tava kohaselt tema eest vastutava täiskasvanuta, seni kuni selline isik on ta tegelikult oma hoole alla võtnud, või alaealine, kes on üksi jäetud pärast liikmesriigi territooriumile saabumist. Seega ei käsitle EL-i õigus saatjata alaealisena isikut, kelle eest hoolitseb riigis viibimise ajal muu vastutav isik, kes ei ole alaealise vanem või eestkostja. Seda arvestav regulatsioon kehtib ka praegu ning eelnõuga seda ei muudeta.

**Lõikes 4** sätestatakse, et alaealisega tehakse menetlustoiminguid tema eest vastutava isiku juuresolekul (üldjuhul lapsevanem), välja arvatud juhul kui PPA hinnangul ei ole see lapse parimates huvides vastavalt määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikli 22 lõikele 4. Nimetatud sätte kohaselt võib menetlev ametiasutus põhjendatud juhtudel ja üksnes siis, kui see on lapse huvides parim, küsitleda alaealist ilma vastutava täiskasvanu juuresolekuta, tingimusel et ametiasutus tagab, et alaealist abistab vestluse ajal isik, kellel on lapse huvide kaitsmiseks vajalikud oskused ja teadmised.

**Lõike 5** kohaselt kohaldatakse alaealise esindamise kohta sätestatud ka piiratud teovõimega täisealise taotleja suhtes. Määruses 2024/1348/EL (menetluse kohta) ei ole sätestatud piiratud teovõimega täisealise taotleja esindamise kohta reegleid. Nimetatud määruse artikli 31 kohaselt võib vastutav täiskasvanu esitada rahvusvahelise kaitse taotluse ülalpeetava täiskasvanu eest. Vastutava täiskasvanu puudumisel tuleb ja on mõistlik kohaldada saatjata alaealise esindamise kohta sätestatud.

## **§ 14. Saatjata alaealise taotleja esindamine**

**Paragrahv<sup>64</sup> 14** reguleerib saatjata alaealise esindamist. Direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) kohaselt on kõigi saatjata alaealiste õiguste ja parimate huvide tagamisel tähtis osa esindajatel. Esindaja tuleb määrata kiiresti, et lapseealised rändajaid ei jääks liidus kadunuks. Liikmesriigid peavad tagama, et esindaja määrataks kooskõlas 1989. aasta ÜRO lapse õiguste konventsiooniga võimalikult kiiresti, et saatjata lapsed saaksid täielikult kasutada õigusi, mis neile nimetatud direktiivi kohaselt on rahvusvahelise kaitse taotlejana ette nähtud.

Määruse 2024/1356/EL (taustakontrollide kohta) artikli 2 punkti 7 kohaselt on esindaja füüsiline isik või organisatsioon, sealhulgas pädevate asutuste või organite määratud ametiasutus, kes esindab ja abistab saatjata alaealist ning kohaldataval juhul tegutseb saatjata

---

<sup>64</sup> Paragrahviga 14, §-i 21 lõigetega 2 ja 5, §-i 29 lõigetega 1 ja 2, §-i § 46 lõikega 3, PKS §-i 171 lõikega 1, §-i 176 lõigetega 1 ja 4, §-i 193 lõikega 1, LasteKS §-p 20 lõikega 3, § 21-i ja § 38 lõikega 2 võetakse üle direktiiv 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 27 lõiked 1 kuni 9. Paragrahv 14 lõikega 1, LasteKS § 20, PKS § 171–176 võetakse üle direktiiv 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 2 lõige 3. Paragrahv 14 lõikega 3 ja § 46 lõikega 3, §-i 87 lõikega 3 võetakse üle direktiiv 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 27 lõike 1 alalõigud 5 ja 6, lõige 4 ja lõike 9 alalõik 2.



alaealise nimel. Määruse 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) artikli 2 punkti 12 kohaselt on esindaja isik või organisatsioon, kelle pädevad asutused on määranud aitama ja esindama saatjata alaealist käesoleva määrusega ettenähtud menetlustes, et tagada lapse huvide kaitse ja teha vajaduse korral alaealise nimel õigustoiminguid. Määruse 2024/1347/EL (kvalifikatsioonitingimuste kohta) artikli 33 lõike 1 kohaselt, nagu on osutatud määruse 2024/1348/EL artikli 23 lõike 2 punktis b või direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 27 lõike 1 punktis b, on esindaja saatjata alaealise eest vastutav seni, kuni määratakse eestkostja.

Paragrahv 14 on erisus eelnõu §-s 13 sisalduva alaealise esindamist puudutava üldregulatsiooni suhtes. Osas, milles § 14 võrreldes §-ga 13 eriregulatsiooni ei sisalda, kehtib ka saatjata alaealise esindamisele §-s 13 sätestatu. Nii tuleneb vastava eriregulatsiooni puudumisest §-s 14 mh, et ka saatjata alaealise esindamisele kohaldatakse üldreeglina perekonnaseaduses sätestatud. Kooskõlas PKS § 176 lõigetega 1 ja 4 tähendab see, et kuni eestkostja määramiseni täidab eestkostja ülesandeid lapse viibimiskoha järgne valla- või linnavalitsus, kui eestkostte seadmise eeldused on täidetud. Eestkostja ülesannete täitmisel on valla- või linnavalitsusel käesolevast seadusest tulenevad eestkostja õigused ja kohustused. Sisuliselt sama regulatsioon kehtib ka praegu, seni on saatjata alaealiste esindaja rolli täitnud peamiselt KOV-id.

**Lõige 1** sätestab saatjata alaealise esindaja suhtes kehtivad nõuded. Määruse 2024/1347/EL (kvalifikatsioonitingimuste kohta) artikli 2 punkti 13 kohaselt on esindaja füüsiline isik või organisatsioon, sealhulgas pädevate asutuste määratud ametiasutus, kellel on vajalikud oskused ja eriteadmised, sealhulgas alaealiste kohtlemise ja nende erivajaduste osas, mis võimaldavad tal vastavalt vajadusele saatjata alaealist esindada, abistada või tema nimel tegutseda, et kaitsta saatjata alaealise parimaid huve ja üldist heaolu sellisel viisil, et saatjata alaealine saaks kasutada direktiivist tulenevaid õigusi ja täita selles sätestatud kohustusi. Nimetatud määruse järgi on esindaja peamine ülesanne tagada lapse parimad huvid ning saatjata alaealist esindada, abistada või tema nimel tegutseda. Esindaja peab olema võimeline alaealisele esitatud teavet selgitama, suhtlema pädevate asutustega, et tagada saatjata alaealisele kohe materiaalsed vastuvõtutingimused ja tervishoiuteenused ning esindada ja abistada saatjata alaealist ja tegutseda riigisisese õiguse kohaselt tema nimel, et ta saaks kasutada oma õigusi ja täita oma kohustusi. Direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 26 lõike 6 kohaselt ei tohi saatjata alaealise esindajaks sobivad isikud olla karistusregistris arvele võetud lastega seotud kuritegude ega väärtegude eest ega ka kuritegude või väärtegude eest, mis seavad tõsise kahtluse alla nende suutlikkuse laste eest vastutust võtta, ning nad peavad saama algset ja pidevat asjakohast koolitust saatjata alaealiste õiguste ja vajaduste, sealhulgas kohaldatavate lastekaitse nõuete kohta ning nad on mis tahes teabe puhul, mida nad oma töö käigus saavad, kohustatud järgima riigisiseses õiguses ettenähtud konfidentsiaalsuse nõudeid.

Nagu eelnevalt viidatud, on saatjata alaealise esindaja reeglina tema viibimiskoha järgse valla- või linnavalitsuse töötaja, enamasti lastekaitsetöötaja, kes täidab eestkostja kohustusi ja kellel on saatjata alaealise esindamiseks vajalikud teadmised ja oskused. Lastekaitsetöötajale ja lastega töötavale isikule kehtivad lastekaitseaduse §-s 18 sätestatud nõuded ning sama seaduse §-s 20 sätestatud töötamise piirangud. Need lastekaitseadusest tulenevad nõuded välistavad, et saatjata alaealise esindajaks saaks olla isik, keda on karistatud lastega seotud süütegude eest või süütegude eest, mis seavad tõsise kahtluse alla tema suutlikkuse laste eest vastutust võtta.

Lõige 1 annab valla- või linnavalitsusele võimaluse volitada esindamise roll ka edasi. Sel juhul tuleb lapse hariliku viibimiskoha järgsel valla- või linnavalitsusel veenduda isiku usaldusväärsuses ning vajalike teadmiste ja oskuste olemasolus. Esindajaks ei määrata isikut, kelle huvid on vastuolus või võivad minna vastuollu saatjata alaealise huvidega.

**Lõige 2** reguleerib saatjata alaealise esindaja ülesandeid menetlustoimingute tegemisel. Saatjata alaealise esindaja ülesanne on toetada last menetlustoimingute läbiviimisel ning jälgida, et alaealise õigused oleksid tagatud. Saatjata alaealisele §-i 14 alusel määratavalt esindajalt ei eeldata õigusabi osutamist. Seda kohustust täidab jätkuvalt määratud õigusabi osutaja.

Sätte kohaselt on esindajal saatjata alaealisega tema parimate huvide väljaselgitamiseks ja tagamiseks enne menetlustoimingute läbiviimist kohustus kohtuda. Üldjuhul eeldatakse, et kohtumine on isiklik ning see korraldatakse peale seda kui laps on toimetatud turvalistesse tingimustesse ning talle on tagatud toit ja puhkamise koht. Erandolukordades ning muuhulgas arvestades lapse vanust ja küpsusastet, on võimalik esmane kohtumine korraldada ka veebi vahendusel.

Esindaja annab lapsele teavet rahvusvahelise kaitse menetluse kohta ja võtab arvesse alaealise enda seisukohti, toetades alaealist järgmiste menetlustoimingute juures:

- taotluse registreerimine ja esitamine. Vajadusel esitab ise taotluse alaealise nimel;
- taustakontrolli tegemine. Esindaja rolliks on olla saatjata alaealise juures kui PPA ametnik selgitab lapsele, kuidas taustakontrolli tehakse. Samuti on rolliks saata ja abistada last taustakontrolli ajal, et menetlustoiminguid tehtaks lapsesõbralikul ja eakohasel viisil. Esindaja saab taustakontrollist ka kokkuvõtte;
- vastutava liikmesriigi määramise ja kaitsevajaduse hindamise vestlus. Esindaja abistab alaealist vestluseks ette valmistamisel, on vestluse juures ja teavitab vestluse eesmärgist ja tagajärgedest;
- vastutava liikmesriigi määramise ja rahvusvahelise kaitse menetlus. Esindaja tutvub taotleja toimiku dokumentidega ja annab lapsele vajalikku teavet menetluse käigu osas;
- menetluslike eritagatiste ja vastuvõtu erivajaduse hindamine. Esindaja annab hinnangu;
- üleandmise ja kaitse taotluse suhtes tehtud otsusest teada andmine;
- terviseandmete edastamise nõusoleku andmine;
- vajadusel nõusoleku andmine vanuse määramiseks või meditsiiniliseks uuringuks.

Võttes arvesse, et tegemist on toimingutega, mida teeb PPA, tagab viimane koostöös SIM-i ja SOM-ga asjakohaste juhiste valmimise, millest saatjata alaealiste esindajatel on võimalik lähtuda.

**Lõikega 3** määratakse, et juhul, kui saatjata alaealise esindaja kohustusi täidab valla- või linnavalitsuse või § 14 lõikes 6 sätestatud juhtudel SKA, tohib üks füüsiline isik korraga esindada kuni 30 saatjata alaealist taotlejat. Erandiks on massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukord, mil korraga võib esindada kuni 50 saatjata alaealist taotlejat. Sätte eesmärk on tagada, et esindaja suudab oma ülesandeid täita tulemuslikult ja alaealiste huvisid arvestavalt. Proportsioon on kooskõlas direktiiviga 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta), mis sätestab ühele füüsilisele isikule üheaegselt esindada kuni 30 saatjata alaealist ja massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorras kuni 50 saatjata alaealist.

**Lõike 4** kohaselt tuleb saatjata alaealisele anda teavet esindaja määramise ja kaebeõiguse esitamise võimaluse kohta viisil, mis tagab, et alaealine saab sellest teabest aru. See tähendab, et alaealisele tuleb selgitusi anda eakohasel viisil, lähtudes tema vanusest ja arengutasemest. PPA loob koostöös pädevate asutustega lapsesõbraliku menetluse materjalid ja kajastab nendes hiljemalt 2026. aasta jooksul ka saatjata laste esindamise valdkonda. Olemasolevad lapsesõbraliku menetluse materjalid vaadatakse üle ja vajadusel täiendatakse neid saatjata alaealise esindamise vaates 2026. aasta jooksul.

**Lõige 5** sätestab saatjata alaealise huvide kaitseks kohustuse teavitada eestkostja õigusi täitvat valla- või linnavalitsust ja SKAd juhul, kui on saanud teatavaks, et saatjata alaealise esindaja ei ole täitnud oma ülesandeid nõuetekohaselt või ei vasta §-i 14 lõikes 1 sätestatud nõuetele. Sätte eesmärk on tagada laste esindamise kõrge kvaliteet ning puuduste ilmnemisel sätestada kohustus sellest teavitada asjakohast asutust, kelle roll on esindamise ülesannet täita, sh isikusobivust hinnata. Teavitamise kohustus on nii PPA-l, aga ka kõigil muudel asutustel, kes saatjata alaealisega kokku puutuvad ja puudusi märkavad.

**Lõikega 6** pannakse SKA-le kohustus täita KOV-i asemel saatjata alaealise esindamise ülesanded massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorras või muul juhul, kui valla- või linnavalitsus ei saa ettenägematult suure saatjata alaealiste välismaalaste arvu tõttu eestkostja ülesandeid täita. Tegemist on ajutise kohustusega. See tähendab, et SKA ei võta valla- või linnavalitsuse seadusest tulenevaid eestkostja kohustusi üle püsivalt, vaid tegutseb ajutiselt valla- või linnavalitsuse asemel, kuni saatjata alaealisele määratakse perekonnaseaduse alusel eestkostja. SKA-l on valla- või linnavalitsuse asendajana eestkostja ülesannete täitmisel samad õigused ja kohustused, mis vastavalt perekonnaseaduse §-i 176 lõike 1 järgi valla- või linnavalitsusel.

Saatjata alaealise esindamise kohustus ei tule SKA-le üle automaatselt, vaid üksnes siis, kui valla- või linnavalitsus ei saa ettenägematult suure saatjata alaealiste välismaalaste arvu tõttu eestkostja ülesandeid täita. Valla- või linnavalitsuse võimetus seda teha võib tekkida eeskätt massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorras, ent nt ka juhul, kui sisseränne ei ole nii massiline, et tingida hädaolukorra väljakuulutamist, ent korraga tuleb ühte piirkonda palju saatjata alaealisi välismaalasi. Sättes nimetatud juhul hindab SKA koostöös valla- või linnavalitsusega saatjata alaealise eestkoste ülesannete ülevõtmise vajadust. Ülevõtmise otsus on kaalutusotsus, mille teeb SKA vastavalt konkreetsele olukorrale. Selliseks vajaduseks võivad kvalifitseeruda olukorrad, kus ei saa mõistlikult eeldada, et kohaliku omavalitsuse (edaspidi KOV) esindaja rolli täidab. Näiteks võib selliseks olukorraks olla saatjata alaealiste hulk, mis on võrreldes KOV-i üksuses elavate laste arvuga ebaproportsionaalselt suur. Samas ka sellistes olukordades tuleks KOV-idel esmalt leida võimalusi esindaja rolli edasi volitamiseks vastavalt käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud võimalusele. Ülevõtmise kriteeriumina ei kvalifitseeru olukorrad, kus KOV oma seadusest tulenevaid ülesandeid ei täida, nt ei ole KOV-is täidetud lastekaitsetöötaja ametikoht.

Nagu öeldud, täidab SKA valla- või linnavalitsuse asemel saatjata alaealise ajutise esindaja rolli üksnes seni, kuni alaealisele määratakse PKS-i alusel eestkostja. Reeglina peaks sellistes olukordades saatjata alaealisele eestkoste seadmise avalduse esitama kohtule valla- või linnavalitsus, ent PKS-i § 173 lõike 1 alusel saab seda teha ka alaealist ajutiselt esindav SKA huvitatud isikuna.

Lõikega 6 sätestatu on võrreldes kehtiva regulatsiooniga oma sisult uus, sest kehtiv õigus sellist SKA ülesannet ei sisalda. Kehtiv regulatsioon annab küll PPA-le õiguse kaasata sellistesse menetlustoimingutesse lepinguline esindaja, ent praktikas ei ole seda võimalust lepingupartnerite puudumise põhjusel kasutatud. Saatjata alaealiste esindamise rolli on täitnud ka senises praktikas üksnes KOV-id.

## **§ 15. Õigusnõustamine ja esindamine haldusmenetluses**

Praegu kehtiva EL-i rahvusvahelise kaitse õigustiku kohaselt ei ole haldusmenetluse ajal õigusteenuse pakkumine kohustuslik. Praegu on kohustuslik pakkuda menetlusalast nõustamist. SIM korraldas EL-i Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi (edaspidi AMIF) toel Balti Uuringute Instituudi 2022 ja 2023 jooksul teostatud uuringu rahvusvahelise kaitse taotlejate ja

tagasisaadetavate nõustamisteenuse kohta.<sup>65</sup> Uuringus antakse ülevaade PPA nõustamisteenuse korraldamisest, analüüsitakse tööprotsesse ja praktikat ning tehti 9 ettepanekut nõustamise muutmiseks. Muuhulgas märgitakse uuringus sarnaselt EK hinnangule, ühe süsteemi kriitilise kitsaskohana õigusabi puudumine ja konfidentsiaalsuse, objektiivsuse ja neutraalsuse puudumine.

EL-i õigustiku reformi üheks eesmärgiks on olnud solidaarsuse ja vastutuse tasakaal ning sel põhjusel on menetluse tõhustamiseks ja taotlejate liikumisvabaduse piiramise meetmete tasakaalustamiseks täiendatud taotlejate menetluslikke garantiisid. Seetõttu on eelnõus sätestatud, et võrreldes varasemaga tuleb pakkuda õigusnõustamist, õigusabi ja esindamist mitte ainult halduskohtumenetluse ajal vaid ka haldusmenetluse ajal alates taotluse registreerimisest ja igal juhul enne taotluse esitamist. Seetõttu tuleb praegust korraldust muuta, mille kohaselt PPA ametnikud pakuvad taotlejatele haldusmenetluse ajal tasuta nõustamist kuid tasuta õigusteenust ei pakuta, selliselt, et see vastaks määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artiklis 8 lõikes 1 punktis d ja lõikes 6, artiklis 13 lõikes 4 ja 10 ning kolmandas jaos, artikli 68 lõike 5 punktis c sätestatule. Samuti tuleb sisse viia ka vastutava liikmesriigi määramise menetluse süsteemi lahutamatu osana õigusnõustamine. Selleks tuleb taotlejatele soovi korral teha kättesaadavaks õigusnõustamine ka selleks, et saada õigusalt abi vastutava liikmesriigi kindlaksmääramise kriteeriumide ja mehhanismide kohaldamisel vastavalt määruse 2024/1351/EL (rändealduse kohta) artikli 19 lõike 1 punkti g kohaselt.

Vabariigi Valitsuse seaduse (edaspidi *VVS*) § 66 kohaselt, ei kuulu õigusteenuse korraldamine SIM-i valitsemisalasse. SIM-i põhimääruse kohaselt kuuluvad ministeeriumi haldusalasse rändevaldkond ja piirivalvevaldkond, kuid õigusteenuse valdkond sinna ei kuulu, mistõttu ei ole SIM ega tema haldusalas olev PPA kunagi rahvusvahelise kaitse taotlejatele õigusteenust või selle korraldamist pakkunud. Selleks puudub ka vajalik pädevus.

VVS § 59 kohaselt kuulub õigusteenuse korraldamine JDM-i valitsemisalasse. Justiitsministeeriumi põhimääruse kohaselt on JDM pädevuses õigusabi ning õigusteenuse ja riigile õigusabi osutamise korraldamine ja järelevalve. Täiendavalt abistab JDM teisi ministeeriume ning teeb nendega koostööd oma valitsemisalasse puutuvate küsimuste lahendamisel.

Rahvusvahelise kaitse taotlejatel õigusteenuse korraldamise regulatsiooni loomisel on juhindutud kolmest põhimõttest:

1. ainult välismaalastele mõeldud uute dubleerivate süsteemide loomise vältimine
2. ressursside kokkuhoid
3. õigusteenuse piisav kvaliteet

Rahvusvahelise kaitse taotlejate ja saajate vastuvõtmisel on Eestis ajalooliselt juhindutud põhimõttest, et kaitse taotlejad ja saajad peavad järgima Eestis kehtivaid norme ja reegleid ning neile korraldatakse vajalikke teenuseid samuti üldistel alustel. Näiteks ei korraldata eraldi arstiabi süsteemi, korraldatakse kohanemisprogrammi sarnaselt teiste sisserändajatega, lapsed lähevad üldharidussüsteemi kooli võrdselt Eesti alaliste elanike lastega ning rahalise toetuse maksmisel lähtutakse samuti kehtivast toimetuleku piirist jne. Seetõttu on äärmiselt oluline, et ka õigusteenuse korraldamisel kasutatakse juba olemasolevaid mehhanisme ning ei looda ühele välismaalaste gruppide uut mehhanismi.

---

<sup>65</sup> Kaldur, K., Pertšjonok, N., Jurkov, K., Pesti, M. 2023. [Rahvusvahelise kaitse taotlejate ja tagasisaadetavate nõustamisteenuse analüüs](#). Balti Uuringute Instituut.

Ressursside kokkuhoidu on võimalik saavutada kahe meetmega. Esimene nendest on juba olemasolevate mehhanismide kasutamine ning süsteemi täiendamise vajaduse korral EL-i rahastuse kasutamine. Määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikli 16 (tasuta õigusnõustamine haldusmenetluses) lõige 4 sätestab, et liikmesriigid võivad taotleda abi EUAAlt ja neile võib anda rahalist toetust liidu fondide kaudu kooskõlas selliseid fonde reguleerivate õigusaktidega. Teise olulise meetmena kokkuhoiu saavutamiseks on eelnõus loodud mehhanism, mille kohaselt nõustab ja esindab taotlejat terve menetlust st haldusmenetluse ja halduskohtumenetluse vältel, sama esindaja. Selline korraldus toetab usalduslikku suhet taotleja ja tema esindaja vahel ja lühendab oluliselt keelduva otsuse edasi kaebamise korral kaebuse koostamise protsessi, sest esindajale on juhtumi asjaolud põhjalikult teada, ta on korduvalt esindatavaga kohtunud ning jääb ära aeganõudev juhtumiga kurssi viimise vajadus, enne kaebuse eitamist kohtule.

Lisaks on EL varjupaiga- ja rändereformi rakendamiseks EK eraldanud liikmesriikidele sh Eestile täiendavalt AMIF-i vahendeid ning õigusteenust on kavandatud AMIF-i toel rahastada kuni 31.12.2029 või kuni rahaliste vahendite ammendumiseni. Kuna SIM korraldab AMIF-i riigisisest rakendamist ning kontrollib toetuse kasutamist, ei saa SIM ise olla korraga toetuse saaja (kasutaja, elluviija), kes õigusteenuse nõuetekohase osutamise ning selle kvaliteedi eest vastutab.

Õigusteenuse piisav kvaliteet on oluline, et rahvusvahelise kaitse taotlejad saaksid kohast õigusnõu ja esindamist oma õiguste realiseerimisel ja kohustuste täitmisel. Juhul kui rahvusvahelise kaitse vajaduse hindamise või menetlustoimingute käigus on tehtud vigu, siis võivad sellel olla kaitse taotleja või tema perekonnaliikmete suhtes pöördumatud tagajärjed.

Seetõttu sätestatakse §-i 15 lõikega 1<sup>66</sup>, et rahvusvahelise kaitse taotlejale antakse õigusabi RÕS-is sätestatud korras, arvestades käesolevas seaduses sätestatud erisusi.

**Lõikega 2** sätestatakse loetelu toiminguteks, milles osalemiseks on rahvusvahelise kaitse taotlejal õigus saada riigi õigusabi. Nendeks on 1) enda esindamiseks rahvusvahelise kaitse menetluses, 2) halduskohtumenetluses, kui välismaalane vaidlustab otsust, mis on tehtud määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) või määruse 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) alusel, 3) halduskohtumenetluses, kui välismaalane vaidlustab otsust, millega piirati tema materiaalseid vastuvõtutingimusi, ei antud luba lahkumiseks tema majutuskoha maakonna territooriumilt või kohaldati järelevalvemeetmeid ja 4) halduskohtumenetluses, kui välismaalane vaidlustab enda kinnipidamist käesolevas seaduses sätestatud alusel.

Seega sätestatakse, et rahvusvahelise kaitse taotlejal on õigus saada riigi õigusabi enda esindamiseks rahvusvahelise kaitse menetluses ning täiendavalt sellises halduskohtumenetluses, kui välismaalane vaidlustab otsust, mis on tehtud määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) või määruse 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) alusel või tema kinnipidamiseks käesoleva seaduse alusel. Lõikega 2 täpsustatakse, et taotleja saab tasuta õigusabi kogu menetluse vältel kui ta seda soovib. Halduskoormuse vähendamiseks ei ole sätestatud haldusmenetluse faasis õigusnõustamise taotlemise eraldi korda. Õigusnõustaja

---

<sup>66</sup> Paragrahv 15 lõikega 1, lõike 2 punktiga 4 ja lõikega 7, §-i 51 lõigetega 6 ja 10, §-i 52, §-i 56 lõikega 1 ning korrakaitseseaduse (KorS) §-i 46 lõikega 6 ja Vabariigi Valitsuse 19. juuni 2014. aasta määrusega nr 85 "Isiku kinnipidamise dokumenteerimise kord" §-ga 2 võetakse üle direktiiv 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 11 lõiked 1–3 ja 5–6. Paragrahvi 15 lõikega 1 ja lõike 2 punktiga 3 ning lõigetega 7 ja 9 ning §-i 50 lõikega 10 võetakse üle direktiiv 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 29 lõiked 1, 2 ja 6. Paragrahvi 15 lõikega 5 ja RÕS §-i 29 lõikega 1 võetakse üle direktiiv 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 29 lõiked 3–5.



soovi on võimalik ühildada rahvusvahelise kaitse taotluse registreerimise ja esitamisega, kus taotlejal on võimalik rahvusvahelise kaitse taotlusel märkida ka soovi saada tasuta õigusabi.

**Lõikega 3** sätestatakse, et käesoleva paragrahvi lõike 2 punktis 1 nimetatud juhul ei anta riigi õigusabi määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikli 16 lõikes 3 nimetatud välismaalasele. Viidatud sätte kohaselt, ei pea tasuta õigusnõustamist haldusmenetluses pakkuma juhul kui tegu on esimese korduva taotlusega, mis loetakse esitatuks üksnes selleks, et lükata edasi või nurjata tagasisaatmisotsuse täitmine, mis tooks kaasa taotleja kohese väljasaatmise liikmesriigist; kui tegu on teise või hilisema korduva taotlusega või kui taotlejat juba abistab ja esindab õigusnõustaja.

**Lõikega 4** sätestatakse, et käesoleva paragrahvi lõike 2 punktis 2 nimetatud juhul ei anta välismaalasele riigi õigusabi, kui esineb määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikli 17 lõikes 2 sätestatud tingimus või kui välismaalane ei viibi Eestis. Viidatud sätte kohaselt ei pea liikmesriigid edasikaebemenetluses tasuta õigusabi ja esindamist pakkuma, kui a) leitakse, et oma rahalise olukorra avalikustanud taotlejal on piisavalt vahendeid õigusabi ja esindamise võimaldamiseks tema enda kulul; b) leitakse, et edasikaebusel ei ole ilmseid eduvõimalusi või see on kuritarvitav; c) edasikaebus või läbivaatamistaotlus on jõudnud riigisisese õigusega ette nähtud teise või edasisse edasikaebestmesse, kaasa arvatud uuesti ärakuulamise ja edasikaebuse uuesti läbivaatamise korral ja kui d) taotlejat juba abistab või esindab õigusnõustaja.

**Lõike 5** kohaselt ei anta sama §-i lõike 2 punktis 3 nimetatud juhul välismaalasele riigi õigusabi, kui välismaalasel on piisavalt rahalisi vahendeid õigusabi eest tasumiseks või kui asjaoludest tulenevalt on välismaalase võimalus oma õiguse kaitseks ilmselt vähene.

**Lõike 6** kohaselt sätestatakse, et taotluse õigusabi saamiseks enda esindamiseks rahvusvahelise kaitse menetluses esitab välismaalane PPA-le koos rahvusvahelise kaitse taotlusega. Kui PPA hinnangul ei esine käesoleva paragrahvi lõikes 3 sätestatud riigi õigusabi andmist välistavaid asjaolusid, edastatakse taotlus RÕS §-i 10 lõikes 3<sup>1</sup> nimetatud halduskohtule koos RÕS §-i 12 lõike 1 punktides 1–3 ja 6–8 nimetatud andmetega.

**Lõikega 7** sätestatakse, et taotluse õigusabi saamiseks esindamiseks halduskohtumenetluses esitab välismaalane halduskohtusse koos kaebusega. Sarnaselt haldusmenetluse etapiks õigusnõustamise saamise avaldusega, on sellise korra eesmärgiks kohtute halduskoormuse vähendamine ning menetlusökonoomika. Nimetatud viisil on kohtul võimalik koos kaebuse perspektiivikuse hindamisega samas määruuses anda hinnang ka tasuta õigusabi ja esindamise vajaduse põhjendatuse kohta.

**Lõikega 8** sätestatakse, et riigi õigusabi taotluse võib esitada inglise keeles. Selline meede on välismaalaste ning eriti rahvusvahelise kaitse taotlejate juhul otstarbekas, et vähendada kohustusliku tõlkimisega seonduvaid kulusid ja halduskoormust eestikeelse taotluse esitamise abistamisel.

**Lõikega 9** sätestatakse, et riigi õigusabi halduskohtumenetluses käesoleva paragrahvi lõike 2 punktis 2 nimetatud otsuse ja koos otsusega tehtud lahkumisettekirjutuse vaidlustamisel ja käesoleva paragrahvi lõike 2 punktis 3 nimetatud otsuste vaidlustamisel antakse kuni halduskohtu otsuse tegemiseni. Riigi õigusabi välismaalase kinnipidamise vaidlustamiseks antakse kuni välismaalast peetakse kinni käesoleva seaduse alusel.

**Lõike 10** kohaselt ei saa esitada halduskohtule kaebust PPA otsuse peale, millega on tuvastatud käesoleva paragrahvi lõikes 3 sätestatud riigi õigusabi andmist välistavad asjaolud.



Halduskohtu määruse peale, millega on keeldutud riigi õigusabist andmisest, ei saa esitada määruskaebust.

UNHCR-i hinnangul on õigusabi ja esindamise tasuta pakkumine rahvusvahelise kaitse taotlejatele hädavajalik, sest oma haavatava seisuga tõttu ei suuda nad seda reeglina ise korraldada. Selline abi peab olema kättesaadav kõikides rahvusvahelise kaitse menetluse etappides, et tagada õigusriigi põhimõtte ja rahvusvahelistes kohustuste järgimine. Sellega kindlustatakse, et rahvusvahelise kaitse taotleja õigused kaitstud sh need, mis on seotud inimese õigusliku staatusega, menetluslike garantiidega ja ligipääsuga põhilistele teenustele. Ligipääsetav, erapooletu, usaldusväärne ja kõrge kvaliteediga õigusabi ja esindamine on oluline tugisammas, et korraldada õiglast ja läbipaistvat rahvusvahelise kaitse menetlust. Vastava kvalifikatsiooniga õigusabi parandab otsuse tegemise kvaliteeti, edendab taotlejate arusaamist menetlusprotsessist, vähendab kaebuste arvu ja kohtute koormust ja korduvate taotluste arvu ning vähendab ka protsessi kestvust tervikuna. Selle tulemusena vähendab varane ja kvaliteetne õigusabi ja esindamine riigi rahalist menetluse ja vastuvõtu maksumust. UNHCR-i hinnangul sisaldab õigusabi ja esindamine järgmist: õiguslik ja menetluslik nõustamine; rahvusvahelise kaitse taotluse vormi ja muude vormide täitmisel abistamine; ettevalmistus suuliseks vestluseks ja kirjalike sisendite koostamise abistamine; tõendite kogumine ja edastamine menetlejale; vestlusel osalemine; kaebuste esitamine; kaitse tühistamise, ära võtmise või lõppemise menetluses abistamine ja esindamine ning muu õiguslik tugi. UNHCR julgustab liikmesriike tegema järgmist:

- Pakkuma tasuta õigusabi ja esindamist kõikides rahvusvahelise kaitse menetluse etappides sh esimese astme haldusmenetluse ajal
- Tagama, et õigusnõustamine vastab kõrgele õigusabi kutsestandardile, mis läheb kaugemale pelgalt teabejagamisest
- Luua vajalik administratiiv- ja inimressurss ning infrastruktuuri võimekus, et pakkuda õigusabi efektiivselt
- Tagada piiranguteta ligipääs MTÜdele ja UNHCR-i rahastatud partneritele õigusnõustamiseks ja abistamiseks piiri- ja transiitsoonides.<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> Loetelu vastavasisulistest materjalidest: ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet. [Conclusions Adopted by the Executive Committee on the International Protection of Refugees: 1975-2009 \(Conclusion No. 1-109\)](#). Executive Committee Conclusion No 8 (XXVIII) Determination of Refugee Status (1977).

ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet. Professor Atle Grahl-Madsen, [Commentary on the Refugee Convention](#), Written by Professor Atle Grahl-Madsen in 1963; re-published by the Department of International Protection in October 1997. Article 16 (ACCESS TO COURTS) is generally understood as applying after refugee status recognition and in relation to civil proceedings, see commentary on Article 16.

ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet 2019. [Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees](#), 1 February 2019, the Handbook was first published in 1979 and re-issued in 1992 and in 2019, see para. 192.

ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet. [Global Consultations on International Protection/Third Track: Asylum Processes \(Fair and Efficient Asylum Procedures\)](#), EC/GC/01/12, 31 May 2001, para. 50 (g). [Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice](#), March 2010, see pages 87-88.

ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet 2019. [Access to Legal Aid for Asylum-Seekers in Estonia](#).

ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet 2020. [UNHCR RSD Procedural Standards Unit 2.7: Legal Representation in UNHCR RSD Procedures](#).

ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet 2024. European Council on Refugees and Exiles (ECRE), [The Guarantees of the EU Charter of Fundamental Rights in Respect of Legal Counselling, Assistance and Representation in Asylum Procedures](#), Legal Note #16, June 2024.

Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet 2020, [Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration](#), see 5.5. Legal assistance in asylum and return procedures, pages 162-164.

ECRE/ELENA 2017, [Legal Note on Access to Legal Aid In Europe](#).

Euroopa Liidu Varjupaigamet 2024. Asylum Report 2024, [Section 3.9 Legal Assistance and Representation](#).

## § 16. Rahvusvahelise kaitse taotleja õigused

**Paragrahvidega 16 ja 17** sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate õiguste kataloog, mis hõlmab viiteid EL-i varjupaiga õigustika kehtestatud õigustele ning sätestab täiendavad vajalikud täpsustused, eelkõige PS-i ja teiste seaduste alusel sätestatud õiguste kohaldumise kohta.

**Paragrahvi lõikega 1** sätestatakse<sup>68</sup>, et rahvusvahelise kaitse taotlejale tagatakse PS-ist, seadustest ja muudest õigusaktidest ning välislepingutest, EL-i õigusaktidest, rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud normidest ja rahvusvahelistest tavadest tulenevad õigused ja vabadused.

**Lõikega 2** sätestatakse, et rahvusvahelise kaitse menetluses on taotlejal määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) ning, kui see on asjakohane, määruses 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) sätestatud õigused.

Määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikli 8 järgi tuleb taotlejale anda tegelik võimalus esitada taotlus ja kõik talle kättesaadavad andmed, mis taotlust põhjendavad või on menetluste jaoks olulised. Selleks peab taotlejal, välja arvatud harvadel erandjuhtudel, olema õigus olla ära kuulatud isikliku vestluse kaudu, milles käsitletakse vastavalt kas tema taotluse lubatavust või sisu. Taotlejale tuleb anda teavet menetluse tähtaegade ja etappide osas ning tema õiguste ja kohustuste osas ja nende täitmata jätmise tagajärgede osas. Taotlejal on õigus tasuta individuaalsele õigusnõustamisele taotluse esitamiseks ning õigusabi ja esindamist menetluse kõigis etappides. Taotlejal on õigus saada menetleva asutuse otsus sama määruse artikliga 36 kooskõlas. Isikliku vestluse õiguse tagamiseks peab taotlejat abistama tõlk, kui see on asjakohase suhtlemise jaoks vajalik, ja taotlejale tuleb anda võimalus esitada oma taotluse kohta igakülgsed selgitused. Taotlejale tuleb anda piisavalt aega ettevalmistamiseks ja nõupidamiseks oma õigusnõustaja või muu nõustajaga, kellel on vastavalt liikmesriigi seadustele õigus või luba anda õigusalast nõu, või isikuga, kellele on õigusnõustamine ülesandeks tehtud. Vestluse ajal peab taotlejale võimaldama õigusnõustaja abi. Isiklik vestlus peab toimuma tingimustes, mis tagavad asjakohase privaatsuse ja konfidentsiaalsuse, ning seda peavad läbi viima vastava koolituse saanud ja pädevad töötajad. Kui taotluse sisu käsitlev vestlus jäetakse ära, et tagada rahvusvahelisele kaitsele kiire juurdepääs, ei tohi see piirata kohustust kontrollida, kas taotleja vastab määruses 2024/1347/EL (kvalifikatsioonitingimuste kohta) sätestatud tingimustele pagulasseisundi saamiseks, enne kui kontrollitakse, kas taotleja vastab täiendava kaitse seisundi saamise tingimustele. Kuna isiklik vestlus on oluline osa taotluse läbivaatamisest, tuleb vestlus salvestada ning anda taotlejatele, nende esindajatele ja nende õigusnõustajatele juurdepääs aruandele või selle vestluse protokollile võimalikult kiiresti pärast vestlust ning igal juhul aegsasti enne seda, kui menetlev ametiasutus teeb otsuse. Samuti on taotlejal muuhulgas õigus võimalikult kiiresti ja enne taotluse esitamise tähtaega võtta ühendust UNHCR-iga.

Määruse 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) artiklite 20–23 kohaselt on selleks et tagada vastutava liikmesriigi määramise menetluste järgimine ja vältida tulemusliku kohaldamise takistusi, eelkõige selleks et ära hoida kolmanda riigi kodanike ja kodakondsuseta inimeste põgenemist või nende ebaseaduslikku liikmesriikide vahelist liikumist, on kehtestatud

---

<sup>68</sup> Paragrahv 16 lõikega 3 ja §-i 21 lõikega 2 võetakse üle direktiiv 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 5 lõige 1 ja 2 esimene ja teine alajaotis. Paragrahv 16 lõige 3 punktiga 8, §-i 18 lõikega 5, TõMS §-i 3 lõige 1 punkt 4, VKTS §-i 6 punkt 4, SMS § 1, §-i 2 lõige 1 punkt 1, §-ga 4 võetakse üle direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 17 lõige 1, lõike 2 alajaotis 2, lõige 7, 8 ja 9. Paragrahvi 16 lõike 3 punktiga 3, §-i 44 lõike 1 punktiga 4 ja TTKS §-i 2 lõikega 1 võetakse üle direktiiv 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikkel 22.

menetluse raames taotlejale selged kohustused, millest tuleb teda ka aegsasti nõuetekohaselt teavitada. Nimetatud õiguslike kohustuste täitmata jätmisel on olema taotleja jaoks asjakohased ja proportsionaalsed menetluslikud tagajärjed ning asjakohased ja proportsionaalsed tagajärjed seoses tema vastuvõtutingimustega. Liikmesriigid peavad võtma arvesse taotleja individuaalset olukorda, hinnates tema kohustuste täitmist ja tema koostööd pädevate asutustega. Kooskõlas põhiõiguste hartaga peab liikmesriik, kus selline taotleja viibib, igal juhul tagama, et selle taotleja otsesed materiaalsed vajadused on kaetud. Selleks et hõlbustada rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi kindlaksmääramist, tuleb korraldada taotlejaga isiklik vestlus, välja arvatud juhul, kui taotleja on põgenenud, ei ole vestlusele ilmunud ilma mõjuva põhjusega või kui taotleja esitatud teave on vastutava liikmesriigi kindlaksmääramiseks piisav. Selleks, et tagada taotlejalt kogu asjakohase teabe kogumine, et määrata õigesti kindlaks vastutav liikmesriik, peab vestluse ära jätmise korral andma taotlejale võimaluse esitada kogu täiendav teave, sealhulgas igakülgset põhjendatud põhjused, miks ametiasutus peaks kaaluma isikliku vestluse läbiviimist.

Niipea kui rahvusvahelise kaitse taotluse sooviavaldus on registreeritud, tuleb taotlejat teavitada eelkõige määruse 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) kohaldamisest, asjaolust, et tema rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutav liikmesriigi kindlaksmääramine põhineb objektiivsetel kriteeriumidel, ning õigustest ja kohustustest, mis tal käesoleva määruse alusel on, ja kohustuste täitmata jätmise tagajärjedest. Selleks, et tagada taotlejate põhiõiguste ning era- ja perekonnaelu austamine, lapse õigused ning kaitse üleandmisest tuleneva ebainimliku ja alandava kohtlemise eest, peab taotlejatel olema õigus tõhusale õiguskaitsevahendile, mis piirdub nende õigustega, kooskõlas eelkõige põhiõiguste harta artikliga 47 ja EL-i Kohtu asjakohase kohtupraktikaga. Kokkuvõtlikult on sama määruse alusel taotlejal õigus teabele, õigusnõustamisele, isiklikule vestlusele ja menetluslikele eritagatistele.

**Lõikega 3** sätestatakse lisaks lõikele 2, et rahvusvahelise kaitse taotlejal on õigus: 1) saada esimesel võimalusel, kuid mitte hiljem kui viis päeva pärast rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise soovi avaldamisest kirjalikult EUAA vormil ja vajadusel suuliselt või visuaalselt ja keeles või viisil, mida ta mõistab, teavet oma õiguste ja kohustuste kohta, sealhulgas teavet õigusabi, vastuvõtutingimustega seotud abi, teavet andvate organisatsioonide, rahvusvahelise kaitse menetluse ajakava ning kohustuste täitmata jätmise tagajärgede kohta; 2) viibida Eestis kuni rahvusvahelise kaitse taotluse kohta lõpliku otsuse tegemiseni, välja arvatud käesolevas seaduses sätestatud juhtudel; 3) saada vastuvõtutingimustega seotud abi, eelkõige juurdepääsu tervishoiuteenustele, tööturule ja haridusele käesolevas seaduses sätestatud ulatuses ja korras; 4) saada tuge, lähtudes tema erivajadusest; 5) suhelda pereliikmete, õigusnõustaja, asjaomaste pädevate riigiasutuste, rahvusvaheliste või valitsusväliste organisatsioonide esindajatega ning UNHCR-iga; 6) saada vajaduse korral ohvriabi teenust ohvriabi seaduses sätestatud korras; 7) saada riigi õigusabi enda esindamiseks käesolevas seaduses sätestatud ulatuses ja korras; 8) Eestis töötada, kui kuue kuu jooksul rahvusvahelise kaitse taotluse registreerimisest arvates ei ole temast sõltumatul põhjusel tema taotluse kohta tehtud otsust. Kirjeldatud lisandus on vajalik direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) ülevõtmiseks. Täpsemalt võetakse §-i 16 lõike 3 punktiga 3 üle direktiiv 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 2 lõige 6.

Direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 17 kohaselt on sätestatud, et taotlejatel on pärast tööturule juurdepääsu saamist samad õigused, mis Eesti kodanikel. Töötingimused peavad hõlmama vähemalt palka ja töölt vabastamist, töötervishoiu ja tööohutuse nõudeid, tööaega, puhkust ja puhkepäevi, võttes arvesse kehtivaid kollektiivlepinguid.

Juhul kui taotlejal tekib VRKS-is sätestatud tingimustel õigus Eestis töötada, ei kohaldu talle eelnimetatud töötingimustes võrreldes Eesti kodanikega kitsendavaid tingimusi.

**Lõikega 4** reguleeritakse, et kui seadus ei sätesta teisiti, tagab taotleja õigused rahvusvahelise kaitse menetluses või korraldab nende tagamise PPA. Nimetatud sättega selgitatakse, et taotlejate menetlustoimingutega seotud õiguste tagamise eest vastutab PPA, kuid sellega ei piirata PPA õigust kaasata taotleja õiguste tagamisel teiste valdkondade eksperte. Samuti ei piirata hariduse, õigusteenuse, vastuvõtu ja teiste valdkondade eest vastutavate asutuste kohustust, õigust ja pädevust oma valdkondade piires taotlejate õiguste tagamisel.

## **§ 17. Rahvusvahelise kaitse taotleja õigus viibida Eestis**

**Paragrahviga 17** piiritletakse rahvusvahelise kaitse taotleja Eestis viibimise õigus haldusmenetluse ja kohtumenetluse ajal.

**Lõike 1** kohaselt on rahvusvahelise kaitse taotlejal õigus viibida Eestis kuni tema taotluse kohta lõpliku otsuse tegemiseni. Tegemist ei ole muudatusega. Muudetud on sätte asukohta. Nimetatud õigus tugineb määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) ) artikli 3 punktidele 8 ja 13 ning artikli 68 lõikele 2. Seega on välismaalasel, kellel puudub muu Eestisse sisenemise ja Eestis viibimise alus kuid, kes on esitanud vormivaba sooviavalduse rahvusvahelise kaitse saamiseks, ja kes ei kuulu piirimenetluse subjektide hulka, õigus Eestis viibida seni kuni tema rahvusvahelise kaitse taotluse suhtes ei ole lõplikku otsust langetatud.

**Lõikega 2** sätestatakse, et rahvusvahelise kaitse taotlejal ei ole õigust lõpliku otsuse tegemiseni viibida Eestis, kui tema taotluse kohta on tehtud määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikli 68 lõikes 3 nimetatud otsus.

Viidatud artikli 68 lõike 3 kohaselt ei ole taotlejal ja isikutel, kellelt tahetakse rahvusvaheline kaitse ära võtta, sama artikli lõike 2 kohast riigis viibimise õigust, kui pädev asutus, st PPA, on teinud ühe järgmistest otsustest:

- keelduv otsus, mis tehakse taotluse suhtes selle põhjendamatusse või ilmselge põhjendamatusse tõttu, kui otsuse tegemise ajal toimub taotleja puhul kiirendatud läbivaatamine vastavalt sama määruse artikli 42 lõigetele 1 või 3 või kohaldatakse taotleja suhtes piirimenetlust, välja arvatud juhul, kui taotleja on saatjata alaealine;
- keelduv otsus, mis tehakse taotluse suhtes selle sama määruse artikli 38 lõike 1 punkti a, d või e või artikli 38 lõike 2 kohase mittelubatavuse tõttu, välja arvatud juhul, kui taotleja on saatjata alaealine, kelle suhtes kohaldatakse piirimenetlust;
- keelduv otsus, mis tehakse taotluse suhtes selle kaudse tagasivõtmise tõttu;
- keelduv otsus, mis tehakse korduva taotluse suhtes selle põhjendamatusse või ilmselge põhjendamatusse tõttu, või
- otsus rahvusvahelise kaitse äravõtmise kohta vastavalt määruse 2024/1347/EL (kvalifikatsioonitingimuste kohta) artikli 14 lõike 1 punktidele b, d või e ning artikli 19 lõike 1 punktile b.

**Lõigete 3 ja 4** kohaselt on välismaalasel, kelle kohta on tehtud eespool nimetatud otsus, õigus riigis viibida kuni on möödunud otsuse vaidlustamise tähtaeg või kuni halduskohus on lahendanud tema taotluse jääda lõpliku otsuse tegemiseni Eestisse.

**Lõikega 5** sätestatakse, et kuni lõpliku otsuse tegemiseni Eestis viibimise õiguse üle otsustamiseks teeb kohus määruse. Määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikli 68 lõike 4 kohaselt on lõikes 3 osutatud juhtudel kohtul õigus pärast nii faktiliste kui ka õiguslike asjaolude läbivaatamist otsustada, kas taotlejal või isikul, kellelt tahetakse rahvusvaheline kaitse ära võtta, tuleks lubada tema taotluse korral jääda liikmesriigi territooriumile, kuni kaebus, mille on esitanud taotleja või isik, kellelt tahetakse rahvusvaheline kaitse ära võtta, on

lahendatud. Pädeval kohtul võib riigisisese õiguse kohaselt olla õigus teha selles küsimuses otsus *ex officio*.

**Lõikega 6** kehtestatakse erand riigis viibimise õiguse kohta korduvate taotluse puhul. Esimese korduva rahvusvahelise kaitse taotluse korral, mis esitati üksnes väljasõidukohustuse edasilükkamiseks või täideviimise takistamiseks, on välismaalasel õigus viibida Eestis kuni tema taotluse kohta PPA keelduva otsuse tegemiseni. Välismaalase halduskohtule esitatud taotlus Eestis viibimiseks ei peata tema väljasaatmist.

Määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikli 56 kohaselt võib Eesti teha erandeid õigusest jääda riigi territooriumile korduvate taotluste korral.

Esimese korduva taotluse puhul ei ole isikul (tema suhtes teistkordse) lõpliku otsuse tegemiseni õigust riigis viibida kui PPA on oma otsuses tuvastanud, et esimene korduv taotlus esitati vaid selleks, lükata edasi või nurjata väljasaatmiskohustuse täitmine. Kuivõrd rahvusvahelise kaitse taotluse hindamisel tehakse eeskätt järeldus taotluse põhjendatuse, mitte taotluse esitamise motiivide kohta, antakse PPA-le eelnõuga selliseks täiendavaks otsustuseks selge pädevus.

Riigil peab olema võimalus rahvusvahelise kaitse menetlus lõpetada ja täita sellega koos tehtud väljasaatmisotsust. Edaspidi on rahvusvahelise kaitse taotlejal õigus riigis viibida oma esimese taotluse kohta lõpliku otsuse tegemiseni halduskohtu poolt või kuni halduskohus otsustab tema õiguse üle Eestis viibida. Kui taotleja esitab uue taotluse ning ta on PPA hinnangul teinud seda ainult väljasaatmise vältimiseks, võib ta Eestis viibida kuni PPA sellekohase otsuse tegemiseni. Seejärel kuulub ta väljasaatmisele ja edasised taotlused väljasaatmist ei peata. Teised ja järgnevad korduvad taotlused ei anna ega pikenda taotleja õigust Eestis viibida.

**Lõikega 7** kehtestatakse, et rahvusvahelise kaitse taotlejal ei ole õigust viibida Eestis, kui tema suhtes viiakse läbi taustakontrolli määruses 2024/1356/EL (taustakontrolli kohta) sätestatud korras. Taustakontrolli läbiviimisel viibib rahvusvahelise kaitse taotleja PPA määratud asukohas ja loetakse, et talle ei ole antud luba Eestisse sisenemiseks.

Määrus 2024/1356/EL (taustakontrolli kohta) ei piira selliste riigisiseste õigusnormide kohaldamist, mis käsitlevad liikmesriigis ebaseaduslikult viibimises kahtlustatavate kolmanda riigi kodanike tuvastamist, et uurida lühikese, kuid mõistliku aja jooksul teavet, mis võimaldab kindlaks teha liikmesriigis viibimise ebaseaduslikkuse või seaduslikkuse. Taustakontrolli tehakse kolmanda riigi kodanikele, kes viibivad välispiiril ja kes ei vasta sisenemise tingimustele, kolmanda riigi kodanikele, kes on maabunud pärast otsingu- ja päästeoperatsiooni, kes ei vasta sisenemise tingimustele, ning liikmesriikide territooriumil ebaseaduslikult viibivatele kolmanda riigi kodanikele. Määruse 2024/1356/EL (taustakontrolli kohta) artikli 6 kohaselt loetakse, et taustakontrolli subjektidel ei ole lubatud liikmesriigi territooriumile siseneda.

**Lõikega 8** kehtestatakse, et rahvusvahelise kaitse taotlejal ei ole õigust viibida Eestis, kui tema taotlust vaadatakse läbi piirimenetluses määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikli 43 lõikes 1 sätestatud alusel. Piirimenetluse läbiviimisel viibib rahvusvahelise kaitse taotleja PPA määratud asukohas ja loetakse, et talle ei ole antud luba Eestisse sisenemiseks.

Määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikli 43 lõike 1 kohaselt võib liikmesriik kooskõlas II peatükis sätestatud üldpõhimõtete ja tagatistega vaadata taotluse läbi piirimenetluses pärast määruse 2024/1356/EL (taustakontrolli kohta) kohaselt läbi viidud taustakontrolli, kui see on asjakohane, ja tingimusel, et taotlejal ei ole veel luba liikmesriikide territooriumile siseneda, kui rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise soovi on avaldanud kolmanda riigi kodanik või



kodakondsuseta isik, kes ei vasta määruse (EL) 2016/399 (Schengeni piirieskirjad) artiklis 6 sätestatud tingimustele liikmesriigi territooriumile sisenemise kohta. Piirimenetluse võib läbi viia: a) pärast rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise soovi avaldamist välispiiril asuvas piiriületuspunktis või transiiditsoonis; b) pärast kinnipidamist seoses välispiiri ebaseadusliku ületamisega; c) pärast otsingu- ja päästeoperatsiooni liikmesriigi territooriumile saabumise järel ja d) pärast ümberpaigutamist vastavalt määruse 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) artikli 67 lõikele 11.

Määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikli 43 lõike 2 kohaselt ning ilma et see piiraks artikli 51 lõike 2 ja artikli 53 lõike 2 kohaldamist, ei lubata taotlejatel, kelle suhtes kohaldatakse piirimenetlust, liikmesriigi territooriumile siseneda. Kõik liikmesriikide võetavad meetmed oma territooriumile loata sisenemise ärahoidmiseks peavad olema kooskõlas direktiiviga 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta).

Määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikli 45 kohaselt tuleb rahvusvahelise kaitse taotlus vaadata läbi piirimenetlust kohaldades sama määruse artikli 43 lõikes 1 osutatud juhtudel, kui see taotlus vastab mõnele artikli 42 lõike 1 punktides c, f või j osutatud asjaolule. Nendeks on järgmised asjaolud

- on põhjust arvata, et pärast seda, kui taotlejale on antud täielik võimalus esitada mõjuvaid põhjendusi, on taotleja ametiasutusi tahtlikult eksitanud, esitades valeandmeid või -dokumente või varjates asjakohaseid andmeid või dokumente, eeldades oma isiku või kodakondsuse kohta, millel oleks võinud olla negatiivne mõju otsusele, või kui on selge alus arvata, et taotleja on isikut tõendava või reisidokumendi pahauskselt hävitanud või sellest vabanenud, et takistada oma isiku või kodakondsuse kindlakstegemist
- on põhjendatud alus arvata, et taotleja ohustab liikmesriikide riiklikku julgeolekut või avalikku korda või taotleja on vastavalt riigisisesele õigusele välja saadetud mõjuvate riikliku julgeoleku või avaliku korraga seotud põhjustel
- taotleja on sellise kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isikute puhul sellise kolmanda riigi endine alaline elanik, mille puhul on menetleva ametiasutuse tehtud rahvusvahelise kaitse andmise otsuste osakaal uusimate kättesaadavate üleliiduliste keskmiste Eurostati aastaandmete kohaselt 20 % või väiksem, välja arvatud juhul, kui menetlev ametiasutus hindab, et asjaomases kolmandas riigis on pärast vastavate Eurostati andmete avaldamist toimunud oluline muutus või et taotleja kuulub isikute kategooriasse, kelle puhul ei saa 20 %-list või väiksemat osakaalu pidada nende kaitsevajadusi esindavaks, võttes muu hulgas arvesse märkimisväärsed erinevusi esimese astme otsuste ja lõplike otsuste vahel.

## § 18. Taotleja kohustused

**Paragrahviga 18** sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate kohustuste kataloog, mis hõlmab viiteid Euroopa ühise varjupaigasüsteemi õigusaktidega kehtestatud kohustustele ning sätestab täiendavad vajalikud täpsustused tulenevalt eelkõige PS-i ja teiste seaduste järgmisele suunatud kohustused, et kaitsta Eesti julgeolekut ja avalikku korda. Juhul kui Euroopa ühise varjupaigasüsteemi õigusaktidega sätestatu ja seaduses sätestatud vahel on osalised kattuvused, siis sellega ei võeta üle määruse teksti ega täpsustata määruse teksti vaid õigusselguse tagamise eesmärgil sätestatakse, millise asutuse asukohas või millises korras tuleb taotlejal nimetatud kohustust täita. Näiteks dokumentide ja muude andmete kohustuse juures on sätestatud, et need tuleb esitada PPA-le.

**Lõikega 1** sätestatakse, et taotleja on kohustatud järgima Eesti põhiseaduslikku korda ja Eesti õigusakte, austama põhiseaduslikke väärtusi ja printsiipe, vabadusel, õiglusel ja õigusel tuginevat riiki ning Eesti ühiskonna korraldust, eesti keelt ja kultuuri.



**Lõikega 2** võetakse üle direktiiv 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 7 lõiked 6–7<sup>69</sup>. Sätestatakse, et lisaks määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artiklis 9 sätestatud kohustustele, on taotleja kohustatud igakülgselt kaasa aitama rahvusvahelise kaitse taotlemise asjaolude selgitamisele, sealhulgas:

- 1) esitama isiklikult rahvusvahelise kaitse taotluse PPA-le;
- 2) esitama PPA määratud tähtjaks kõik andmed ja enda valduses olevad dokumendid ning muud tõendid, millel on tähtsust rahvusvahelise kaitse taotluse menetlemisel;
- 3) aitama oma võimaluste piires kaasa isiku ja tema kodakondsuse tuvastamiseks ja isikusamasuse kontrollimiseks vajalike andmete kogumisele;
- 4) aitama kaasa rahvusvahelise kaitse taotluses esitatud asjaolusid tõendavate dokumentide muretsemisele;
- 5) teavitama PPA-d perekonnaseisu muutumisest ja lapse sünnist;
- 6) viibima Eestis kuni tema taotluse kohta lõpliku otsuse tegemiseni, välja arvatud käesolevas seaduses sätestatud juhtudel;
- 7) võimaldama asjade ja isiku läbivaatust, ning asjade ja dokumentide, sealhulgas isikut tõendava dokumendi, hoiule võtmist;
- 8) lubama kontrollida tervises seisundit rahvastiku tervise kaitsega seotud kaalutlustel;
- 9) järgima tema suhtes kohaldatud järelevalvemeetmeid;
- 10) ilmuma PPA-sse menetlustoimingu sooritamisele.

Määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikli 9 kohaselt on taotlejal kokkuvõtlikult järgmised kohustused:

- esitada sooviavaldus rahvusvahelise kaitse saamiseks liikmesriigis, mis on sätestatud määruses 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) artikli 17 lõigetes 1 ja 2. Seega liikmesriigis kuhu siseneti esimesena või liikmesriigis, kus taotlejale on väljastatud riigis seaduslikku viibimist tõendava dokumendi või viisa.
- teha pädeva asutusega täielikku koostööd sh esitada võimalikult kiiresti vajalikud andmed ja dokumendid; esitada isikut tõendav dokument või selgitused selle puudumise kohta; anda teavet kõikidest muutustest elukoha, aadress, telefoninumbri ja e-posti aadressis; anda biomeetrilised andmed; jääda kättesaadavaks kogu menetluse vältel ja jääda vastutava liikmesriigi territooriumile kooskõlas määrusega 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) artikli 17 lõikega 4.
- nõustuda võtma oma viimases elukohas või viimasel aadressil, telefoni või e-posti teel, mille ta on pädevatele asutustele teatanud, vastu kõik pädevate asutuste saadetud teatised, eelkõige juhul, kui taotleja esitab taotluse kooskõlas artikliga 28.
- täidab kohustust anda endast pädevatele asutustele teada kindlaksmääratud ajal või mõistlike ajavahemike tagant või jääma liikmesriigi territooriumil selleks määratud piirkonda vastavalt direktiivile 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta), nagu on ette näinud liikmesriik, kus tal on kohalolekukohustus vastavalt määrusele 2024/1351/EL (rändehalduse kohta).
- kui see on asjakohane ja põhjendatud, siis lubada asjade läbivaatust

**Lõikega 3** sätestatakse, et §-i 18 lõike 2 punktides 3 ja 4 sätestatud kaasaaitamiskohustus laieneb rahvusvahelise kaitse menetluses ka rahvusvahelise kaitse taotleja esindajale, kui esindajal on teavet või dokumente, mis aitavad kaasa rahvusvahelise kaitse taotleja isiku ja tema kodakondsuse tuvastamisele, isikusamasuse kontrollimisele või taotlemise asjaolude selgitamisele.

---

<sup>69</sup> Samuti võetakse § 18, § 19, § 47 lõikega 3 ning HMS §-ga 56 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 19 lõiked 3 kuni 7.

**Lõikega 4** sätestatakse, et kui rahvusvahelise kaitse taotlejal oli ajal, kui ta kasutas käesoleva seaduses sätestatud vastuvõtutingimustega seotud abi, välja arvatud vältimatu abi osutamine, piisavalt rahalisi vahendeid nimetatud teenuste eest tasumiseks, on ta kohustatud vastavad kulutused hüvitama. Antud lähenemine on koosõlas kehtiva sotsiaalseadustiku üldosa seadusega. Selle kohaselt on sotsiaalkaitse tagamise põhimõtteks, et isikul on endal esmane vastutus teda ohustavate sotsiaalsete riskidega toimetulemisel. Samas tuleb arvestada, et igal Eestis viibival isikul on seaduses sätestatud alustel õigus saada vältimatut abi.

Nimetatud sättega võetakse üle direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 19 lõiked 5 ja 6. Selleks et piirata vastuvõtusüsteemi võimalikku kuritarvitamist, peaks liikmesriikidel olema võimalus võimaldada materiaalseid vastuvõtutingimusi üksnes sel määral, mil taotlejatel ei ole piisavaid vahendeid piisava elatusaseme saavutamiseks. Liikmesriikidel peaks olema õigus nõuda piisavaid vahendeid omavate taotlejatelt, et nad kataksid materiaalsete vastuvõtutingimuste või saadud tervishoiuteenuste kulud täielikult või osaliselt või hüvitaksid need, sealhulgas rahaliste tagatiste kaudu. Seda, et taotlejal on toimetulekuks piisavalt vahendeid, võib eeldada näiteks juhul, kui ta on mõistliku ajavahemiku jooksul töötanud. Taotleja vahendite hindamisel ja taotlejalt materiaalsete vastuvõtutingimuste või saadud tervishoiuteenuse kulude täieliku või osalise kandmise nõudmisel peaksid liikmesriigid järgima proportsionaalsuse põhimõtet ning arvestama taotleja konkreetset olukorda ja vajadust austada tema väärikust või isikupuutumast, sealhulgas taotleja vastuvõtu erivajadusi. Taotlejatelt ei tohiks nõuda vajalike tervishoiuteenuste kulude osalist ega täielikku kandmist, kui liikmesriikide kodanikele osutatakse tervishoiuteenuseid tasuta. Taotlejatelt ei tohiks nõuda, et nad võtaksid vastuvõtutingimuste eest tasumiseks laenu.

**Lõikes 5** sätestatakse, et taotlejal ei ole rahvusvahelise kaitse menetluse ajal lubatud Eestis töötada ega Eestis ettevõtlusega tegeleda, välja arvatud käesolevas seaduses sätestatud juhul. Töötamise või ettevõtlusega tegelemise keelu rikkumise korral kohaldatakse VMS-is sätestatud vastutust. Lõikega 5 võetakse üle direktiiv 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 17 lõige 1. Paragrahis 18 lõikes 5 sätestatud rahvusvahelise kaitse menetluse ajal, mis kestab kiirendatud menetluse korral kuni kolm kuud ja tavapärase menetluse korral kuni 6 kuud, kohaldub töötamise ja ettevõtlusega tegelemise keeld ainult nendele kaitse taotlejatele, kelle Eestis seadusliku viibimise aluseks on rahvusvahelise kaitse taotleja staatus ning kellel ei olnud sooviavalduse esitamise ajal õigust Eestis viibida ja töötada. Nendele välismaalastele, kes viibivad Eestis VMS-is sätestatud alustel ja kellel on õigus Eestis töötada, lõikes 5 sätestatud keeld ei kohaldu ja nad võivad töötamist katkematult jätkata.

## **9. jagu „Erivajadusega ja alaealised taotlejad“**

Üheksanda jaoga sätestatakse menetluslike eritagatiste, vastuvõtu erivajaduste ning alaealiste taotlejate menetlusega seonduvalt taotlejate erivajaduste hindamine ja erivajadusega arvestamine, taotleja teovõime ja tema vanuse määramine ning alaealise taotleja menetluse olulised põhimõtted ja kord vastavalt määrus 2024/1348/EL (menetluse kohta) sätestatule ja direktiiv 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) ülevõtmise eesmärgil.

### **§ 19. Taotleja erivajaduse hindamine ja sellega arvestamine**

**Lõikega 1** sätestatakse<sup>70</sup>, et rahvusvahelise kaitse menetluses, materiaalsete vastuvõtutingimuste korraldamisel, järelevalvemeetmete kohaldamisel ja taotleja

<sup>70</sup> Paragrahv 19 lõikega 1, §-i 44 lõikega 1, §-i 46 lõikega 1, §-i 48 lõike 1 punktidega 1–3, SHS § 8, TTKS §-i 2 lõige 1, § 3, §-ga 5 ja §-ga 6 võetakse üle direktiiv 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 7 lõiked 1-5. Samuti §-i 19 lõikega 1 ning §-i 36 lõike 4 esimese lausega, §-i 43 lõike 6 punktiga 2, §-i 50 lõike 1 punktidega 1

kinnipidamisel arvestatakse erivajadusega taotleja eriolukorda ja sellest tulenevaid vajadusi. See tähendab nii menetluslike erivajadusi kui vastuvõtu erivajadusi. Nimetatud säte on vajalik direktiiv 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 2 punkti 14, artikli 7 lõike 3, artikli 9 lõike 4, artiklis 10 lõike 3, artikli 13, artikli 16 lõike 1 teise lõigu, artikli 19 lõike 2 teise lõigu ja lõike 6, artikli 20 lõike 1 ja lõike 3 ning 10, artikli 22 lõike 3, artikli 23 lõike 4 ning sama direktiivi IV peatükis „Sätted vastuvõtu erivajadustega taotlejate kohta“ sätestatu ülevõtmiseks ja määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) IV jao rakendamiseks.

Oluline on vastuvõtu korraldamisel taotleja erivajaduse varajane märkamine, mis tagab selle asjakohase arvestamise erinevate toimingute teostamisel. Menetluslike erivajaduste puhul on oluline, et PPA tagab olukorra, kus taotlejaga läbiviidav menetlus vastab taotleja võimetele ja arvestab võimalike eripäradega. Tagada tuleb vajalikud puhkepausid ja võtta erisusi arvesse ütluste hindamisel ning vajadusel kaasata protsessi täiendavad taotlejat toetavad osapooled.

Taotleja paigutamisel majutuskeskusesse on oluline arvestada võimalike erivajadustest tulenevate liikumispiirangutega ning arvestada nendega ka tema suunamisel igapäevaelus. Majutuskeskuses on oluline ennetada võimalikku vägivalda, sh seksuaalset, soo-, rassi- või usupõhist diskrimineerimist. Sealhulgas hõlmab usupõhine vägivald ka vägivalda selliste inimeste vastu, kellel ei ole usulisi veendumusi või kes on oma usust lahti öelnud. Arvestada tuleb laste erivajadustega, eriti pidades silmas lapse õigust haridusele ja tervishoiuteenuste kättesaadavust. Vastuvõtutingimusi on vaja kohandada alaealiste eriolukorda ja nende vastuvõtu erivajadusi silmas pidades, sõltumata sellest, kas nad on saatjata või koos perekonnaga, võttes nõuetekohaselt arvesse nende turvalisust, sealhulgas kaitset seksuaalse ja soopõhise vägivalla eest, füüsilist ja emotsionaalset heaolu ning võimaldades vastuvõtutingimusi viisil, mis soodustaks alaealiste üldist arengut. Muuhulgas tuleb arvestada seksuaalset või soolist vägivalda kogenud taotlejate, eelkõige naiste erivajadustega, sealhulgas nii, et rahvusvahelise kaitse menetluse eri etappides tagatakse tervishoiuteenuse, õigusabi ja sobiva traumanõustamise ja psühhosotsiaalse toe kättesaadavus.

**Lõikega 2** sätestatakse, et erivajadusega taotleja on eelkõige alaealine, saatjata alaealine, puudega inimene, eakas inimene, rase, alaealise lapsega üksikvanem, inimkaubanduse ohver, raske haigusega isik, psüühika- või käitumishäirega isik ning piinamise või vägistamise ohver või isik, kelle suhtes on tarvitatud muud jõhkrat psühholoogilist, füüsilist või seksuaalset vägivalda või isik, kes kuulub seksuaalse sättumuse või soolise kuuluvuse tõttu vähemusgrupp. Nimetatud sättega võetakse üle direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 2 punkti 14 ning artikli 24 ja rakendatakse määrus 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikli 3 punkti 14 ning artikli 20 lõiget 1. Seetõttu on avatud näitliku loetelu loomisel arvestatud nii menetluslike eritagatise kui vastuvõtu erivajadusega taotlejate kategooriatega ning neid käsitletakse edaspidi ühetaoliselt erivajadustega taotlejatena.

Direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 24 kohaselt kuuluvad suurema tõenäosusega vastuvõtu erivajadustega taotlejate hulka alaealised; saatjata alaealised; puuetega

---

ja 2 ja lõigetega 2–3, 5, 7 ja 9 ning HMS §-i 51 lõige 1, HMS §-i 56 lõiked 1–3, §-i 57 lõikega 1 võetakse üle direktiiv 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikkel 9. Samuti võetakse §-ga 19 ning OAS §-ga 3 ja §-ga 4 üle direktiiv 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikkel 24. Paragrahvi 19 lõiketega 3 kuni 9, §-i 84 lõike 2 punktiga 8 ja SHS §-ga 141 ja §-ga 142<sup>1</sup> ning sotsiaalkaitseministri 27. detsembri 2017. aasta määruse nr 72 “Sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistri põhimäärus” §-ga 8 võetakse üle direktiiv 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikkel 25. Paragrahv 19 lõigetega 2 ja 6 ning §-ga 21, §-i 46 lõigetega 2 ja 3 ning LasteKS §-i 20 lõigetega 1–2, §-ga 29<sup>1</sup> võetakse üle direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 26 lõiked 1 kuni 3, 5 ja 6. Paragrahv 19 lõigetega 2 ja 6 ning §-i 43 lõike 1 punktiga 5 võetakse üle direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 26 lõige 4. Paragrahvi 19 lõigetega 2 ja 6 ning §-i 43 lõike 1 punktiga 5 ning OAS §-iga 3 ja §-ga 4 võetakse üle direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikkel 28.

inimesed; eakad; rasedad; lesbid, geid, biseksuaalid, trans- ja intersoolised inimesed; alaealiste lastega üksikvanemad; inimkaubanduse ohvrid; raske haigusega inimesed; vaimse tervise probleemidega, sealhulgas traumajärgse stressiga inimesed; inimesed, keda on piinatud või vägistatud või kelle suhtes on tarvitatud muud jõhkrat psühholoogilist, füüsilist või seksuaalset vägivalda, näiteks soolise vägivalla või naiste suguelundite moonutamise ohvrid, alaealisena või muul moel sunniviisiliselt abiellunud isikud või seksuaalsel, soolisel, rassistlikul või usulisel ajendil toime pandud vägivalla ohvrid.

Määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikli 3 punkti 14 alusel on menetluslikke eritagatise vajav taotleja, kelle võime kasutada määruses sätestatud õigusi ja täita selles sätestatud kohustusi on piiratud tema individuaalse olukorra, näiteks mõne haavatavuse tõttu. Sama määruse artikli 20 lõike 4 kohaselt võivad taotlejad menetluslikke eritagatise vajada muu hulgas oma vanuse, soo, seksuaalse sättumuse, sooidentiteedi, puude, raske füüsilise või vaimse haiguse või häire tõttu, sealhulgas kui need on tingitud kogetud piinamisest, vägistamisest või muust jõhkrast psühholoogilisest, füüsilisest, seksuaalsest või soopõhisest vägivallast.

**Lõike 3** kohaselt loetakse isik erivajadusega taotlejaks, kui PPA või muu haldusorgan on tema erivajaduse tuvastanud. Sellisel juhul kohalduvad talle määruses 2024/1348/EL (menetluse kohta) menetluslike eritagatiste ja käesolevas seaduses vastuvõtu erivajaduste kohta sätestatud erisused ning talle võimaldatakse tema erivajadusele vastav tugi.

Määruses 2024/1348/EL (menetluse kohta) sätestatu kohaselt võivad teatud teatud taotlejad vajada menetluslikke eritagatise, muu hulgas oma vanuse, soo, seksuaalse sättumuse, sooidentiteedi, puude, raske füüsilise või vaimse haiguse või häire tõttu, sealhulgas kui need on tingitud kogetud piinamisest, vägistamisest või muust jõhkrast psühholoogilisest, füüsilisest, seksuaalsest või soopõhisest vägivallast.

Sama määruse artikli 20 lõike 1 kohaselt hindavad pädevad asutused individuaalselt, kas taotleja vajab menetluslikke eritagatise, kasutades vajaduse korral tõlgi abi. Selle hindamise võib ühendada olemasolevate riigisiseste menetlustega või direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artiklis 25 osutatud hindamisega ning seda ei pea läbi viima haldusmenetlusena. Taotleja nõusolekul võidakse hinnang kättesaadavaks teha ja hindamistulemused võidakse esitada menetlevale ametiasutusele, kui see on riigisisese õiguse kohaselt nõutav. Sama direktiivi artikliga 25 on sätestatud, et artikli 24 tulemuslikuks rakendamiseks hindavad liikmesriigid pärast rahvusvahelise kaitse taotluse saamist võimalikult kiiresti individuaalselt ja vajaduse korral suulist tõlget kasutades, kas taotlejal on vastuvõtu erivajadused. Nimetatud hindamine võidakse integreerida olemasolevatesse riigisisestesse menetlustesse või määruse 2024/1348/EL artiklis 20 osutatud hindamisse. hindamist alustatakse vastuvõtu erivajaduste kindlaksmääramisest, tuginedes nähtavatele füüsilistele tunnustele või taotleja ütlustele või käitumisele või, kui see on asjakohane, taotleja vanemate või esindaja ütlustele. Hindamine viiakse lõpule 30 päeva jooksul alates rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise soovi avaldamisest või juhul, kui see on määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artiklis 20 osutatud hindamisse integreeritud, selles määruses kindlaksmääratud tähtaja jooksul, ning sellise hindamise alusel kindlaks tehtud vastuvõtu erivajadusi võetakse arvesse. Kui vastuvõtu erivajadused ilmnevad rahvusvahelise kaitse menetluse hilisemas etapis, hindavad liikmesriigid neid vajadusi ja võtavad neid arvesse.

Nimetatud direktiivi artikli 25 ülevõtmiseks ja määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikli 20 rakendamiseks on vajalik sätestada, et PPA-l on pädevus integreeritult otsustada rahvusvahelise kaitse taotleja menetluslike eritagatiste ja vastuvõtu erivajaduste üle. Nimetatud hindamine, mis muuhulgas vajaduse korral hõlmab ka lapse vanuse määramist, tuleb lõpule viia

hiljemalt 30 päeva jooksul ning uute asjaolude ilmnemisel tuleb menetluslike eritagitiste ja vastuvõtu erivajaduste hindamine uuesti üle vaadata.

**Lõikega 4** sätestatakse, et taotleja erivajaduse hindamisel tuginetakse nähtavatele füüsilistele tunnustele või taotleja ütlustele või käitumisele või, kui see on asjakohane, taotleja vanemate või esindaja ütlustele. Lõikega 4 võetakse üle direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 25 lõike 1 kolmas lõige.

**Lõikega 5** sätestatakse, et vajaduse korral ja taotleja nõusolekul kaasatakse erivajadust tuvastama pädev haldusorgan või ekspert. Erivajadus tuvastatakse võimalikult kiiresti pärast taotluse saamist, kuid hiljemalt 30 päeva jooksul alates mistahes viisil esitatud sooviavaldusest rahvusvahelise kaitse saamiseks. Nimetatud sättega võetakse üle eespool esitatud määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) ja direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) sätted. Eelkõige võetakse üle sama direktiivi artikli 25 lõike 2 punkt c, mille kohaselt eelneva nõusoleku alusel suunavad vastuvõtu erivajadust hindavad töötajad taotlejad nende psühholoogilise ja füüsilise seisundi täiendavaks hindamiseks sobiva arsti või psühholoogi juurde, juhul kui tundub, et taotleja vaimne või füüsiline tervis võib mõjutada tema vajadusi vastuvõtmisel. Seda tehakse eeldusel, et taotleja on nõus. Läbivaatuse tulemusi võetakse arvesse taotlejale vastuvõtmisel võimaldava võimaliku eritoe pakkumisel.

Seetõttu sätestatakse lõike 5 kohaselt, et SKA ja PPA ning nende kaasatud asutused, kes peavad muuhulgas tagama vastuvõtu erivajaduse ja menetluslike eritagitise hindamise, võivad selleks kaasata ka muid pädevaid asutusi ja spetsialiste. Nimetatud spetsialistide kaasamine peab toimuma efektiivselt viisil, mis ei sea ohtu 30 päevalist tähtaega. Direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 25 lõige 1 neljandas lõikes sätestatu tähtajast kinni pidamine ei võta ära ega vähenda kohustust arvestada taotleja erivajaduste ja eritagitistega kui selline vajadus tekib hiljem, menetluse hilisemas etapis. Vastuvõtu erivajadustest ja menetluslike eritagitise vajadustele vastavat tuge tuleb pakkuda kogu rahvusvahelise kaitse menetluse ning vastuvõtu korraldamise kestel.

**Lõikega 6** sätestatakse, et PPA fikseerib taotleja erivajaduse kirjalikult ning määrab taotlejale antavad menetluslikud eritagitised ja vastuvõtu erivajadused. PPA arvestab lõikes 4 nimetatud teise haldusorgani või eksperdi hinnangut. Kui taotleja ei ole nõus, et erivajaduse tuvastab teine haldusorgan või ekspert, võib PPA otsustada, et isikut ei loeta erivajadustega taotlejaks.

Lõikega 6 võetakse üle direktiiv 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 25 lõike 2 punkt b.

**Lõigetega 7 ja 8** võetakse üle direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 25 lõike 1 viimase lõik. Nimetatud sätte kohaselt peab tagama, et vastuvõtu erivajadustega inimestele toe andmisel võetakse kogu rahvusvahelise kaitse menetluse jooksul arvesse nende erivajadusi, ja korraldama nende inimeste olukorra asjakohase jälgimise.

Seetõttu sätestatakse **lõikega 7**, et kõik taotlejaga kokku puutuvad haldusorganid ja isikud jälgivad taotleja erivajadust ning arvestavad seda süsteemselt ja individuaalselt kogu rahvusvahelise kaitse menetluse vältel, võttes arvesse ka hilisemas rahvusvahelise kaitse menetluse etapis ilmnenu erivajadust. **Lõikega 8** sätestatakse, et PPA edastab teabe taotleja erivajaduse kohta teistele taotlejaga kokku puutuvatele haldusorganitele ja isikutele ulatuses, mis on vajalik taotleja erivajaduse arvestamiseks. Kui muu haldusorgan tuvastab taotleja erivajaduse või märkab võimalikule erivajadusele viitavat asjaolu, teavitab ta sellest viivitamata PPA-d. PPA, tuvastades ja teades taotleja erivajadusest, informeerib vastuvõtvat osapoolt koheselt, välistades seeläbi haavatavas olukorras olevale inimesele võimaliku täiendava kahju



teket. Nimetatud teabevahetus on seega eluliselt vajalik välismaalasele kohase vastuvõtu korraldamise ja menetluses osalemiseks vajaliku toe pakkumisel. Teabevahetus toimub eelkõige andmekogu põhiselt arvestades isikuandmete kaitse põhimõtteid.

**Lõikega 9** sätestatakse, et kõik rahvusvahelise kaitse taotlejatega kokku puutuvad ametnikud ja töötajad vastavad sellistele kompetentsinõuetele, mis võimaldavad neil erivajadust jälgida ja seda arvestada.

Nende inimeste pädevuste arendamisel toetatakse jätkuvalt EUAA pakutavatele juhendmaterjalidele ning temaatilistele koolitustele. Lõikega 9 võetakse üle direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 25 lõike 2 punkt a. Selle kohaselt peavad erivajadusi hindavad töötajad olema saanud ja saavad jätkuvalt koolitust selle kohta, kuidas tuvastada märke, et taotleja on vastuvõtu erivajadustega, ning kuidas kindlaks tehtud juhtudel edasi tegutseda. Samuti on artikli 28 lõike 2 kohaselt peavad töötajad, kes tegelevad inimestega, kes on langenud inimkaubanduse, piinamise või vägistamise ohvriks või kelle suhtes on kasutatud muud jõhkrat psühholoogilist, füüsilist või seksuaalset vägivalda, sealhulgas soolistel, rassistlikel või usulistel ajenditel, olema koolitatud ja saama jätkuvalt asjakohast koolitust selliste inimeste vajaduste ja asjakohase ravi, sealhulgas vajalike rehabilitatsiooniteenuste kohta. Ka määrus 2024/1348/EL (menetluse kohta), muuhulgas artikli 14 lõige 2 ja artikli 20 lõige 5 rõhutab, et teatud taotlejad võivad vajada menetluslikke eritagatise, muu hulgas oma vanuse, soo, seksuaalse sättumuse, sooidentiteedi, puude, raske füüsilise või vaimse haiguse või häire tõttu, sealhulgas kui need on tingitud kogetud piinamisest, vägistamisest või muust jõhkrast psühholoogilisest, füüsilisest, seksuaalsest või soopõhisest vägivallast. On vaja hinnata, kas iga konkreetne taotleja vajab menetluslikke eritagatise. Pädevate asutuste töötajad, samuti arstid või psühholoogid, kes hindavad menetluslike eritagatiste vajadust, peavad olema asjakohaselt koolitatud, et tuvastada märgid nende taotlejate haavatavusest, kes võivad vajada menetluslikke eritagatise, ning neid vajadusi pärast kindlakstegemist käsitleda.

## **§ 20. Taotleja teovõime ja tema vanuse määramine**

**Lõigetes 1–3** sätestatakse muutmatul kujul praegu kehtivad põhimõtted lapse õiguse osas esitada rahvusvahelise kaitse taotlus enda nimel, lapse huvidest lähtuv Eesti õiguses sätestatud teovõimest lähtumine ning välismaalase lapsena käsitlemine seni kuni on põhjust arvata, et ta võib olla noorem kui 18 aastat vana.

Seega sätestatakse **lõikega 1**, et alaealisel on õigus esitada rahvusvahelise kaitse taotlus enda nimel, kui tema teovõimet on laiendatud, või oma vanema, teise täiskasvanud pereliikme, tema eest vastutava täiskasvanu või esindaja kaudu. **Lõikega 2** täpsustatakse, et rahvusvahelise kaitse menetluses ei arvestata alaealise päritoluriigis kehtivat välismaalase päritoluriigi õiguse kohast teovõimelisust, kui see erineb Eesti õiguses sätestatust. **Lõike 3** kohaselt sätestatakse, et kui taotleja vanus ei ole teada ja on põhjust arvata, et ta on alla 18-aastane, käsitatakse teda alaealisena. Vastava otsustuse teeb PPA.

Määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikli 32 kohaselt on saatjaga lapsel õigus esitada taotlus enda nimel, kui tal on Eesti õiguse kohaselt õigus- ja teovõime. Kui saatjaga lapsel ei ole Eesti õiguse kohaselt õigus- ja teovõimet, esitab tema nimel taotluse vanem või mõni teine täiskasvanu, näiteks seaduslik hooldaja või lastekaitseteenistus, kes asjaomase liikmesriigi õiguse või tava kohaselt alaealise eest vastutab. Samuti tuleb lapse eest taotluse esitamisenä käsitleda olukorda kui teovõimeta lapse vanem või muu vastutav inimene esitab enda eest taotluse ja nad on lapsega samas riigis. Samuti on oluliseks põhimõtteks, et saatjaga lapse korral



peavad nii vastutav täiskasvanud kui laps olema isiklikult taotluse esitamisel kohal ja erandlikel põhjendatud asjaoludel.

Sama määruse artikkel 33 sätestab saatjata laste taotluste esitamise põhimõtted. Ka sellisel juhul lapse enda nimel st ilma saatjata lapse esindajata taotluste lubamisel lapse õigus- ja teovõimest. Kui seda ei ole siis esitab lapse eest taotluse tema esindaja. On oluline, et kui esindaja on määratud, siis see ei takista ega vähenda lapse õigust saada õigusnõustamist, õigusabi ja õiguslikku esindamist.

Seega alla 18 välismaalased peavad rahvusvahelise kaitse taotluse registreerimiseks ja esitamiseks tegema seda oma vanema või muu pereliikme või vastutava täiskasvanu või esindaja kaudu. Ainult erandlikel juhtudel, kui lapse teovõimet on laiendatud, on võimalik, et laps esitab rahvusvahelise kaitse ilma vastutava täiskasvanuta, kes viibib taotluse esitamise juures ning esitab taotluse lapse nimel. Igal juhul, nagu ka teiste menetlustoimingute korral, tuleb lähtuda eelkõige lapse vanust ja küpsust ning arvestada lapse arvamusega ning juhinduda eelkõige lapse huvidest. Samuti tuleb arvestada lapse kultuurilist tausta, sugu, sooidentiteeti, seksuaalset sättumust, tervist ja menetluslikke eritagatise ja vastuvõtu erivajadusi.

**Lõigetega 4–6** sätestatakse saatjata lapse vanuse määramise põhimõtete rakendamine.

**Lõikega 4** sätestatakse, et kui PPA-l tekib põhjendatud kahtlus, et taotleja esitatud andmed oma vanuse kohta ei ole õiged, siis hinnatakse taotleja vanust määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artiklis 25 sätestatud korras.

Tagamaks, et rahvusvahelise kaitse taotluste menetlemisel võetakse nõuetekohaselt arvesse lapse õigusi, tuleb alaealistele tagada konkreetsed lapse vajadustega arvestavad menetlustagatised ja vastuvõtu eritingimused. Kui taotleja ütluste alusel on põhjust kahelda, kas taotleja on alaealine või mitte, peaks menetleval ametiasutusel olema võimalik asjaomase isiku vanust hinnata. Kahtlused taotleja vanuse suhtes võivad tekkida siis, kui taotleja väidab end olevat alaealine, aga ka siis, kui ta väidab end olevat täisealine. Võttes arvesse saatjata alaealiste erilist haavatavust, kellel tõenäoliselt ei ole võimalik esitada isikut tõendavaid või muid dokumente, on eriti oluline tagada tugevad kaitsetagatised selleks, et selliste taotlejate suhtes ei kohaldataks ebakorrektsed või põhjendamatu vanuse hindamise protseduure.

Määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikli 25 kohaselt tuleb igal juhul vanuse hindamine korraldada nii, et kogu protseduuri vältel võetakse eelkõige arvesse lapse huve. PPA võib huvide hindamiseks kaasata erinevate valdkondade spetsialiste.

Vanuse hindamine tuleb korraldada kahes etapis kui esimene etapp ei anna vanuse osas selgust. Kõigepealt peab toimuma mitut valdkonda hõlmav hindamine, mis võib sisaldada psühhosotsiaalset hindamist ja muid mittemeditiinilisi meetodeid, nagu vestlus, füüsilisel välimisel põhinev visuaalne hindamine või dokumentide hindamine. Selleks et hinnata mitmesuguseid tegureid, nagu füüsilised, psühholoogilised, arengu-, keskkonna- ja kultuuritegurid, peavad sellise hindamise läbi viima vanuse hindamist ja lapse arengut puudutavate eksperditeadmistega spetsialistid, näiteks sotsiaaltöötajad, lastekaitse spetsialistid ja psühholoogid või lastearstid. Kui mitut valdkonda hõlmava hindamise tulemus ei ole kindel, peab menetleval ametiasutusel olema teises etapis võimalik paluda viimase abinõuna meditsiinilist läbivaatust, austades täielikult välismaalase väärikust. Kui võib järgida erinevaid protseduure, tuleb meditsiinilisel läbivaatusel enne invasiivsemate protseduuridega alustamist eelistada neid, mis on kõige vähem invasiivsed, võttes vajaduse korral arvesse EUAA juhiseid. Kui pärast vanuse hindamist jäävad tulemused ikka ebaselgeks, peab menetlev ametiasutus st PPA eeldama, et taotleja on alaealine.

Täiendavalt on vanuse hindamine ette nähtud ka määruses 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) ja määruses 2024/1358/EL (Eurodac-süsteemi kohta).

**Lõike 5** kohaselt võib PPA tunnustada teise liikmesriigi pädeva asutuse vanuse hindamise otsust.

Määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikli 33 lõike 7 kohaselt võib liikmesriik tunnustada vanuse hindamise otsuseid, mille on teinud teised liikmesriigid, kui vanuse hindamine on toimunud kooskõlas liidu õigusega. Sellise tunnustamise vajadus võib näiteks tekkida vastutava liikmesriigi määramise menetluses või ümberpaigutamist või ümberasustamise menetluses. Seetõttu on vajalik selguse huvides sätestada, et PPA võib määrusest sätestatud juhtudel juhendada juba tehtud hinnangust ning ei pea analüüsi kordama. Selline viis vähendab halduskoormust ja kulusid, ühtlustab EL-i liikmesriikide praktikaid, kiirendab menetlusi ning hoiab ära laste liigse traumeerimise.

**Lõike 6** kohaselt saab vanuse kindlaksmääramise otsuse vaidlustada üksnes koos haldusakti või toiminguga, millega seoses vanuse kindlaksmääramise otsus tehti.

Määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikli 25 lõike 6 kohaselt võib lapse esindaja keeldumist meditsiinilisest uuringust vanuse kindlaks määramiseks käsitada üksnes ümberlukatava eeldusena, et taotleja ei ole alaealine. Lõike 2 kohaselt tuleb pärast vanuse hindamist püsiva kahtluse korral eeldada, et tegemist on lapsega. Artikli 22 kohaselt arvestab PPA lapse huve kooskõlas direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikliga 26. Määrus 2024/1348/EL (menetluse kohta) III jagu loetleb ja reguleerib kõik taotlusi käsitlevad otsused ja artikkel 67 sätestab õiguse tõhusale õiguskatisevahendile ning loetleb kõik vaidlustatavad otsused. Vanuse määramise otsust sätestatud ei ole. Seega taotleja vanuse kohta langetatud otsust ei vormistata haldusaktina ning seetõttu ei ole see hinnang ka eraldi otsusena vaidlustatav. Vanuse määramist kui toimingut ja PPA otsustust vanuse kohta olukorras, mil vanuse määramise hinnangu järgselt on jäänud kahtlus, saab vaidlustada ainult koos otsusega rahvusvahelise kaitse taotluse suhtes tehtud keelduva otsusega.

## **§ 21. Alaealine ja saatjata alaealine taotleja**

**Lõikega 1** jäetakse muutmata kujul kehtima põhimõte, et alaealise rahvusvahelise kaitse menetluses ja tema vastuvõtmisel arvestatakse eelkõige alaealise õigusi ja huve. Direktiiv 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artiklites 13 ja 26 on sätestatud, et lapse parimad huvid on liikmesriikide esmatähtis mure.

Lõike 1 eesmärgiks on lapse õiguste ja parimate huvide tagamise kaalutlus. Tagamaks, et rahvusvahelise kaitse taotluste menetlemisel võetakse nõuetekohaselt arvesse lapse õigusi, tuleb alaealistele tagada konkreetsed lapse vajadustega arvestavad menetluse tagatised ja vastuvõtu eritingimused. Vastuvõtutingimusi on vaja kohandada alaealiste eriolukorda ja nende vastuvõtu erivajadusi silmas pidades, sõltumata sellest, kas nad on saatjata või koos perekonnaga. Arvestada tuleb, et menetlus ja alaealise vastuvõtt peavad olema tema jaoks turvalised, arvestades mh vajadust kaitsta alaealist seksuaalse ja soopõhise vägivalla eest, tagada tema füüsiline ja emotsionaalne heaolu ning pakkudes vastuvõtutingimusi, mis soodustaks alaealise üldist arengut. Saatjata alaealise õiguste ja parimate huvide kaitseks määratakse saatjata alaealisele esindaja.

**Lõikega 2** sätestatakse<sup>71</sup>, et teavet oma õiguste ja kohustuste kohta rahvusvahelise kaitse menetluses, sealhulgas teavet vastuvõtutingimuste kohta antakse saatjata alaealisele talle eakohasel viisil, mis tagab, et saatjata alaealine saab sellest teabest aru. Saatjata alaealisele antakse nimetatud teave esindaja juuresolekul.

Seega sätestatakse saatjata alaealise taotleja õigus menetlust puudutavale informatsioonile viisil, et see oleks lapsele mõistetav. See tähendab, et lapsele tuleb selgitusi anda eakohasel viisil, arvestades lapse vanust ja arengutaset. Saatjata alaealise huvide tagamiseks määratakse lapsele esindaja, kes toetab last menetlustoimingute juures ja võtab arvesse alaealise enda seisukohti (vt ka §-i 14 selgitusi).

Nimetatud regulatsiooniga võetakse üle direktiiv 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 5 lõike 1 ja 2 esimene ja teine alajaotis. Nimetatud sätete kohaselt annavad liikmesriigid taotlejatele teavet direktiivis sätestatud vastuvõtutingimuste kohta, niipea kui võimalik ja nii aegsasti, et taotlejatel oleks tegelikult võimalik neile ette nähtud õigusi kasutada ning kohustusi täita. Eelkõige annavad liikmesriigid taotlejatele standardteavet vormil, mille töötab välja EUAA. See teave antakse võimalikult kiiresti ja hiljemalt kolme päeva jooksul pärast taotluse esitamise soovi avaldamist või määrusega 2024/1348/EL ette nähtud palve registreerimise tähtaja jooksul. Samuti tagavad liikmesriigid, et teavet antakse kirjalikult lühidalt, läbipaistval, arusaadaval ja kergesti kättesaadaval kujul, lihtsas ja selges sõnastuses ja keeles, millest taotleja aru saab või peaks kõigi eelduste kohaselt aru saama. Vajaduse korral tuleb seda teavet anda ka suuliselt, ja kui see on asjakohane, visuaalselt, näiteks videote või piktogrammide abil ning see tuleb kohandada taotleja vajadustele. Saatjata alaealise puhul annavad liikmesriigid teavet eakohasel viisil ja viisil, mis tagab et saatjata alaealine sellest aru saab, kasutades asjakohasel juhul spetsiaalselt alaealistele kohandatud teabematerjale. Teave tuleb anda saatjata alaealise esindaja või sellise isiku juuresolekul, kes on sobiv esindama saatjata alaealist ajutiselt, kuni esindaja määramiseni.

**Lõigetega 3 ja 4** kinnitatakse alaealise rahvusvahelise kaitse taotlejale õigus haridusele vastavalt põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses sätestatule ja õigus saada ettevalmistavat koolitust ja keeleõpet. Liikmesriigid annavad taotlejate alaealistele lastele ja alaealistele taotlejatele oma kodanikega samasuguse ja sarnastel tingimustel juurdepääsu haridusele seniks, kuni väljasaatmismeedet nende alaealiste või nende vanemate suhtes tegelikult täitmisele ei pöörata. Nende haridus tuleb üldjuhul ühtlustada liikmesriigi kodanike omaga ja see peab olema samal tasemel. Liikmesriigid annavad alaealistele juurdepääsu haridussüsteemile kahe kuu jooksul rahvusvahelise kaitse taotluse esitamisest arvates, kui alaealisel on koolikohustus. Haridust antakse liikmesriigi üldharidussüsteemi raames arvestusega, et kuni ühe kuu jooksul võib anda haridust väljaspool üldharidussüsteemi. Liikmesriigid ei tohi keelata juurdepääsu keskharidusele üksnes põhjendusega, et alaealine on jõudnud täisikka. Alaealistele pakutakse ettevalmistavat koolitust, sealhulgas keelekoolitust, kui see on vajalik, et hõlbustada nende juurdepääsu üldharidussüsteemile ja selles osalemist. Kui juurdepääs üldharidussüsteemile ei ole alaealise konkreetse olukorra tõttu võimalik, tuleb alaealisele pakkuda muid haridusvõimalusi kooskõlas riigisisese õiguse ja tavaga.

Täpsemalt, **lõikega 3** võetakse üle direktiiv 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikkel 13, mis käsitleb vastuvõtu erivajadusega taotleja kinnipidamist. Täpsemalt võetakse üle lõiked 1–4 ja 6. Samuti artikkel 16, mis sätestab laste kooliminaku ja hariduse. Sätestatakse, et alaealisel rahvusvahelise kaitse taotlejal on õigus saada juurdepääs haridusele vastavalt

---

<sup>71</sup> Paragrahvi 16 lõikega 3 ja §-i 21 lõikega 2 võetakse üle direktiiv 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 5 lõike 1 ja 2 esimene ja teine alajaotis. Paragrahvi 21 lõikega 3 ja §-i 51 lõike 5, §-i 53 lõike 5, §-iga 54, §-i 55 lõikega 1 võetakse üle direktiiv 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 13 lõiked 1-4 ja 6.

põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses sätestatud korrale kahe kuu jooksul rahvusvahelise kaitse taotluse esitamisest arvates, kui ta on koolikohustuslik. Samuti on õigus saada haridusele juurdepääsu tagamiseks ettevalmistavat koolitust, sealhulgas keeleõpet.

See on vastavuses direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 16 lõigetega 2 ja 3, mille kohaselt on Eestil kohustus anda lapsele juurdepääsu haridussüsteemile võimalikult kiiresti ja seda ei tohi edasi lükata rohkem kui kaks kuud (võttes arvesse koolivaheaegu) alates kuupäevast, mil rahvusvahelise kaitse taotlus esitati. Haridust peab andma oma üldharidussüsteemi raames. Sellegipoolest võib ajutiselt, kõige rohkem ühe kuu jooksul, anda haridust väljaspool üldharidussüsteemi. Alaealistele pakutakse ettevalmistavat koolitust, sealhulgas keelekoolitust, kui see on vajalik, et hõlbustada nende juurdepääsu üldharidussüsteemile ja selles osalemist. Olukorras, kui juurdepääs üldharidussüsteemile ei ole alaealise konkreetse olukorra tõttu võimalik, peab talle pakkuma muid olemasolevaid haridusvõimalusi.

**Lõike 4** kohaselt tagatakse taotlejatele juurdepääs gümnaasiumiharidusele ka sellisel juhul, kui alaealine on menetluse kestel saanud täisealiseks.

Direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikkel 16 sätestab laste koolimineku ja hariduse teemad. Lõike 1 alusel on Eestil kohustus anda taotlejate alaealistele lastele ja alaealistele taotlejatele oma kodanikega samasuguse ja sarnastel tingimustel juurdepääsu haridusele seniks, kuni väljasaatmismeedet nende alaealiste või nende vanemate suhtes tegelikult täitmisele ei pöörata. Arvestada tuleb laste erivajadustega, eriti pidades silmas lapse õigust haridusele ja tervishoiuteenuste kättesaadavust. Alaealistele hariduse andmine tuleb üldjuhul integreerida liikmesriigi enda kodanike omaga ja see peab olema sama kvaliteetne. Liikmesriigid teevad kõik võimaliku tagamaks, et alaealistel on võimalik haridust omandada seni, kuni väljasaatmismeedet nende või nende vanemate suhtes tegelikult täitmisele ei pöörata. Liikmesriigid ei tohi keelata juurdepääsu keskharidusele üksnes põhjendusega, et alaealine on jõudnud täisikka. Seetõttu on vajalik vastav regulatsioon direktiivi üle võtmiseks luua.

**Lõikega 5** sätestatakse, et saatjata alaealine rahvusvahelise kaitse taotleja või saaja paigutatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskusesse, suunatakse asendushooldusele või täisealise sugulase juurde. SKA tagab käesoleva seaduse § 44 lõike 1 punktides 3–7 nimetatud teenuste osutamise ka juhul, kui saatjata alaealine suunatakse asendushooldusele või täisealise sugulase juurde.

Sellega võetakse üle direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 27 lõige 9, mille kohaselt paigutatakse sellised saatjata lapsed, kes on avaldanud soovi esitada rahvusvahelise kaitse taotlust, alates hetkest, mil nad lubatakse selle liikmesriigi territooriumile, kus nad rahvusvahelise kaitse taotluse esitasid või kus seda taotlust läbi vaadatakse, kuni hetkeni, mil nad on kohustatud vastuvõtva liikmesriigi territooriumilt lahkuma, täisealise sugulase juurde, kasuperekonda, majutuskeskusesse, kus on erivõimalused alaealiste jaoks või muudesse alaealistele sobivatesse majutuskohtadesse. Samuti on võimalik paigutada 16-aastaseid või sellest vanemaid alaealisi täiskasvanud taotlejate majutuskeskustesse, kui see on artikli 26 lõikes 2 sätestatu kohaselt nende parimates huvides. Võimaluse korral hoitakse õdesid-vendi koos, võttes arvesse lapse huviseid ning eriti tema vanust ja küpsust. Saatjata lapse elukohta muudetakse võimalikult harva.

**Lõikega 6** võetakse üle direktiiv 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 27 lõige 10, millega on sätestatud, et liikmesriigid alustavad saatjata alaealise pereliikmete otsimist võimalikult kiiresti pärast rahvusvahelise kaitse taotluse esitamist, kasutades selleks vajaduse korral rahvusvaheliste või muude asjaomaste organisatsioonide abi, kaitstes samas tema

parimaid huvisid. Kui alaealise või tema lähisugulaste elu või isikupuutumatus võib olla ohus, eriti kui need lähisugulased on jäänud oma päritoluriiki, tuleb tagada, et teavet nende isikute kohta kogutakse, töödeldakse ja levitatakse konfidentsiaalselt, et vältida nende turvalisuse ohustamist

Seetõttu kehtestatakse lõikega 6, et saatjata alaealise perekonnaliikmete otsimist alustab PPA võimalikult kiiresti pärast rahvusvahelise kaitse taotluse esitamist.

## **2. peatükk „Rahvusvahelise kaitse menetlus“**

### **1. jagu „Isiku tuvastamine ja isikusamasuse kontrollimine“**

**Paragrahvides 22–26** sätestatakse isiku tuvastamise ja isikusamasuse kontrollimise alused ja kord, võrreldes kehtiva VRKS-i tekstiga ei ole käesoleva eelnõuga tehtud olulisi muudatusi ning kavandatud regulatsioon on analoogne teiste välismaalaste staatust reguleerivate seadustega. Rahvusvahelise kaitse menetluses tuleb teha kindlaks, kas tegemist on selle isikuga, kes ta eeldatavalt on. Eristada tuleb kahte toimingut:

- 1) isiku esmane tuvastamine, mis tähendab isiku identiteedi loomist riigi jaoks;
- 2) isikusamasuse kontrollimine, mida tehakse esmase isikutuvastamise andmete põhjal.

Esmane vahend isiku tuvastamiseks on isiku füüsiliste omaduste võrdlemine visuaalsel teel tema isikut tõendavasse dokumenti kantud andmetega. Arvestades määruse 2024/1356/EL (taustakontrolli kohta) artiklis 14 sätestatud, tuvastatakse isikut ka biomeetriliste andmete alusel, seejuures tehakse päringud andmekogudesse ja tema isikut tõendavasse dokumenti kantud biomeetriliste andmete võrdlemise teel.

Isiku tuvastamiseks ja isikusamasuse kontrollimiseks võib kasutada ka DNA andmeid. Eeskätt ja ka liikmesriikide praktikas on tegu erandliku olukorraga, kus menetleval ametiasutusel võib tekkida kahtlus perekonnaliikmete isikutes ja tuleb võtta meetmeid laste huvide kaitseks. Võib esineda olukordi, kus Eestisse siseneb alaealiste lastega perekond ning isikute käitumisest, ütlustest või muudest objektiivsetest asjaoludest võib nähtuda, et tegu ei ole faktiliselt perekonnaga. Rahvusvahelise kaitse menetluses puuduvad isikutel sageli isikut tõendavad dokumendid, seda eriti lastel, kes tuvastatakse nendega koos oleva täiskasvanu ütluste alusel. Seega võib-olla vajalik viimase abinõuna kasutada isikute tuvastamiseks DNA andmeid.

Haldusorgan võib isiku tuvastada või isikusamasust kontrollida käesolevas seaduses nimetatata muude haldusorganile teadaolevate andmete põhjal, sealhulgas varasemalt isiku suhtes läbiviidud menetlustes kogutud või andmekogudes töödeldavate andmete põhjal.

Kuna rahvusvahelise kaitse taotleja on olnud sunnitud koduriigist põgenema tagakiusamise või muu tõsise kahju eest, sageli ootamatult, siis on ta teiste välismaalastega võrreldes haavatavas olukorras ning sellist eluliselt haavatavat olukorda silmas pidades ei pruugi taotlejal olla või enam olla isikut tõendavat dokumenti. Praktika kohaselt satuvad põgenikud sageli ka kuritegelike inimkaubitsejate võrgustike mõju alla, kelle enimkasutatav mõjutusviis põgenikke ärakasutamise eesmärgil allutamiseks on muuhulgas reisidokumendi ära võtmine. Kui tavaliselt saab välismaalane pöörduda oma koduriigi ametiasutuste poole, et saada tuge uute isikut tõendavate dokumentide saamisel, siis rahvusvahelise kaitse taotlejal sellist võimalust ei ole. Seetõttu ei saa ka isikut tõendava dokumendi puudumine olla põhjuseks rahvusvahelise kaitse taotluse menetlemata jätmiseks või rahvusvahelise kaitse andmisest keeldumise otsuse tegemiseks ega ka kiirendatud või piirimenetlusse suunamiseks. Isikut tõendava või reisidokumendi puudumise korral märgib PPA taotluse registreerimisel ja taotluse vastu võtmisel rahvusvahelise kaitse taotlusele, et rahvusvahelise kaitse taotleja isik on tuvastatud

ütluste alusel. Rahvusvahelise kaitse taotluse registreerimisel ja taotluse vastu võtmisel lähtutakse määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artiklist 27 ja 28 ning määrusest 2024/1358/EL (Eurodac-süsteemi kohta).

Määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikli 9 lõike 2 punkti b alusel on taotleja kohustatud andme PPA-le selgitusi isikut tõendava dokumendi või reisidokumendi puudumise kohta. Sama määruse artikli 10 lõike 1 alusel on taotlejal õigus menetluse ajal riigis viibida. Artikli 27 lõike 1 punktis b on sätestatud, et juhul kui taotlejal selline dokument olemas on, siis PPA registreerib taotleja isikut tõendava või reisidokumendi liigi, numbri ja kehtivusaja ning selle välja andnud riigi andmed, samuti muud dokumendid, mida PPA peab asjakohaseks seoses taotleja isikusamasuse tuvastamise, rahvusvahelise kaitse menetluse läbiviimise ja vastutava liikmesriigi määramisega. Artikli 28 kohaselt ning seoses määruse 2024/1347/EL (kvalifikatsioonitingimuste kohta) artikli 4 lõikega 2, on taotlejal kohustus esitada võimalikult kiiresti kõik tema valduses olevad andmed ja dokumendid. PPA võib määrata tähtaja dokumentide ja andmete esitamiseks ning taotleja püüab seda tähtaega järgida. Juhul kui PPA otsustab, et rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise soovi avaldamine, taotluse registreerimine ja taotluse esitamine toimuvad samal ajal, siis on taotlejal lubatud kõik tema valduses olevad ja tema taotluse põhjendamiseks vajalikud andmed ja dokumendid esitada alles isikliku vestluse ajal. Täiendavalt selgitab põhjenduspunkt 75, et kui taotleja esitab arvestatava põhjenduse, ei peaks riiki sisenemisel dokumentide puudumine või võltsitud dokumentide kasutamine iseenesest tähendama, et automaatselt rakendatakse kiirendatud läbivaatamismenetlust või piirimenetlust.

Määruse 2024/1347/EL (kvalifikatsioonitingimuste kohta) artikli 4 lõike 2 punkti b alapunkti x kohaselt peab taotleja esitama reisidokumendid. Artikli 4 lõike 5 kohaselt on sätestatud, et kui taotleja väidete ühe või mitme teatava asjaolu toetuseks ei ole esitatud dokumentaalseid või muid tõendeid, tuleks teha otsus taotleja kasuks, tingimusel et taotleja on teinud tõsisel jõupingutusi rahvusvahelise kaitse vajaduse põhjendamiseks, kõik taotleja käsutuses olevad asjaomased andmed on esitatud ning muude asjakohaste andmete puudumise kohta on esitatud rahuldav selgitus, leitakse, et taotleja väited on arusaadavad ja usutavad, ning üldine usaldusväärsus on kindlaks tehtud, võttes arvesse hetke, mil taotleja rahvusvahelist kaitset taotles, ja asjakohasel juhul põhjuseid, miks ta seda varem ei taotlenud.

Ka määruse 2024/1356/EL (taustakontrolli kohta) põhjenduspunktis 5 tõdetakse, et nii pärast kinnipidamist patrull- ja vaatlustegevuse ajal kui ka kontrollide käigus piiripunktides puutuvad piirivalveametnikud sageli kokku kolmanda riigi kodanikega, kes taotlevad rahvusvahelist kaitset ilma reisidokumentideta. Ka põhjenduspunktides 39 ja 43 selgitatakse, et kuna kolmanda riigi kodanikel, kes peavad läbima taustakontrolli, ei pruugi olla välispiiri seaduslikuks ületamiseks vajalikke isikut tõendavaid ja reisidokumente, tuleks taustakontrolli osana läbi viia isiku tuvastamise või isikusamasuse kontrolli menetlus. Sama määruse artikli 9 ja artikli 14 lõike 1 kohaselt tuleb välismaalasel esitada isikuandmeid tõendavad dokumendid. Artikli 17 kohaselt esitatakse taustakontrolli kokkuvõttes muuhulgas ka teave välismaalasega kaasas olnud reisi- või isikut tõendavate dokumentide kohta juhul kui see on võimalik. Ka määruse 2024/1358/EL (Eurodac-süsteemi kohta) artikli 17 kohaselt salvestatakse Eurodac-süsteemi isikut tõendava dokumendi liik ja number, välja andnud riigi kolmetäheline kood ja dokumendi kehtivusaeg juhul kui need inimesel olemas on.

Seega on rahvusvahelise kaitse menetluse korral arvestatud asjaoluga, et kaitset taotleval välismaalasel ei pruugi objektiivsetel asjaoludel olla isikut tõendavat või reisidokumenti. Seetõttu on taotlejal kohustus põhjendada dokumentide puudumist ning PPA ei tohi teha taotluse menetlusliigi valimisel ega põhjendatuse osas järeldusi ainuüksi dokumentide puudumise tõttu. Juhul kui rahvusvahelise kaitse taotlejal puudub isikut tõendav dokument, siis



tuleb lugeda isik tuvastatuks ütluste alusel ning käsitleda seda ühe ümberlükatava eeldusena teiste seas.

## § 27. Automaatse biomeetrilise isikutuvastuse süsteemi andmekogu

**Paragrahvis 27** tehakse tehnilised täpsustused, et VRKS-is säiliks andmekogu ABIS regulatsioon, mis on kehtestatud 14 seaduse alusel. **Lõiget 1** täpsustatakse selliselt, et andmekogu ABIS eesmärgiga on hõlmatud ka biomeetriliste andmete edastamine Eurodac-süsteemi ja Eurodac-süsteemist saadud biomeetriliste andmete võrdlemine vastavalt määrusele 2024/1358/EL (Eurodac-süsteemi kohta). Lisatakse **lõige 7**, millega loetletakse, et ABIS põhimäärusega sätestatakse andmekogu pidamise kord ja andmete koosseis. **Lõikesse 8** lisatakse täpsustus, et andmete täpsem säilitustähtaeg kehtestatakse andmekogu põhimääruses.

## 2. jagu „Rahvusvahelise kaitse menetlus“

### § 28. Rahvusvahelise kaitse taotluse esitamine

**Lõigetega 1, 5, 6 ja 7** ja §-iga 3 võetakse üle direktiiv 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 3 lõiked 1-2.<sup>72</sup>

**Lõikega 1** kehtestatakse, et rahvusvahelise kaitse taotlusena käsitatakse välismaalase mistahes viisil esitatud sooviavaldust enda pagulasena või täiendava kaitse saajana tunnustamiseks ja rahvusvahelise kaitse saamiseks.

Määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikli 26 lõike 1 kohaselt loetakse rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise soov avaldatuks, kui kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik, sealhulgas saatjata alaealine, väljendab isiklikult artikli 4 lõigetes 1 ja 2 osutatud pädevale asutusele soovi saada liikmesriigilt rahvusvahelist kaitset.

**Lõikega 2** kehtestatakse, et rahvusvahelise kaitse taotlus tuleb esitada PPA-le viivitamatult pärast Eestisse saabumist.

Määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikli 4 lõike 3 kohaselt määrab liikmesriik pädeva asutuse rahvusvahelise kaitse **taotluste registreerimiseks**. Liikmesriigid võivad teha rahvusvahelise kaitse taotluste registreerimise ülesandeks menetlevale ametiasutusele või muudele asjaomastele asutustele. Paragrahvi 28 lõike 2 alusel on Eestis rahvusvahelise kaitse saamiseks sooviavalduse registreerimise ülesanne PPA-l.

Määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikli 4 lõike 6 kohaselt võivad liikmesriigid ette näha, et vastutava liikmesriigi kindlaksmääramise menetluse eest vastutab muu asutus kui menetlev ametiasutus kooskõlas määrusega 2024/1351/EL. Eestis sellist erisust ei kohaldata, mistõttu eelnõu § 7 lõike 1 alusel on ka määruses 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) sätestatud vastutava liikmesriigi määramise menetluse eest vastutavaks PPA.

Määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) alusel on **taotluse esitamine** toiming, millega rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise soovi avaldamine ametlikustatakse. Taotlejale tuleb anda vajalik teave selle kohta, kuidas ja kus ta oma taotluse esitada saab, ning samuti tuleb talle anda taotluse esitamiseks tegelik võimalus. Selles etapis peab ta esitama võimalikult kiiresti kõik tema valduses olevad andmed ja dokumendid, mis on vajalikud taotluse põhjendamiseks ja täitmiseks, kui samas määruses ei ole ette nähtud teisiti. Haldusmenetluse tähtaega

<sup>72</sup> Samuti võetakse §-iga 28 ning §-iga 42 üle sama direktiivi artikli 19 lõiked 1 ja 2.

arvestatakse taotluse esitamise hetkest. Pärast taotluse esitamist tuleb taotlejale anda dokument, mis sisaldab tema taotlejastaatust.

Määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikli 28 lõike 7 kohaselt võivad liikmesriigid korraldada juurdepääsu menetlusele nii, et rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise soovi avaldamine, taotluse registreerimine ja taotluse esitamine toimuksid samal ajal. Sellisel juhul tagavad liikmesriigid, et kõigil taotlejatel on artikli 8 lõigetes 2–6 sätestatud tagatised. Kui rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise soovi avaldamine, taotluse registreerimine ja taotluse esitamine toimuvad samal ajal, on taotlejal lubatud kõik tema valduses olevad ja tema taotluse põhjendamiseks vajalikud andmed ja dokumendid, millele on osutatud määruse 2024/1347/EL artikli 4 lõikes 2, esitada isikliku vestluse ajal.

Lisaks on taotlejal lubatud mis tahes täiendavaid andmeid, mis on tema taotluse läbivaatamise seisukohast asjakohased, esitada kuni haldusmenetluses tehtud otsuse vastuvõtmiseni tema taotluse kohta. Liikmesriigid võivad määrata kõnealuse ajavahemiku jooksul nende täiendavate andmete esitamiseks tähtaja, mida taotleja püüab järgida.

**Lõikega 3** sätestatakse, et ümberasustamise raames vastuvõetava välismaalase rahvusvahelise kaitse taotluse võib PPA vastu võtta välisriigi territooriumil.

Määruse 2024/1350/EL (ümberasustamise kohta) artikli 2 punkti 1 kohaselt on ümberasustamine UNHCR-i suunamisel kolmandast riigist, kuhu isik on olnud sunnitud ümber asuma, mingi liikmesriigi territooriumile sellise kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku vastuvõtmine, a) kes täidab sama määruse artikli 5 lõike 1 kohaseid vastuvõtmise tingimusi, kelle suhtes ei kehti sama määruse artikli 6 kohased vastuvõtmisest keeldumise põhjused ning kellele antakse rahvusvaheline kaitse liidu ja liikmesriigi õiguse kohaselt ning kellel on võimalik saada püsiv lahendus.

Määrus 2024/1350/EL (ümberasustamise kohta) artikli 9 alusel hindab liikmesriik, kas sama liikmesriigi taotluse alusel liidu kava rakendamisel UNHCR-i neile suunatud kolmanda riigi kodanikud kuuluvad liidu kava kohaldamisalasse. Liikmesriigid hindavad, kas kolmanda riigi kodanikud või kodakondsuseta isikud, kelle puhul nad vastu võtmismenetluse läbi viivad, täidavad sama määruse artiklis 5 sätestatud vastuvõtmise tingimusi ja kas nende suhtes ei kehti sama määruse artiklis 6 sätestatud keeldumise põhjused. Liikmesriigid viivad kõnealuse hindamise läbi eelkõige dokumentaalsete tõendite alusel, tuginedes asjakohasel juhul UNHCR-i teabele kolmanda riigi kodanike või kodakondsuseta isikute pagulaseks kvalifitseerumise kohta, või isikliku vestluse põhjal või neid kahte kombineerides. Liikmesriigid teevad otsuse kolmanda riigi kodanike või kodakondsuseta isikute vastuvõtmise kohta lõikes 6 osutatud hindamise alusel võimalikult kiiresti ja hiljemalt seitsme kuu möödumisel registreerimise kuupäevast. Liikmesriigid võivad nimetatud tähtaega pikendada kuni kolme kuu võrra, kui tegemist on keeruliste faktiliste või õiguslike asjaoludega.

Liikmesriik teeb kõnealuse lõike kohaselt otsuse anda asjaomasele kolmanda riigi kodanikule või kodakondsuseta isikule pagulasseisund, kui ta kvalifitseerub pagulaseks, või täiendava kaitse seisund, kui asjaomasel kolmanda riigi kodanikul või kodakondsuseta isikul on õigus täiendavale kaitsele. Sellisel otsusel on sama mõju nagu määruse 2024/1347/EL artiklis 13 või 18 osutatud pagulasseisundi või täiendava kaitse seisundi andmise otsusel pärast seda, kui asjaomane isik on sisenenud liikmesriigi territooriumile.

Seetõttu on vajalik sätestada võimalus, et PPA võib rahvusvahelise kaitse vajaduse hindamiseks ning selle kohta otsuse tegemiseks võtta ümberasustamise menetlusse suunatud välismaalaselt rahvusvahelise kaitse taotluse vastu välisriigis viibides.

**Lõike 4** kohaselt võib PPA kindlaks määrata asukohad, kus rahvusvahelise kaitse taotlus tuleb esitada. Määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikli 28 lõike 3 kohaselt esitatakse taotlus rahvusvahelise kaitse saamiseks isiklikult, tehes seda kindlaksmääratud kuupäeval ja kohas ning, kui sellest on teavitatud, kellaajal. Pädevad asutused teavitavad taotlejat kõnealusest kuupäevast ja kohast. Pädevad asutused võivad taotlejat teavitada kõnealusest kellaajast.

Sama määruse artikli 54 alusel võivad piirimenetluse korral liikmesriigid taotlusi läbi vaadata muus kohas välispiiril kui see, kus avaldatakse soovi varjupaigataotlus esitada, viies taotlejad üle konkreetsesse kohta asjaomase liikmesriigi välispiiril või selle läheduses või mõnes muus nende territooriumil asuvas selleks määratud kohas, kus on olemas sobivad rajatised. Liikmesriikidel on õigus otsustada, millistes konkreetsetes kohtades sellised rajatised luua. Liikmesriigid peavad püüdma piirata vajadust taotlejaid sel eesmärgil mujale üle viia ning peavad seega seadma eesmärgiks luua sellised piisava suutlikkusega rajatised piiriületuspunktides või välispiiri lõikudes, kus tehakse enamik rahvusvahelise kaitse taotlusi, võttes arvesse ka välispiiri pikkust ning piiriületuspunktide või transiiditsoonide arvu. Liikmesriik peab teavitama EK-i konkreetsetest kohtadest, kus piirimenetlusi läbi viiakse.

**Lõikega 5** sätestatakse, et juhul kui on põhjendatud alus arvata, et kinnipidamiskohtades või välispiiril asuvates piiripunktides, sealhulgas transiiditsoonis, viibivatel välismaalastel võib olla soov esitada rahvusvahelise kaitse taotlus, tagab PPA isikute teavitamise selle esitamise võimalustest.

Määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikli 26 lõike 1 teise lõiguga on sätestatud, et kui pädeva asutuse töötajad kahtlevad, kas käsitada konkreetset avaldust rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise soovi avaldamisena, küsivad nad isikult sõnaselgelt, kas ta soovib rahvusvahelist kaitset saada. Nimetatud sätte rakendamiseks kehtestatakse lõikega 5 PPA-le kohustus tagada isikute teavitamine taotluse esitamise võimalustest. Vajadusel tuleb proaktiivselt ja selgesõnaliselt välismaalase käest küsida, kas välismaalane soovib esitada rahvusvahelise kaitse taotluse.

**Lõikega 6** sätestatakse, et juhul kui rahvusvahelise kaitse taotleja esitab rahvusvahelise kaitse taotluse PPA-le teises EL-i liikmesriigis, edastab PPA taotluse selle liikmesriigi pädevale asutusele, kui käesolev seadus ei sätesta teisiti.

Nimetatud sättega reguleeritakse eelkõige olukordi, mil PPA ametnik on kas EUAA menetlusmeeskonna liikmena või solidaarsusmehhanismi raames abi vajava liikmesriigi territooriumil tööülesandeid täitmas või liikmesriikide vahelise kokkuleppe või muul sarnasel alusel abistamas. Kui sellises olukorras teises liikmesriigis töötades, esitatakse PPA töötajale sooviavaldus või taotluse rahvusvahelise kaitse saamiseks, siis sellist taotlust ei saa käsitleda Eestile esitatud taotlusena ning sellest ei teki Eestile kohustusi taotluste läbi vaatamise suhtes. Määruse 2021/2303/EL (EL-i Varjupaigaameti kohta) artikli 2 kohaselt on EUAA ülesandeks muuhulga anda tõhusat operatiiv- ja tehnilist abi, eriti juhul, kui riikide varjupaiga- ja vastuvõtusüsteemid on sattunud ebaproportsionaalse surve alla, moodustada ja suunata varjupaigatugirühmi, koostada varjupaigaekspertide reservnimekirja, anda varjupaigatugirühmadele vajalikud tehnilised seadmed, suunata eksperte sihtliikmesriikidesse ja abistada ümberasustamise ja ümberpaigutamise. Operatiiv- ja tehnilist abi puudutav on täpsemalt sätestatud artiklites 16–28.

**Lõikega 7** sätestatakse, et rahvusvahelise kaitse taotlus tuleb esitada isiklikult. Määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikli 26 lõike 1 kohaselt loetakse rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise soov avaldatuks, kui kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik,

sealhulgas saatjata alaealine, väljendab isiklikult artikli 4 lõigetes 1 ja 2 osutatud pädevale asutusele soovi saada liikmesriigilt rahvusvahelist kaitset.

Määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikli 28 lõike 3 kohaselt esitatakse taotlus isiklikult ning liikmesriigid võivad riigisiseses õiguses sätestada, et taotlus loetakse isiklikult esitatuks, kui pädev asutus tuvastab, et taotleja viibib taotluse registreerimise või esitamise ajal füüsiliselt liikmesriigi territooriumil. Sama määruse sama artikli lõike 4 kohaselt on sätestatud, et erandina lõikest 3 võivad liikmesriigid riigisiseses õiguses sätestada taotlejale võimaluse esitada taotlus vormil, sealhulgas juhul, kui ta ei saa isiklikult kohale ilmuda temast sõltumatute püsivate ja tõsiste asjaolude tõttu, nagu vangistus või pikaajaline haiglaravi. Taotlus loetakse esitatuks, kui taotleja esitab lõikes 1 sätestatud tähtaja jooksul vormi ja kui pädev asutus teeb kindlaks, et käesolevas lõikes sätestatud tingimused on täidetud. Sellisel juhul hakatakse taotluse läbivaatamise tähtaega arvestama kuupäevast, mil pädev asutus vormi kätte sai.

Seetõttu sätestatakse eelnõu §-i 28 lõikega 9, et taotlus tuleb PPA-le esitada ainult isiklikult ning ei sätestata võimalust, et sooviavalduse või taotluse saaks esitada vahendatult sh vormi alusel.

## **§ 29. Toimingud rahvusvahelise kaitse taotluse esitamisel ja taotluse menetlemisel**

**Paragrahviga 29** luuakse loetelu PPA ning SKA toimingutest rahvusvahelise kaitse taotluse menetlemisel ja taotleja vastu võtmisel. Paragrahv 29 lõike 3 punktidega 7 ja 8 võetakse üle direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 6 lõiked 3–6.

**Lõikega 1** sätestatakse, et PPA teeb pärast rahvusvahelise kaitse taotluse sooviavalduse saamist ja enne sooviavalduse registreerimist järgmised kolm toimingut: 1) annab taotlejale teavet tema õigustest ja kohustustest rahvusvahelise kaitse menetluses ning kohustuste täitmata jätmise tagajärgede kohta, 2) teavitab SKA-d vajadusest taotleja majutamiseks ja 3) teavitab saatjata alaealise esindajat alaealisega seotud asjaoludest.

Määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikli 27 lõike 1 kohaselt tuleb registreerimine teha viivitamata ja hiljemalt viie päeva jooksul rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise soovi avaldamise hetkest arvates. Majutuskeskuse kohene teavitamine uue taotleja majutusele suunamisest on vajalik selleks, et majutuskeskusel oleks võimalik korraldada inimese vastu võtmist sh vastavalt konkreetse inimese vajadustest lähtuvalt.

Direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikkel 26 sätestab, et liikmesriigid peavad alaealisi mõjutada võivaid sätteid rakendades silmas eelkõige lapse parimaid huvisid. Samuti on liikmesriigil muuhulgas kohustus tagada, et lastel oleks võimalus tegeleda vaba aja tegevustega, sealhulgas võimalus tegelda nende eale kohaste mängude ja huvitegevusega ning tegevusega vabas õhus, samuti vajaduse korral võimalus saada koolitarkust. Samuti tuleb tagada näiteks juurdepääs rehabilitatsiooniteenustele ning lastega tegelevad ametiisikud peavad olema selleks sobivad ning vastavalt koolitatud. Seetõttu on vajalik koheselt teavitada majutuse ja muu vastuvõtu tagamise ette valmistamiseks ka laste korral.

Direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 27 kohaselt tuleb saatjata alaealistele määrata esindaja ning lõike 2 kohaselt tagavad liikmesriigid, et ajutiselt esindajana tegutsema sobivat isikut teavitatakse viivitamata saatjata alaealise rahvusvahelise kaitse taotluse esitamisest, samuti kõnealust alaealist puudutavatest asjakohastest faktidest. Saatjata alaealist teavitatakse viivitamata ajutiselt esindajana tegutsema sobiva isiku nimetamisest. Sama direktiivi artikli 27 lõike 1 alusel peab esindaja eelnevalt alaealisega kohtuma ning võtma arvesse alaealise enda seisukohti. Seega nimetatud esindamisega seotud direktiivi normide üle

võtmiseks on vajalik sätestada, et PPA teavitab esimesel võimalusel SKA-d ja vastavat hariliku viibimiskoha järgset kohaliku omavalituse üksust asjaolust, et saatjata alaealine välismaalane on esitanud rahvusvahelise kaitse sooviavalduse ning talle on vajalik määrata sobiv esindaja. Samal eesmärgil on vaja määratud esindajat teavitada konkreetse lapsega seotud asjaoludest. Näiteks võivad esindaja töö toetamiseks ja lapse huvidega arvestamiseks kohaseks osutada andmed lapse vanuse ja soo kohta, keeleoskuse ja tervise kohta, perekonnaliikmete asukoha kohta ning erivajaduste kohta.

**Lõike 2** kohaselt teavitab SKA lapse hariliku viibimiskoha järgset valla- või linnavalitsust saatjata alaealise esindamise vajadusest ning teavitab PPA-d saatjata alaealisele esindaja määramisest.

**Lõikega 3** luuakse loetelu PPA toimingutest taotluse registreerimiseks ja taotluse vastu võtmiseks. Selle kohaselt PPA registreerib ja võtab vastu rahvusvahelise kaitse taotluse vastavalt määruses 2024/1348/EL (menetluse kohta) sätestatule ning teeb selleks lõikes 3 loetletud toimingud.

Määruses 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikli 9 lõike 5 kohaselt võivad pädevad asutused, juhul kui see on taotluse läbivaatamiseks vajalik ja nõuetekohaselt põhjendatud, nõuda taotleja või tema asjade läbivaatust kooskõlas riigisisese õigusega, ilma et see piiraks õigust teha julgeolekukaalutlustel tehtavat läbiotsimist. Pädev asutus esitab taotlejale läbiotsimise põhjused ja lisab need taotleja toimikusse. Taotleja läbiotsimist käesoleva määruse alusel viib läbi taotlejaga samast soost isik, järgides seejuures täiel määral inimväärikuse ning kehalise ja vaimse puutumatuse põhimõtteid.

Nimetatud artikli rakendamiseks sätestatakse **lõike 3 punktiga 1** PPA õigus taotleja ja tema asjade läbi vaatamiseks. Nimetatud toiminguid tehes peab PPA lähtuma määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikli 9 lõikes 5 sätestatud nõuetest.

Määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikli 27 lõike 1 punkti b kohaselt peab PPA sooviavalduse registreerimisel võtma andmed taotleja isikut tõendava dokumendi kohta. Täpsemalt, kui see dokument on olemas, siis taotleja isikut tõendava või reisidokumendi liik, number ja kehtivusaeg ning selle välja andnud riik, samuti taotleja esitatud muud dokumendid, mida pädev asutus peab asjakohaseks seoses tema isikusamasuse tuvastamise, rahvusvahelise kaitse menetluse läbiviimise ja vastutava liikmesriigi määramisega. Määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikli 9 lõike 2 punkti b kohaselt on taotleja kohustatud pädevale asutusele andme oma isikut tõendava dokumendi või reisidokumendi puudumise korral selgitusi. Punkti f kohaselt annab taotleja võimalikult kiiresti üle enda valduses olevad dokumendid, mis on taotluse läbivaatamiseks asjakohased. Kui pädevad asutused otsustavad mõne artikli 9 lõike 2 esimese lõigu punktis f osutatud dokumendi enda kätte jätta, tagavad nad, et taotleja saab viivitamata originaalide koopia. Määrus 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) artikli 46 kohase üleandmise korral, annavad pädevad asutused need dokumendid taotlejale tagasi üleandmise ajal. Seetõttu sätestatakse **lõike 3 punktiga 2**, et PPA võtab taotleja asjad ja dokumendid hoiule.

Määruse 2024/1358/EL (Eurodac-süsteemi kohta) artikli 2 punktide q, r ja s alusel on biomeetrilisteks andmeteks sõrmejälgede andmed või näokujutise andmed. Sõrmejälgede andmeteks on kõigi kümne sõrme (kui need on olemas) vajutamise ja pööramise teel saadud andmed sõrmejälgede kohta või latentsed sõrmejäljed ning näokujutise andmeteks on digitaalne kujutis näost piisava lahutusvõime ja kvaliteediga, et seda saab kasutada automaatseks biomeetriliseks võrdlemiseks. Sama määruse artikli 13 lõige 1 sätestab liikmesriigile kohustuse võtta biomeetrilisi andmeid artikli 15 lõikes 1, artikli 18 lõigetes 1 ja 2, artikli 20 lõikes 1, artikli 22 lõikes 1, artikli 23 lõikes 1, artikli 24 lõikes 1 ja artikli 26 lõikes 1 osutatud isikutelt artikli



1 lõike 1 punktide a, b, c ja j kohaldamiseks ning nõuavad kõnealustelt isikutelt oma biomeetriliste andmete andmist ja teavitavad neid sellest kooskõlas artikliga 42. Muuhulgas tuleb sõrmejälgede võtmise ja näokujutise jäädvustamise käigus austada isiku väärikust ja kehalist puutumatust. Määruse 2024/1358/EL (Eurodac-süsteemi kohta) artikli 15 lõike 1 kohaselt võtab iga liikmesriik vähemalt kuueaastastelt rahvusvahelise kaitse taotlejatelt biomeetrilised andmed ning edastab need võimalikult kiiresti ja hiljemalt 72 tunni jooksul pärast biomeetriliste andmete võtmist koos sama määruse artikli 17 lõikes 1 osutatud andmetega Eurodac-süsteemi vastavalt sama määruse artikli 3 lõikele 2.

Nimetatud sätete rakendamiseks sätestatakse **lõike 3 punktiga 3**, et PPA hõivab taotleja biomeetrilised andmed ning edastab need andmed Eurodac-süsteemi.

Määruse 2024/1358/EL (Eurodac-süsteemi kohta) artikli 14 alusel alaealistelt alates kuuendast eluaastast võtavad biomeetrilisi andmeid ametnikud, kes on saanud väljaõppe spetsiaalselt alaealistelt biomeetriliste andmete võtmiseks lapsesõbralikul ja lapse vajadustega arvestaval viisil ning võttes täielikult arvesse lapse huvisid ja ÜRO lapse õiguste konventsioonis sätestatud kaitsemeetmeid. Võimaluse korral peab alaealisega kogu tema biomeetriliste andmete võtmise ajal olema kaasas täiskasvanud pereliige. Saatjata alaealisega peab kogu tema biomeetriliste andmete võtmise ajal olema kaasas esindaja, või kui esindajat ei ole määratud, siis isik, kes on saanud väljaõppe lapse huvide ja üldise heaolu kaitsmiseks. Alaealiste vastu ei tohi kasutada mingit jõudu. Sama määruse artikli 15 kohaselt võtab iga liikmesriik kõikidelt vähemalt kuueaastastelt rahvusvahelise kaitse taotlejatelt biomeetrilised andmed. Sama määruse artikli 14 lõike 1 teise lõigu kohaselt seatakse esikohale lapse huvid. Kui ei ole kindel, kas laps on alla kuueaastane või mitte, ja kui puuduvad tõendid lapse vanuse kohta, käsitavad liikmesriikide pädevad asutused seda last alla kuue aasta vanusena.

Seetõttu sätestatakse **lõike 3 punktiga 4**, et PPA võtab DNA proovid ning daktüloskopeerib alla kuueaastase välismaalase, kui teisiti ei ole võimalik isikut või tema põlvnemist tuvastada.

**Lõike 3 punktiga 5** sätestatakse, et PPA korraldab tervisekontrolli läbiviimise, kui see on rahvastiku tervise kaitse kaalutlustel vajalik. Direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikkel 15 sätestab, et liikmesriigid võivad rahvatervisega seotud põhjustel nõuda taotlejatelt tervisekontrolli läbimist.

**Lõike 3 punktiga 6** sätestatakse PPA kohustus korraldada taotleja erivajaduse hindamine.

**Lõike 3 punktiga 7** sätestatakse PPA kohustus korraldada taotlejale meditsiiniline läbivaatus, kui see on PPA hinnangul taotluse läbivaatamiseks vajalik. Punkt 7 ei ole seotud punktis 5 kajastatud tervisekontrolliga vaid määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikliga 24, mis sätestab võimaluse viia läbi taotleja meditsiiniline läbivaatus. Eeskätt tuleks PPA-l korraldada meditsiiniline läbivaatus kui PPA-le on ilmselge, et taotlejat on varasemalt väärkoheldud. Küll on oluline, et taotleja peab olema meditsiinilise läbivaatusega nõus. Samuti on oluline, et tegu ei ole taotleja erivajaduse hindamisega, mida tuleb teha kõikide taotlejate puhul.

**Lõike 3 punkti 8** kohaselt annab PPA taotlejale tema taotluse registreerimist tõendava dokumendi. See ei ole isikut tõendav dokument vaid väljatrükk andmekogust.

**Lõike 3 punkti 9** kohaselt annab PPA taotlejale rahvusvahelise kaitse taotleja tunnistuse hiljemalt kümme päeva pärast tema taotluse vastuvõtmist.

**Lõikega 4** sätestatakse, et kui taotleja suhtes viiakse läbi taustakontrolli määrukses 2024/1356/EL (taustakontrollide kohta) sätestatud korras, tehakse käesoleva paragrahvi



lõigetes 1–3 sätestatud toimingud pärast taustakontrolli lõppu. Kui taustakontrolli läbiviimisel või muul seaduses sätestatud juhul tehti käesoleva paragrahvi lõikes 3 sätestatud toiminguid, ei tehta neid uuesti, kui see ei ole põhjendatud.

Määruse 2024/1356/EL (taustakontrollide kohta) artiklite 7, 8 ja 18 kohaselt tuleb asjaomane kolmanda riigi kodanik pärast taustakontrolli lõpetamist suunata, kas rahvusvahelise kaitse taotluse registreerimiseks pädevatesse asutustesse või kohaldada direktiivi 2008/115/EÜ kohaseid menetlusi. Taustakontrolli käigus saadud asjakohane teave tuleb edastada pädevatele asutustele, et toetada iga üksikjuhtumi edasist hindamist, austades täielikult põhiõigusi. Vajaduse korral peavad asjaomased pädevad asutused jätkama samas määruses sätestatud kontrolle järgneva menetluse käigus. Direktiiviga 2008/115/EÜ kehtestatud korda tuleks hakata kohaldama alles pärast taustakontrolli lõppu. Määruse 2024/1348/EL sätteid rahvusvahelise kaitse taotluste registreerimise kohta tuleb kohaldada alles pärast taustakontrolli lõppu. See ei tohiks mõjutada asjaolu, et isikuid, kes avaldavad soovi rahvusvahelise kaitse saamiseks kinnipidamise hetkel, piiripunktis tehtava piirikontrolli käigus või taustakontrolli ajal, tuleks pidada rahvusvahelise kaitse taotlejateks, kelle suhtes tuleks kohaldada määrust 2024/1348/EL ja direktiivi 2024/1346/EL. Taustakontroll välispiiril tuleks lõpule viia võimalikult kiiresti ning see ei tohi kesta kauem kui seitse päeva. Taustakontroll liikmesriigi territooriumil tuleks lõpule viia võimalikult kiiresti ning see ei tohi kesta kauem kui kolm päeva. Teave tuleb taustakontrolli kokkuvõttes esitada nii, et seda saab järgneva varjupaiga- või tagasisaatmismenetluse käigus halduslikult ja kohtulikult läbi vaadata. Määruse 2024/1356/EL (taustakontrollide kohta) artikli 18 lõike 5 kohaselt lõpeb taustakontroll kui inimene suunatakse asjakohasesse rahvusvahelise kaitse menetlusse või tagasisaatmise menetlusse. Sama põhimõtet peegeldab ka määrus 2024/1348/EL (menetluse kohta), mille kohaselt on kehtestatud sisenemiseelne etapp, mis koosneb taustakontrollist ning varjupaiga- ja tagasisaatmismenetlustest piiril. Nimetatud määruse artikli 26 lõike 2 kohaselt võib liikmesriik otsustada, et rahvusvahelise kaitse soovi avaldamisest teavitatakse majutuskeskust peale taustakontrolli lõppu. Sama määruse artikli 17 lõike 1 kohaselt võib registreerimisel kasutada andmeid, mis koguti taustakontrolli ajal ning sellisel juhul ei tule neid taotlejal uuesti esitada.

Ülaltoodu alusel on otstarbekas sätestada, et PPA teeb vajalikud toiminguid pärast seda kui taustakontroll on lõppenud ning ei korda toiminguid ega küsi uuesti neid andmeid, mida taotleja on taustakontrolli ajal juba esitanud või mis juba on kogutud. Samuti ei korrata toiminguid juhul kui need on tehtud vahetult muul seaduses sätestatud alusel, näiteks kui välismaalase suhtes on tehtud VSS-is sätestatud toiminguid (ja sellega seondult isiku ja asjade läbivaatust) ning välismaalane esitab vahetult pärast toimingute läbiviimist rahvusvahelise kaitse taotluse.

**Lõikega 5** sätestatakse, et rahvusvahelise kaitse taotleja dokumentide, sealhulgas isikut tõendava dokumendi hoiule võtmisel, annab PPA taotlejale hoiule võetud dokumendi koopia koos märkega dokumendi hoiule võtmise kohta.

Sellega võetakse üle määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikli 9 lõike 2 viimane lõik, mille kohaselt annavad pädevad asutused taotleja dokumendi enda kätte jätmise korral taotlejale viivitamata originaalide koopia. Seetõttu on vajalik sätestada vastav ülesanne PPA-le, kes on pädeva asutuse rollis.

**Lõikega 6** sätestatakse, et rahvusvahelise kaitse taotleja ja saaja ning ümberasustamise või ümberpaigutamise raames vastuvõetav välismaalane kinnitab taotluse esitamisel, et talle on antud teave tema õiguste ja kohustuste kohta.

Euroopa ühise varjupaigasüsteemi õigusaktides on läbivalt ning detailselt sätestatud taotlejale teabe jagamisega seonduvat. Seda on muuhulgas kajastatud määruse 2024/1348/EL (menetluse

kohta) artiklites 4, 8, 12, 14, 15, 23, 25, 28, 30, 33, 38, 42 ja 66; määruse 2024/1347/EL (kvalifikatsioonitingimuste kohta) artiklis 22; määruse 2024/1356/EL (taustakontrolli kohta) artiklis 11; määruse 2024/1350/EL (ümberasustamise kohta) artiklis 9; määruse 2024/1358/EL (Eurodac-süsteemi kohta) artiklis 13 ja 42; määruse 2024/1359/EL (kriisihalduse kohta) artiklis 10 ja 15; määruse 2024/1349/EL (tagasisaatmise piirimenetluse kohta) artiklis 8 ning määruse 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) artiklites 18, 19, 20, 25, 46, 51 ja 67.

Eelkõige määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikli 8 lõike 2 viimase lõigu kohaselt antakse taotlejale võimalus kinnitada, et ta on teabe kätte saanud. Selline kinnitus dokumenteeritakse taotleja toimikus. Kui taotleja keeldub kinnitast, et ta on teabe kätte saanud, tehakse tema toimikusse selle kohta märge.

Selline märge on muuhulgas eriti oluline määrus 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) artikli 18 lõike 1 kontekstis, millega sätestatakse kohustuste täitmata jätmise tagajärjed vastutava liikmesriigi määramise ja vastuvõtutingimuste piiramise valdkonnas.

**Lõikega 7** sätestatakse, et Eestisse ümberasustamise või rahvusvahelise kaitse taotluse menetlemisega seonduvad menetlustoiminguid võib teha selles riigis, kus välismaalane menetlemise ajal viibib.

Määrus 2024/1350/EL (ümberasustamise kohta) kehtestab ühise menetluse koos ühiste vastuvõtmise tingimuste ja vastuvõtmisest keeldumise põhjustega, samuti ühised põhimõtted, millest tuleb lähtuda vastu võetud isikutele staatuse määramisel. Vastuvõtmismenetlus koosneb järgmistest etappidest: asjakohasel juhul suunamine, isiku tuvastamine, registreerimine, hindamine ja vastuvõtmise kohta otsuse tegemine; ümberasustamise korral rahvusvahelise kaitse andmise otsuse või humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise korral otsuse tegemine rahvusvahelise kaitse või riigisisese õiguse alusel humanitaarsetel põhjustel staatuse andmise kohta. Vastuvõtmismenetlus tuleks läbi viia nii kiiresti kui võimalik, tagades samal ajal, et liikmesriikidel on piisavalt aega iga juhtumi asjakohaseks läbivaatamiseks. Liikmesriigid peaksid tegema kõik selle tagamiseks, et kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik, kelle vastuvõtmise kohta on tehtud positiivne otsus, siseneb nende territooriumile hiljemalt 12 kuu möödumisel sellise otsuse tegemise kuupäevast. Määruse 2024/1350/EL (ümberasustamise kohta) artikli 9 kohaselt otsustab liidu ümberasustamise kavas osalev liikmesriik UNHCR saadetud teabe põhjal, kas välismaalane kuulub kava kohaldamisalasse ning registreerib inimeste kohta, kelle suhtes vastuvõtmismenetlust tehakse, vajaliku teabe. Sama artikli lõike 6 kohaselt hindavad liikmesriigid, kas kolmanda riigi kodanikud või kodakondsuseta isikud, kelle puhul nad vastu võtmismenetluse läbi viivad, täidavad artiklis 5 sätestatud vastuvõtmise tingimusi ja kas nende suhtes ei kehti artiklis 6 sätestatud keeldumise põhjused. Liikmesriigid viivad kõnealuse hindamise läbi **eelkõige** dokumentaalsete tõendite alusel, tuginedes asjakohasel juhul UNHCR-i teabele kolmanda riigi kodanike või kodakondsuseta isikute pagulaseks kvalifitseerumise kohta, või isikliku vestluse põhjal või neid kahte kombineerides.

Seetõttu on vajalik sätestada, et ümberasustamise menetluse toiminguid, mille käigus hinnatakse vastuvõtmise tingimuste täitmist ja keeldumise põhjuseid, võivad Eesti ametnikud teha ka riigis, kus ümberasustamise kava kohaldamisalasse kuuluvad inimesed viibivad.

Määruse 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) artikli 67 ja 68 alusel on kehtestatud ümberpaigutamisele eelnev ja järgnev menetlus. Artikli 67 lõike 2 kohaselt tagab toetatav liikmesriik, et ümberasustatava suhtes ei ole põhjendatud alust arvata, et asjaomane isik kujutab ohtu sisejulgeolekule. Juhul kui selline oht on tuvastatud, siis inimest ümberasustamise menetlust selle inimese suhtes ei kohaldata või lõpetatakse juba alustatud menetlus. Lõike 2 kohaselt teeb ümberpaigutatavad kindlaks toetatav liikmesriik ning võtab arvesse e oluliste,

näiteks perekondlikel või kultuurilistel asjaoludel põhinevate sidemete olemasolu asjaomase isiku ja ümberpaigutamise sihtliikmesriigi vahel kuid see ei tähenda välismaalasele ümberpaigutamise sihtliikmesriigi valimise õigust. Lõike 4 kohaselt, kui tegemist on rahvusvahelise kaitse saajaga, siis paigutatakse välismaalane ümber alles pärast seda, kui kõnealune ta on ümberpaigutamisega kirjalikult nõustunud. Lõike 7 kohaselt esitab toetatav liikmesriik ümberpaigutamise sihtliikmesriigile võimalikult kiiresti kogu asjakohase teabe ja dokumendid asjaomase isiku kohta, kasutades selleks tüüpvormi, sealhulgas selleks, et võimaldada ümberpaigutamise sihtliikmesriigi ametiasutustel kontrollida, kas on alust arvata, et asjaomane isik kujutab ohtu sisejulgeolekule. Lõike 8 kohaselt vaatab ümberpaigutamise sihtliikmesriik toetatava liikmesriigi lõike 7 kohaselt edastatud teabe läbi ning kontrollib, et puuduks põhjendatud alus arvata, et asjaomane isik kujutab ohtu sisejulgeolekule. Ümberpaigutamise sihtliikmesriik **võib otsustada kontrollida seda teavet asjaomase isikuga peetava isikliku vestluse käigus**. Asjaomast isikut teavitatakse igakülgsest sellise vestluse laadist ja eesmärgist. Isikliku vestluse toimumise suhtes kohaldatakse lõikes 9 sätestatud tähtaegu. Nimetatud tähtjaks on 1 nädal ning põhjendatud erandjuhtudel kui on võimalik tõendada, et teabe läbivaatamine on eriti keeruline või et samal perioodil on vaja kontrollida suurt hulka juhtumeid, võib ümberpaigutamise sihtliikmesriik vastata esimeses ja teises lõigus nimetatud ühenädalasest tähtjast hiljem, kuid igal juhul kahe nädala jooksul. Sellises olukorras teatab ümberpaigutamise sihtliikmesriik toetatavale liikmesriigile algse ühenädalase tähtaja jooksul, et ta otsustas vastamise edasi lükata. Kui ei vastata esimeses ja teises lõigus nimetatud ühenädalase või kolmandas lõigus nimetatud kahe nädalase tähtaja jooksul, loetakse teabe kättesaamine kinnitatuks ja sellega kaasneb kohustus asjaomane isik ümber paigutada, sealhulgas kohustus võtta vajalikud meetmed tema saabumiseks.

Selleks, et rakendada nimetatud julgeolekuohu täiendavat kontrollimist isikliku vestluse kaudu ümberpaigutamise menetluses oleva välismaalase suhtes toetatavas riigis on vajalik sätestada, et sellist rahvusvahelise kaitse menetlusega seotud menetlustoimingut võivad Eesti vastava valdkonna st KAPO ametnikud teha toetatavas riigis, kus see inimene viibib.

**Lõikega 8** sätestatakse, et PPA võib rahvusvahelise kaitse menetluses ja ümberpaigutamise korral tunnustada teise EL-i liikmesriigi tehtud menetlustoiminguid.

Ümberpaigutamine on taotleja või rahvusvahelise kaitse saaja üleandmine toetatavast liikmesriigist toetavasse liikmesriiki solidaaruse mehhanismi raames. Määrus 2024/1351/EL (rändealduse kohta) artikli 56 lõike 2 alusel koosneb iga-aastane solidaarsusreserv järgmist liiki solidaarsusmeetmetest, mida loetakse võrdväärseks: ümberpaigutamine, rahaline toetus ja alternatiivsed meetmed. Ümberpaigutamist rakendatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate suhtes ja juhul kui toetav ja toetatav liikmesriik on selles kahepoolsest kokku leppinud, siis selliste rahvusvahelise kaitse saajate suhtes, kellele on antud rahvusvaheline kaitse vähem kui kolm aastat enne seda, kui võeti vastu artiklis 57 osutatud nõukogu rakendusakt.

Määrus 2024/1351/EL (rändealduse kohta) artikli 67 lõike 7, 13 ja 14 alusel edastab ümberpaigutamist korraldav riik kaitse saaja kohta kogu artiklis 51 lõikes 2 sätestatud teabe ning teabe, mis on kaitse saaja taotluse alused ning kaitse saajat puudutavate otsuste alused. Samuti edastab toetatav liikmesriik ümberpaigutamise sihtliikmesriigile võimalikult kiiresti kogu asjakohase teabe ja dokumendid kaitse taotleja kohta, kasutades selleks tüüpvormi, sealhulgas selleks, et võimaldada ümberpaigutamise sihtliikmesriigi ametiasutustel kontrollida, kas on alust arvata, et asjaomane isik kujutab ohtu sisejulgeolekule. EK kehtestab rakendusaktidega ühetaolised meetodid ümberpaigutamise eesmärgil esitatavate dokumentide ja teabe koostamiseks ja esitamiseks. Sama määruse artikli 68 lõike 4 kohaselt annab ümberpaigutamise sihtliikmesriik toetatava liikmesriigi antud staatust järgides rahvusvahelise kaitse staatuse automaatselt, kui rahvusvahelise kaitse saaja on ümber paigutatud.

Määrus 2024/1348/EL (menetluse kohta) artiklite 38, 43, 51, 52 ja 55 kohaldamiseks on samuti vajalik arvestada teises liikmesriigis tehtud rahvusvahelise kaitse menetlustoimingutega. Seega on nimetatud normide kohaldumise juhuks vajalik sätestada, et PPA-l on õigus tunnustada teiste EL-i liikmesriikide tehtud rahvusvahelise kaitse menetlustoiminguid ja otsuseid.

**Lõikega 9** sätestatakse, et süüteomenetluses kogutud andmeid võib kasutada rahvusvahelise kaitse menetluses. Tegemist on kehtiva sõnastuse säilitamisega muutmata kujul.

Rahvusvahelise kaitse menetluses võib-olla vajalik kasutada varem teiste menetluste raames kogutud andmeid kui tegemist on *sur place* pagulastega ning inimene on Eestisse seaduslikult saabunud ja siin elanud juba mõnda aega. Praktikast on juhtumeid, kui rahvusvahelise kaitse taotluse esitab kolmanda riigi kodanik, kellele on mõistetud lisakaristusena riigist väljasaatmine või välismaalane, kelle elamisluba on tunnustatud kehtetuks avaliku korra ja julgeoleku kaalutlustel. Seetõttu on vajalik täpsustada, et PPA võib rahvusvahelise kaitse menetluses kasutada ka süüteomenetluses kogutud andmeid.

Määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikli 27 lõike 1 kohaselt võivad taotluse registreerimiseks vajalikud andmed pärineda määruse 2024/1356/EL (taustakontrolli kohta) artiklis 17 osutatud taustakontrolli vormilt. Nimetatud vormil kajastuvad ka andmed ebaseadusliku saabumise või sisenemise põhjuse kohta, teave reisiteekonna kohta, sealhulgas lähtekoht, eelmised elukohad, läbitud kolmandad riigid ja kolmandad riigid, kus võib olla rahvusvahelist kaitset taotletud või saadud, ning kavandatud sihtkoht liidus ja muu asjakohane teave, sealhulgas seondud teave inimeste ebaseadusliku üle piiri toimetamise või inimkaubanduse kahtluse korral.

**Lõikega 10** sätestatakse, et kui menetlustoimingu protokollimine on nõutav või kui PPA peab seda vajalikuks, võib menetlustoimingu protokollida elektroonselt. Välismaalasele võib protokollit tutvustada PPA infotehnoloogilise vahendiga ja ta kinnitab protokolliga tutvumist elektroonilise märkega. Selline täpsustus on vajalik, et menetlusi tõhustada, arendada menetlusökonoomikat ning suunata menetlustoimingud võimalikult suurel määral elektroonseks ja paberivabaks ning hoida sellega kokku riigi ressursse vähendamata menetluslike garantiisid inimesele. Praktikast kasutatakse infotehnoloogilise vahendina tahvelarvutit ja allkirjapatja. Kavandatud regulatsioon on tehnoloogianeutraalne, et arvestada tulevikus lisanduvaid võimalusi.

### **§ 30. Rahvusvahelise kaitse taotleja tunnistus**

**Lõikega 1** sätestatakse, et PPA annab taotlejale kümne päeva jooksul, arvates rahvusvahelise kaitse taotluse esitamisest, rahvusvahelise kaitse taotleja tunnistuse, mis tõendab, et välismaalane taotleb Eestis rahvusvahelist kaitset.

Rahvusvahelise kaitse taotleja tunnistust saab välismaalane Eestis kasutada isikut tõendava dokumendina, kuigi seda ei anta välja ITDS-i alusel. Vastavalt ITDS §-le 4 võib välismaalane oma isikut tõendada muu seaduse alusel antud kehtiva dokumendiga, kui dokumenti on kantud kasutaja nimi, foto või näokujutis, allkiri või allkirjakujutis ja sünniaeg või isikukood.

Määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikli 29 lõike 1 kohaselt annavad selle liikmesriigi pädevad asutused, kus rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise soovi avaldatakse, taotlejale registreerimisel nimelise dokumendi, mis tõendab, et rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise soovi on avaldatud ja taotlus on registreeritud. See dokument kehtib kuni lõikes 4 osutatud

dokumendi väljastamiseni. Nimetatud dokumenti ei pea väljastama ainult siis kui lõikes 4 osutatud dokument on võimalik väljastada registreerimise ajal.

PPA täidab ka praegu kirjeldatud dokumendi väljastamise ülesannet riikliku rahvusvahelise kaitse andmise registri (edaspidi *RAKS*) väljatrüki kaudu. Kohe kui rahvusvahelise kaitse sooviavaldaja kohta on andmebaasis *RAKS* kohustuslikud minimaalsed andmed registreeritud, väljastab PPA taotlejale rahvusvahelise kaitse taotluse registreerimist tõendava teatise, milles on taotleja nimi, taotluse registreerimise number, taotluse registreerimise kuupäev, taotluse registreerinud ametniku nimi ning eeldatav menetluse kestvus. Kohe kui rahvusvahelise kaitse sooviavaldaja kohta on *RAKS*-is kohustuslikud minimaalsed andmed registreeritud, väljastab PPA taotlejale rahvusvahelise kaitse taotluse registreerimist tõendava teatise, milles on taotleja nimi, taotluse registreerimise number, taotluse registreerimise kuupäev, taotluse registreerinud ametniku nimi ning eeldatav menetluse kestvus.

Määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikli 29 lõike 4 alusel tuleb taotlejale võimalikult kiiresti väljastada dokument, mis sisaldab vähemalt järgmisi andmeid: a) taotleja nimi, sünniaeg ja -koht, sugu ja kodakondsus või asjakohasel juhul märke kodakondsusetuse kohta, taotleja näokujutis ja taotleja allkiri; b) väljastav asutus, väljastamise kuupäev ja koht ning dokumendi kehtivusaeg; c) isiku staatus taotlejana; d) kinnitus, et taotlejal on õigus liikmesriigi territooriumile jääda taotluse läbivaatamise eesmärgil, ja märke selle kohta, kas taotlejal on õigus vabalt liikuda kogu liikmesriigi territooriumil või selle osas; e) märkus selle kohta, et dokument ei ole reisidokument ja et taotlejal ei ole lubatud reisida ilma loata teistesse liikmesriikidesse.

Nimetatud normide rakendamiseks sätestatakse eelnõu §-i 30 lõikega 1 PPA kohustus väljastada taotlejale rahvusvahelise kaitse taotleja tunnistus hiljemalt 10 päeva jooksul. Rahvusvahelise kaitse taotleja tunnistuse plangi tootmine ja selle isikustamine tagatakse Eesti Vabariigi ja dokumenditootja vahel sõlmitud lepinguga kaardivormis dokumentide väljaandmiseks. 10-päevane tähtaeg rahvusvahelise kaitse taotleja tunnistuse väljaandmisel on vajalik, et dokumenditootja jõuaks selle isikustada ja üle anda PPA-le, kes jõuaks korraldada selle transportimise taotleja valitud väljastuskohta (PPA teenindusse).

**Lõikega 2** sätestatakse, et rahvusvahelise kaitse taotleja tunnistus antakse välja kehtivusajaga kuni üks aasta.

**Lõikega 3**, sätestatakse et PPA tunnistab rahvusvahelise kaitse taotleja tunnistuse kehtetuks järgmistel juhtudel: 1) rahvusvahelise kaitse menetluse lõppemise korral; 2) kui dokument või selles sisalduv kanne või andmed on ebaõiged; 3) kui dokument on muutunud kasutamiskõlbmatuks või selles sisalduv kanne loetamatuks; 4) dokumendi kasutaja surma korral; 5) dokumendi kaotsimineku või hävimise korral.

**Lõikega 4** sätestatakse, et juhul kui PPA tunnistab rahvusvahelise kaitse taotleja tunnistuse kehtetuks, siis võtab PPA selle kehtetuks tunnistatud tunnistuse võimaluse korral välismaalaselt ära. Kehtetu tunnistuse välismaalaselt ära võtmise eesmärgiks on süsteemi kuritarvitamise vältimine.

## **§ 31. Rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamine ja otsus rahvusvahelise kaitse taotluse kohta**

**Lõike 1** kohaselt vaatab PPA läbi rahvusvahelise kaitse taotluse, mille läbivaatamise eest on vastutavaks riigiks määratud Eesti vastavalt määrusele 2024/1351/EL (rändehalduse kohta).



Euroopa ühise varjupaigasüsteemi aluseks on varjupaigamenetlusi, liidu tasandil toimuvat tunnustamist ja pakutavat kaitset ning vastuvõtutingimusi käsitlevad ühised nõuded ning süsteem, mille abil tuleb määrata kindlaks rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutav liikmesriik. Seega vaatab PPA läbi rahvusvahelise kaitse taotlused, mis on esitatud Eestis või mõnes teises liikmesriigis ning mille suhtes on määruse 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) kriteeriumite alusel ja korras PPA otsustanud, et taotluse läbivaatamise eest vastutab Eesti.

**Lõike 2** kohaselt vaatab PPA rahvusvahelise kaitse taotluse läbi ja teeb selle suhtes otsuse määruse 2024/1347/EL (kvalifikatsioonitingimuste kohta) alusel ning määruses 2024/1348/EL (menetluse kohta) sätestatud korras.

EL-i toimimise lepingu artikli 78 lõike 2 kohaselt on vajalik ühetaoline varjupaigaseisund ja hästi toimiv Euroopa ühine varjupaigasüsteem. Lisaks tuleb täpsustada ja ühtlustada rahvusvahelise kaitse saajatele antavaid õigusi. Seetõttu on vajalik määruse 2024/1347/EL (kvalifikatsioonitingimuste kohta) alusel tagada ühelt poolt EL-i ühiste kriteeriumite kohaldamine nende inimeste tuvastamiseks, kellel on tõeline vajadus rahvusvahelise kaitse järele, ja teiselt poolt, et rahvusvahelise kaitse saajatel on kõigis liikmesriikides ühised õigused. Rahvusvahelise kaitse seisundi tunnustamist ja sisu käsitlevate normide ühtlustamine peaks täiendavalt kaasa aitama rahvusvahelise kaitse taotlejate ja saajate teisele rände piiramisele.

PPA annab rahvusvahelise kaitse nendele kolmanda riigi kodanikele ja kodakondsuseta isikutele, kes kuuluvad määruse 2024/1347/EL (kvalifikatsioonitingimuste kohta) kohaldamisalasse ja kvalifitseeruvad rahvusvahelisele kaitsele. Üheks keskseks kvalifikatsiooni kriteeriumiks on endiselt vastamine 1951. aasta Pagulasseisundi konventsiooni artikli 1 punkti A kohasele pagulasseisundile, mis on põhjusliku seose olemasolu tagakiusamise põhjuste st rassi, usu või uskumuste, rahvuse, poliitiliste vaadete või teatavasse sotsiaalsesse rühma kuulumise, ning tagakiusamise või selle eest kaitse puudumise vahel. PPA ei anna rahvusvahelist kaitset nendele kolmanda riigi kodanikele ja kodakondsuseta isikutele, kes ei kuulu eelpool nimetatud määruse kohaldamisalasse ja ei kvalifitseeru kaitse saajaks sh juhul kui on põhjendatud alus arvata, et taotleja on toime pannud mittepoliitilise kuriteo või teo, mis on vastuolus ÜRO põhikirja artiklites 1 ja 2 sätestatud eesmärkide ja põhimõtetega. Eestis ei kohaldata riiklikke humanitaarseid kaitse seisundeid.

**Lõike 3** kohaselt võib PPA korduva rahvusvahelise kaitse taotluse kohta otsuse tegemisel täiendavalt otsustada, et korduv taotlus esitati üksnes väljasõidukohustuse edasilükkamiseks või täideviimise takistamiseks. Säte on õigusselguse eesmärgil vajalik, sest määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikli 68 lõige 5 lubab teha erandeid riiki jäämise õigusest juhul kui taotlus on sellistel eesmärkidel esitatud, küll aga tuleb see eesmärk PPA otsusega tuvastada.

Korduva taotluse alane korraldus on sätestatud määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artiklis 3 lõikega 19, artiklis 10 lõikega 4, artiklis 13 lõike 11 punktis d, artiklis 16 lõike 3 punktis a ja b, artikli 27 lõikega 6, artikli 34 lõikega 4 ja lõike 5 punktiga d, artikli 34 lõikes 2, artikli 42 lõikega 1 punktiga g ja lõike 3 punktiga c, artikliga 55 ning artikliga 56.

Kui taotleja ei täida teatavaid määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta), määruse 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) või direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) tulenevaid kohustusi, tuleb taotluse läbivaatamine lõpetada ja selle suhtes tuleb põhimõtteliselt teha keelduv otsus või tunnistada taotlus kaudselt tagasi võetuks, ning sama taotleja iga uut, pärast mistahes liikmesriigis otsuse tegemist esitatud taotlust tuleb käsitada korduva taotlusena. Kui välismaalane esitas korduva taotluse teises liikmesriigis ja antakse vastutavale



liikmesriigile üle, siis ei ole vastutav liikmesriik kohustatud teises liikmesriigis esitatud taotlust läbi vaatama.

Kui korduv taotlus esitatakse enne, kui varasema kohta tehtud otsus muutub lõplikuks, tuleb seda käsitada täiendava selgitusena ja see tuleb läbi vaadata vastavalt, kas käimasoleva haldus- või edasikaebemenetluse raames. Kui taotleja avaldab korduvalt taotluse esitamise soovi pärast lõplikku otsust, aga ei esita võrreldes eelmise taotlusega uusi andmeid, mis olulisel määral suurendaksid kaitse saamise tõenäosust, ei vaadata taotlust uuesti läbi. Sellisel juhul tuleb korduva taotluse suhtes teha pärast esmast läbivaatamist mittelubavuse tõttu keelduv otsus. Seega on korduva taotluse korral tegemist kaheastmelise hinnanguga. Esmalt hindab PPA, kas esitatud on uusi andmeid. Kui neid ei ole, siis tuleb taotlus lugeda mittelubavaks. Kui uued andmed on esitatud, siis hindab PPA, kas uued andmed on sedavõrd kaalukad, mis suurendavad kaitse saamise tõenäosust. Kui see nii on, siis võetakse taotlus menetlusse ja algatatakse uus rahvusvahelise kaitse taotluse menetlus. Kui aga uued asjaolud ei ole piisvalt kaalukad, siis teeb PPA mittelubavuse tõttu keelduva otsuse, mis tähendab, et taotlus jäetakse läbi vaatamata.

Juhul kui ülalkirjeldatud korduv taotlus esitatakse viimasel hetkel üksnes selleks, et oma väljasaatmist edasi lükata või nurjata, ei tohi sellise taotluse esitajal lubada taotluse mittelubavaks tunnistamise kohta otsuse lõpliku vormistamiseni riiki jääda, kui menetlevale ametiasutusele on kohe selge, et uusi andmeid ei ole esitatud ja puudub tagasi- või väljasaatmise risk. Seega peab PPA tegema riigisisese õiguse alusel otsuse, milles kinnitab, et on täidetud kriteeriumid, mille kohaselt taotlejal ei saa lubada riiki jääda. Seetõttu sätestatakse, et korduva taotluse suhtes mittelubavuse tõttu keelduvat otsust tehes võib samas haldusaktis teha ka otsuse selle kohta, et korduv taotlus on esitatud ainuüksi väljasõidukohustuse edasilükkamiseks või selle täideviimise takistamiseks.

**Lõike 4** kohaselt võib PPA lugeda rahvusvahelise kaitse taotluse mittelubavaks ja teha keelduva otsuse määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikli 38 lõikes 1 sätestatud alustel. PPA-le tuleb anda sellise otsuse tegemiseks volitus Eesti õiguses. Volituse andmine on vajalik, sest määrus 2024/1348/EL (menetluse kohta) lubab teha erandeid riiki jäämise õigusest juhul kui taotlust on peetud mittelubavaks.

**Lõike 5** kohaselt võib PPA põhjendamatu rahvusvahelise kaitse taotluse lugeda ilmselgelt põhjendamatuks määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikli 42 lõigetes 1 ja 3 sätestatud alustel.

Määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikkel 39 sätestab otsuse taotluse sisu kohta. Sama artikli lõike 4 kohaselt võib menetleval ametiasutusel riigisisese õiguse alusel olla volitus tunnistada põhjendamatu taotlus ilmselgelt põhjendamatuks, kui läbivaatamise lõpetamise ajal on kohaldatav mõni sama määruse artikli 42 lõigetes 1 ja 3 osutatud asjaoludest, mis on kiirendatud menetluse alusteks. Nimetatud asjaolud on lühendatult järgmised: taotlusel puudub seos tagakiusamise ja tõsise kahjuga, taotleja ütlused on ilmselgelt valed ja vastuolus päritoluriigi teabega, taotleja on pahatahtlikult varjanud andmeid või neid hävitanud, taotlus on esitatud üksnes eesmärgil tagasisaatmist takistada, taotleja päritoluriik on tema suhtes turvaline päritoluriik, taotleja ohustab riigi julgeolekut või avalikku korda, taotleja saabub ebaseaduslikult või seaduslikult kuid ei esitanud võimalikult kiiresti taotlust, taotleja koduriigiks on selleni riik mille kodanikele antakse rahvusvahelist kaitset 20% ulatuses või vähem, taotleja koduriik on talle turvaline päritoluriik ning juhul kui taotlus on korduv ja mittelubav.

Seetõttu on vajalik sätestada, et PPA-l on keelduvas otsuses õigus lugeda nimetatud asjaolude ilmnemisel põhjendamatu taotlus ka ilmselgelt põhjendamatuks. Rahvusvahelise kaitse

menetluses ja keelduva otsuse langetamisel otsene mõju sellisel märkudel keelduvas otsuses puudub. Küll aga on sellel meetmel tagasisaatmise tõhustamiseks küllaltki kaalukas mõju tagasisaatmise menetluses, kus on sellisel juhul võimalik teha lahkumisettekirjutus andmata välismaalasele vabatahtlikku lahkumise tähtaega.

**Lõikega 6** sätestatakse, et rahvusvahelise kaitse taotluse otsuses või koos sellega tehakse välismaalasele ettekirjutus Eestist lahkumiseks (edaspidi *lahkumisettekirjutus*) VSS-is sätestatud korras, kui välismaalasele ei ole pandud kohustust Eestist lahkuda muul alusel.

Määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artiklis 37 on sätestatud, et kui taotluse suhtes tehakse keelduv otsus, kuna see on nii pagulasseisundi kui ka täiendava kaitse seisundiga seoses mittelubatud, põhjendamatult või ilmselgelt põhjendamatult või kui see on kaudselt või sõnaselgelt tagasi võetud, teevad liikmesriigid tagasisaatmisotsuse, milles järgitakse direktiiv 2008/115/EÜ ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel ning välja- või tagasisaatmise lubamatuse põhimõtet. Kui tagasisaatmisotsus või tagasisaatmiskohustuse kehtestav muu otsus on juba tehtud enne rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise soovi avaldamist, ei ole sama artikli kohane tagasisaatmisotsus nõutav. Tagasisaatmisotsus tehakse rahvusvahelise kaitse taotluse suhtes tehtud keelduvas otsuses või eraldi aktina. Kui tagasisaatmisotsus tehakse eraldi aktina, tuleb see teha samal ajal ja koos rahvusvahelise kaitse taotluse suhtes tehtud keelduva otsusega või põhjendamatult viivitusest pärast seda.

Seetõttu on vajalik sätestada, et PPA teeb rahvusvahelise kaitse andmisest keelduvas otsuses ühtlasi ka otsuse sama välismaalase tagasisaatmise kohta.

**Lõikega 7** sätestatakse, et taotlus vaadatakse läbi nii kiiresti kui võimalik, kuid mitte hiljem kui määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artiklis 35 sätestatud tähtaegadel.

EL-i rahvusvahelise kaitse õigustiku reformi üheks eesmärgiks on menetluste tõhustamine ja kiirendamine. Määrusega 2024/1348/EL (menetluse kohta) ühtlustatakse EL-is rahvusvahelise kaitse menetluse tähtaegu, mille jooksul välismaalase taotluse menetlemisele võetakse ja menetlev ametiasutus taotluse läbi vaatab. Sama määruse artikkel 35 alusel on kehtestatud järgmised kohustuslikud ajavahemikud:

- taotluse lubatavuse menetlus tuleb viia lõpule võimalikult kiiresti ja hiljemalt 2 kuu jooksul
- juhul kui tegemist on esimese varjupaigariigi alusega, turvalise kolmanda riigi alusega, läbivaatamise eest vastutuse puudumise alusega, rahvusvahelise kriminaalkohtu seotuse alusega ja taotluse esitamisega seitsme päeva jooksul alates tagasisaatmise otsusest, tuleb taotluse lubatavuse menetlus lõpule viia võimalikult kiiresti ja hiljemalt kümne päeva jooksul.
- Ülalnimetatud menetlust on võimalik pikendada kahe kuu võrra ainult siis kui sama ajavahemiku jooksul avaldab rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise soovi ebaproportsionaalne arv, kui tegemist on keeruliste faktiliste või õiguslike asjaoludega või kui viivitus on selgelt ja üheselt seostatav sellega, et taotleja ei täida sama määruse artiklist 9 tulenevaid kohustusi.
- Kiirendatud menetluse korral tuleb lõpule viia võimalikult kiiresti ning hiljemalt kolme kuu jooksul alates taotluse esitamise kuupäevast.
- Tavamenetluse korral tuleb menetluse lõpule viia võimalikult kiiresti ja mitte hiljem kui kuue kuu jooksul pärast taotluse esitamise kuupäeva. Seda tähtaega on võimalik pikendada kuni 6 kuu võrra kui sama ajavahemiku jooksul avaldab rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise soovi ebaproportsionaalne arv välismaalasi, kui tegemist on keeruliste faktiliste

või õiguslike asjaoludega või juhul kui viivitus on selgelt ja üheselt seostatav sellega, et taotleja ei täida oma artiklist 9 tulenevaid kohustusi.

Sama määruse sama artikliga on kehtestatud ka võimalus teatud tingimustel menetluse lõpuleviimist edasi lükata kuid igal juhul tuleb menetlus viia lõpule kuni 21 kuu jooksul alates taotluse esitamisest.

**Lõikega 8** sätestatakse, et taotlus, mille suhtes kohaldatakse piirimenetlust, vaadatakse läbi 15 päeva jooksul. Määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikli 51 lõike 2 kohaselt on piirimenetlus võimalikult lühike ning võimaldab samal ajal taotlused täielikult ja õiglaselt läbi vaadata ning kestab kõige rohkem 12 nädalat alates taotluse registreerimisest, kuni taotlejal ei ole enam õigust riiki jääda ja tal ei lubata riiki jääda. Selle ajavahemiku järel on taotlejal õigus siseneda liikmesriigi territooriumile.

Sama artikkel 51 alusel kehtestavad liikmesriigid erandina sama määruse artiklist 35 sätteid, mis käsitlevad läbivaatamismenetluse kestust, artikli 68 lõigete 4 ja 5 kohaselt esitatud riiki jäämise taotluse läbivaatamist kohtus, ning kui see on asjakohane, edasikaebemenetlust. Kehtestatud kestusega tagatakse, et kõik kõnealused menetlusetapid viiakse lõpule 12 nädala jooksul alates taotluse registreerimisest.

**Lõikega 9** sätestatakse, et juhul kui halduskohus on tühistanud PPA rahvusvahelise kaitse menetluses tehtud otsuse ja kohustanud taotlust uuesti läbi vaatama, teeb PPA uue otsuse kiiremini kui on määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artiklis 35 sätestatud tähtajad. Käesolevat lõiget ei kohaldata piirimenetluses tehtud otsuse suhtes.

Nimetatud säte on vajalik määrus 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikli 35 lõike 8 rakendamiseks ja menetluse tõhustamiseks. Selle kohaselt kehtestavad liikmesriigid taotluse läbivaatamismenetluse lõpuleviimise tähtajad juhaks, kui kohus tühistab menetleva ametiasutuse otsuse ja saadab asja tagasi. Kõnealused tähtajad on lühemad kui sama määruse samas artiklis sätestatud tähtajad. Nimetatud tähtaegadeks on hiljemalt kaks kuud taotluse lubatavuse otsustamiseks, hiljemalt 10 tööpäeva mittelubatavuse keelduva otsuse tegemiseks artikli 38 lõike 1 korras, teatud juhtudel pikendamise korral 2 kuud, kiirendatud menetluse korral kuni 3 kuud ja tavamenetluse korral kuni 6 kuud, mida võib erandjuhtudel pikendada kuni 6 kuud. Seetõttu **on oluline, et olenevalt menetluse liigist tuleb tagada, et taotluse uuesti läbivaatamise tähtaeg on esimese menetluse pikkusest lühem.** Näiteks kui taotluse läbi vaatamise tähtajaks oli kümme tööpäeva ja peale kohtulikku kontrolli kohustati PPA-d taotlus uuesti läbi vaadata, peab PPA seda tegema hiljemalt üheksa tööpäeva jooksul.

## **§ 32. Toimingud pärast rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamist**

**Paragrahviga 32** kehtestatakse toimingute loetelu, mida PPA teeb pärast rahvusvahelise kaitse taotluse läbi vaatamist ja selle kohta otsuse langetamist. Samuti täpsustatakse SKA välismaalasele osutatava kaasabi algust välismaalase iseseisva elamise korraldamisel.

**Lõike 1** kohaselt PPA 1) toimetab taotlejale kätte rahvusvahelise kaitse taotluse kohta tehtud otsuse, arvestades käesolevas seaduses kättetoimetamise kohta sätestatut; 2) teavitab taotluse suhtes tehtud otsuse resolutsioonist kinnipidamiskeskust või kohta, kus taotleja on majutatud; 3) suunab rahvusvahelise kaitse saaja osalema kohanemisprogrammis.

**Lõike 1 punktis 1** on vajalik määrus 2024/1348/EL (menetluse kohta) 8 lõike 6 kohaldamiseks, mis sätestab, et menetlev ametiasutus teavitab taotlejat võimalikult kiiresti kirjalikult tema taotluse kohta tehtud otsusest. Kui taotlejat esindab ametlikult esindaja või õigusnõustaja, võib menetlev ametiasutus otsusest teatada taotleja asemel tema esindajale või õigusnõustajale.

**Lõike 1 punkt 2** sätestatud teavitamine on hädavajalik, selleks et välismaalase vastuvõttu ja kinnipidamist korraldavad ametiasutused oleksid teadlikud ja saaksid koheselt arvestada välismaalase õigusliku staatuse muutumisega. Võimalikeks tehnilisteks lahendusteks sellise teavitamise korraldamiseks on automaatne teavitus e-posti teel andmebaasist või andmevahetus süsteemist süsteemi põhimõttel.

**Lõike 1 punktiga 3** sätestatud kohene suunamine kohanemisprogrammi peale rahvusvahelise kaitse staatuse tunnustamist on vajalik, et võimaldada kaitse saajale tegelik ligipääs eesti keele õppe ja rahvusvahelise kaitse saaja teemamoodulis osalemiseks.

**Lõikega 2** sätestatakse, et SKA osutab välismaalasele vajaduse korral kaasabi KOV-i üksusesse elama asumisel vastavalt eelnõus sätestatule.

Eelnõus on säilitatud praegu kehtiv kord, mille kohaselt võimaldatakse rahvusvahelise kaitse saajal piiratud aja jooksul majutuskeskuses elamist jätketa ka pärast rahvusvahelise kaitse saamist. Kaitse saajal on kohustus nelja kuu jooksul leida endale elukoht väljaspool majutuskeskust. Selleks osutab majutuskeskuse teenuse osutaja talle seaduses ettenähtud abi. Lõikega 2 täpsustatakse, et selline abistav tegevus käivitub siis kui kaitse saamise otsus on langetatud ja kui PPA-l on selle välismaalasele kätte andnud. Lõige 2 on mh seotud ka lõike 1 punkti 2 eesmärgiga.

### **§ 33. Otsuse vaidlustamine**

**Paragrahviga 33** sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotluse suhtes langetatud otsuse ja koos sellega tehtud lahkumisetekirjutuse vaidlustamise tähtajad ning kord.

**Lõike 1** kohaselt võib määruse 2024/1347/EL (kvalifikatsioonitingimuste kohta) alusel ning määruses 2024/1348/EL (menetluse kohta) sätestatud korras tehtud otsuse ja koos sellega tehtud lahkumisetekirjutuse vaidlustada halduskohtus 14 päeva jooksul otsuse teatavaks tegemise päevast arvates.

**Lõike 2** kohaselt võib määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) alusel kiirendatud läbivaatamismenetluses või piirimenetluses tehtud otsuse ja koos sellega tehtud lahkumisetekirjutuse vaidlustada halduskohtus viie päeva jooksul otsuse teatavaks tegemise päevast arvates.

Määrus 2024/1347/EL (kvalifikatsioonitingimuste kohta) reguleerib välismaalaste rahvusvahelise kaitse saajaks kvalifitseerimise ja antava rahvusvahelise kaitse sisu. Samuti loob määrus põhjenduspunkt 54 seose määrusega 2024/1348/EL (menetluse kohta), mille alusel on liikmesriikidel muuhulgas kohustus tagada, et taotlejatel on võimalik kasutada tõhusat õiguskaitsevahendit, et vaidlustada kohtus menetleva ametiasutuse otsus rahvusvahelise kaitse taotlusest põhjendamata keelduda või otsus võtta ära rahvusvaheline kaitse. Sellega seoses peab pädev kohus kõigi kaitse andmisest keeldumiste või äravõtmise otsuste vaidlustamise puhul põhjalikult läbi vaatama põhjused, miks menetlev ametiasutus otsustas rahvusvahelise kaitse taotlusest keelduda või kaitse saajalt rahvusvahelise kaitse ära võtta.

Määrus 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikli 67 lõike 3 kohaselt on sätestatud, et tõhusa õiguskaitsevahendiga nähakse ette nii faktiliste kui ka õiguslike asjaolude täielik ja ex nunc läbivaatamine vähemalt esimese astme kohtus, sealhulgas vajaduse korral rahvusvahelise kaitse vajaduste läbivaatamine vastavalt määrusele 2024/1347/EL.

Järjepidevuse tagamiseks rahvusvahelise kaitse taotluse suhtes tehtud keelduva otsuse ja sellele lisatud tagasisaatmisotsuse kohtupoolisel õiguslikul läbivaatamisel ning selleks, et kiirendada kohtuasja läbivaatamist ja vähendada pädevate õigusasutuste koormust tuleks kohaldada ühist menetlust samas kohtus. Samuti on oluliseks aspektiks seos lõpliku otsuse määratlusega. Selle kohaselt on rahvusvahelise kaitse taotlejal, kelle taotluse suhtes on langetud keelduv otsus, kuid kestab kohtule kaebuse esitamise aeg, õigus kuni selle lõppemiseni või halduskohtu otsuse langetamiseni Eestis viibida.

Määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikli 67 lõike 7 kohaselt sätestavad liikmesriigid järgmised tähtajad, mille jooksul taotlejad, isikud, kellelt tahetakse rahvusvaheline kaitse ära võtta, ja täiendava kaitse saamise nõuetele vastavaks tunnistatud isikud saavad esitada edasikaebuse keelduva otsuste kohta: a) **vähemalt viis ja kõige rohkem kümme päeva** keelduva otsuse puhul, mis on tehtud taotluse suhtes selle mittelubatavuse, kaudselt tagasivõtmise, põhjendamatususe või ilmselge põhjendamatususe tõttu, kui otsuse tegemise ajal on täidetud artikli 42 lõigetes 1 ja 3 osutatud mis tahes tingimus; b) **kõigil muudel juhtudel vähemalt kaks nädalat ja kõige rohkem üks kuu**.

Seetõttu kehtestatakse lõikes 14 päevane vaidlustamise tähtaeg kõikide tavamenetluse raames langetatud otsuste vaidlustamiseks ning 5 päevane vaidlustamise tähtaeg nende otsuste suhtes, mille langetamiseks kasutati kiirendatud läbivaatamismenetlust või piirimenetlust. Tähtaja valimisel on lähtutud efektiivsuse ja tegeliku õiguskaitse võimaldamise põhimõttest. Kuna eriti kiirendatud ja piirimenetlus tuleb läbi viia nii kiiresti ja efektiivselt kui võimalik ja taotlejal on alates taotluse registreerimisest õigus kasutada tasuta õigusabi ja esindamist, siis on vaidlustamise tähtajaks valitud kõige lühem võimalik aeg, mis on viis päeva.

Praegu kehtib taotluse esitamisele üks tähtaeg olenemata menetluse liigist või otsuse alusest, mis on kümme päeva. Praktikas on see osutunud piisavaks ajaks. Muudatuste kohaselt on minimaalseks tähtajaks kaks nädalat. Seetõttu on lõikes 1 sätestatud, et otsuse vaidlustamise tähtajaks halduskohtus tavamenetluse korral on 14 päeva otsusest teatavaks saamisest alates.

**Lõikega 3** sätestatakse, et vaidlustada ei saa rahvusvahelise kaitse andmisest keelduvat otsust, kui taotleja on taotlusest loobunud. Määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikli 67 lõike 1 kohaselt on võimalik vaidlustada keelduv otsus, mis on tehtud taotluse suhtes selle mittelubatavuse tõttu; otsus, millega jäetakse taotlus selle põhjendamatususe või ilmselge põhjendamatususe tõttu rahuldamata nii seoses pagulasseisundi kui ka täiendava kaitse seisundiga; keelduv otsus, mis on tehtud taotluse suhtes selle kaudse tagasivõtmise tõttu; otsus rahvusvahelise kaitse äravõtmise kohta ja e) sama määruse artikli 37 kohaselt koos keelduva otsusega väljastatud tagasisaatmisotsus.

Kuna selgesõnaliselt ja ühemõtteliselt taotluse tagasivõtmise ehk taotluse loobumise kohta tehtud otsust ei ole vaidlustatavate aktide hulka arvatud, siis tuleb õigusselguse huvides sätestada, et nimetatud põhjusel tehtud keelduvat otsust ei saa vaidlustada.

**Lõike 4** alusel ei saa vaidlustada rahvusvahelise kaitse äravõtmise otsust, kui rahvusvahelise kaitse saaja on: 1) rahvusvahelisest kaitsest loobunud; 2) saanud EL-i liikmesriigi kodakondsuse; 3) saanud EL-i liikmesriigilt rahvusvahelise kaitse.

Määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikli 67 lõike 1 kohaselt ning erandina sama sätte punktist d (otsus rahvusvahelise kaitse äravõtmise kohta) võivad liikmesriigid oma riigisisese õiguses sätestada, et artikli 66 lõikes 6 osutatud juhtumeid ei saa edasi kaevata. Nimetatud artikli punktis 6 on sätestatud, et nendeks juhtumiteks on olukorrad, kui välismaalane: a) loobub ühemõtteliselt enda tunnistamisest rahvusvahelise kaitse saajaks; b) on saanud liikmesriigi

kodanikuks või c) on hiljem saanud rahvusvaheline kaitse teises liikmesriigis. Liikmesriigid lõpetavad nimetatud juhtumid oma riigisisese õiguse kohaselt. Selline lõpetamine ei pea olema otsuse vormis, kuid see tuleb kanda vähemalt taotleja toimikusse koos viitega kõnealuse lõpetamise õiguslikule.

Kuna kirjeldatud juhtudel ei ole kohustust vormistada haldusakt ning on kohustus menetlus lõpetada, ja liikmesriigile on antud võimalus otsustada, kas edasikaebamist nimetatud juhtudel lubada või mitte ja muudatuste üldine eesmärk on efektiivsus ja ressursside kokkuhoid, siis sätestatakse, et nimetatud juhtudel tehtavad menetluse lõpetamise otsused ei ole võimalik vaidlustada.

**Lõikega 5** sätestatakse, et koos kaebusega tuleb halduskohtule esitada riigi õigusabi taotlus välismaalase esindamiseks halduskohtumenetluses ja taotlus viibida lõpliku otsuse tegemiseni Eestis, kui tema taotluse kohta on tehtud määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikli 68 lõikes 3 nimetatud otsus.

**Lõike 5 punktiga 1** sätestatud korralduse eesmärk on süsteemi efektiivsuse tagamine. Juhul kui taotleja ei avaldanud soovi õigusnõustaja ja esindaja saamiseks haldusmenetluse ajaks, kes saaks jätkata tema esindamist ka halduskohtumenetluse ajal, siis on vajalik sätestada, et koos keelduva otsuse vaidlustamisega esitatakse kohe ka kohtule taotlus esindaja saamiseks halduskohtumenetluses.

**Lõike 5 punktis 2** viidatud määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikli 68 lõikes 3 on nimetatud olukorrad, mille korral ning ilma et see piiraks tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtte kohaldamist, ei ole taotlejal ja inimesel, kellelt tahetakse rahvusvaheline kaitse ära võtta, riigis viibimise õigust. Sellisteks olukordadeks on juhtumid, kui pädev asutus st PPA on teinud ühe järgmistest otsustest:

- a) keelduv otsus, mis tehakse taotluse suhtes selle põhjendamatuse või ilmselge põhjendamatuse tõttu, kui otsuse tegemise ajal toimub taotleja puhul kiirendatud läbivaatamine vastavalt sama määruse artikli 42 lõigetele 1 või 3 või siis kui kohaldatakse taotleja suhtes piirimenetlust, välja arvatud juhul, kui taotleja on saatjata alaealine;
- b) keelduv otsus, mis tehakse taotluse suhtes selle artikli 38 lõike 1 punkti a, d või e või artikli 38 lõike 2 kohase mittelubatavuse tõttu, välja arvatud juhul, kui taotleja on saatjata alaealine, kelle suhtes kohaldatakse piirimenetlust;
- c) keelduv otsus, mis tehakse taotluse suhtes selle kaudse tagasivõtmise tõttu;
- d) keelduv otsus, mis tehakse korduva taotluse suhtes selle põhjendamatuse või ilmselge põhjendamatuse tõttu, või
- e) otsus rahvusvahelise kaitse äravõtmise kohta vastavalt määruse 2024/1347/EL artikli 14 lõike 1 punktidele b, d või e ning artikli 19 lõike 1 punktile b.

Seega kõikide ülalkirjeldatud juhtude korral puudub välismaalasel automaatne õigus riigis viibida ning sellise õiguse saamiseks tuleb esitada taotlus kohtusse koos kaebusega.

**Lõikega 6** sätestatakse, et samas §-is nimetatud otsuseid ei saa vaidlustada vaidemenetluse korras. Tegemist on kehtiva korra säilitamisega. Rahvusvahelise kaitse taotluse suhtes tehtud keelduva otsuse ja koos sellega tehtud lahkumisettekirjutuse saab kohe vaidlustada halduskohtus.

### **§ 34. Kaebuse läbivaatamise tähtaeg halduskohtus**

**Lõikega 1** sätestatakse, et rahvusvahelise kaitse taotluse suhtes tehtud otsuse kohta esitatud kaebus vaadatakse läbi mõistliku aja jooksul, kuid mitte hiljem kui kuue kuu jooksul arvates kaebuse esitamise päevast halduskohtule. **Paragrahvi 34 lõikega 2** sätestatakse, et



piirimenetluses tehtud otsuse peale esitatud kaebus vaadatakse läbi eelisjärjekorras, kuid mitte hiljem kui 12 nädala jooksul arvates taotluse registreerimisest PPA-s.

EL-i varjupaiga- ja rändehalduse õigustiku reformi eesmärgiks on menetluste tõhustamine ning kaitset mitte vajavate välismaalaste efektiivne tagasisaatmine. Määrus 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) artikli 43 lõige 3 sätestab, et kohtu otsus üleandmisotsuse täideviimise peatamise kohta tehakse ühe kuu jooksul alates kuupäevast, mil pädev kohus selle taotluse kätte sai. Kui peatav mõju antakse, püüab kohus teha vaidlustuse või läbivaatamise kohta sisulise otsuse **ühe kuu jooksul** peatava mõju andmise otsusest.

Määrus 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikli 51 lõike 2 kohaselt on piirimenetlus võimalikult lühike ning võimaldab samal ajal taotluse täielikult ja õiglaselt läbi vaadata ning kestab **kõige rohkem 12 nädalat** alates taotluse registreerimisest, kuni taotlejal ei ole enam õigust riiki jääda ja tal ei lubata riiki jääda. Nimetatud menetlustähtajaga on hõlmatud ka kohtumenetlus, millele tuleb kehtestada tähtaeg. Määrus 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikli 69 kohaselt sätestavad liikmesriigid oma riigisisises õiguses **mõistlikud tähtajad**, mille jooksul kohus peab otsused sama määruse artikli 67 lõike 1 kohaselt läbi vaatama.

Seetõttu on vajalik sätestada kohtumenetlusele tähtaeg piirimenetluse korral ja tavamenetluse korral.

Piirimenetluse maksimaalseks tähtajaks on 12 nädalat, mis hõlmab ka haldusakti kohtuliku kontrolli, mistõttu on eelnõus sätestatud kohtumenetluse tähtajaks piirimenetluses mitte hiljem kui 12 nädala jooksul arvates taotluse registreerimisest PPA-s. Tavamenetluse tähtajaks on kuus kuud (ning põhjendatud erandlikes olukordades kuni 21 kuud) ning see tähtaeg ei hõlma kohtumenetlust. Seetõttu tuleb mõistlikuks kohtumenetluse tähtajaks lugeda samuti kuni kuus kuud. Täiendavalt on EL-i õigusega sätestatud vastutava liikmesriigi otsuse kohtuliku kontrolli tähtajaks üks kuu ja kinnipidamise kohtuliku kontrolli tähtajaks on 15 päeva ning erakorralistel juhtudel 21 päeva. Kirjeldatud asjaolude ja tähtaegade valguses tuleb tavaolukorras lugeda mõistlikuks kohtumenetluse tähtajaks kuni kuus kuud. Kuna reformi üheks eesmärgiks on efektiivsuse tõstmine ning koos sellega ka taotlejate vastuvõtu kulude kokkuhoid, siis on üheks oluliseks toetavaks meetmeks nende eesmärkide saavutamisel ka efektiivne halduskohtumenetlus.

EMN 2025 uuringu<sup>73</sup> põhjal on EL-i liikmesriikide kohtumenetlusele sätestatud järgmised tähtajad: kuni üks kuu (Bulgaaria, Kreeka, Poola ja Sloveenia), 4 nädalat tavalises menetluses ja 23 nädalat pikendatud menetluses (Holland), kuni kaks kuud (Leedu, Poola eriti keerukate juhtumite korral) kuni kolm kuud (Belgia, Läti ja Slovakkia), kuni viis kuud (Prantsusmaa), kuni kuus kuud (Austria) ning ilma fikseeritud tähtajata (Küpros, Tšehhi, Eesti, Saksamaa, Hispaania, Iirimaa, Luksemburg ja Rootsi). Kirjeldatud ülevaade ei kajasta liikmesriikides kohtumenetlusele kehtestatavaid tähtaegu Euroopa ühise varjupaigasüsteemi õigusaktide rakendamise järgselt.

Ülaltoodule tuginedes tuleb kohtumenetluse tähtaja maksimaalseks mõistlikuks pikkuseks lugeda varjupaiga piirimenetluse korral kuni 12 nädalat ja tavamenetluse korral kuni kuus kuud.

### § 35. Dokumentide kättetoimetamine

Määruse 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) artikli 8 lõike 2 kohaselt antakse taotlejale võimalus kinnitada, et ta on teabe kätte saanud. Selline kinnitus dokumenteeritakse taotleja

---

<sup>73</sup> Euroopa rändevõrgustik 2025. [Access to remedies for international protection applicants.](#)

toimikus. Kui taotleja keeldub kinnitamast, et ta on teabe kätte saanud, tehakse tema toimikusse selle kohta märge. Määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikli 9 lõike 2 viimase lõigu kohaselt peavad liikmesriigid tagama, juhul kui nende pädev asutus on otsustanud mõne sama artikli lõike 1 punktis f osutatud dokumendi enda kätte jätta, et taotleja saab viivitamata originaalide koopia. Sama artikli lõike 3 kohaselt nõustub taotleja võtma oma viimases elukohas või viimasel aadressil, telefoni või e-posti teel, mille ta on pädevatele asutustele teatanud, vastu kõik pädevate asutuste saadetud teatised, eelkõige juhul, kui taotleja esitab taotluse kooskõlas artikliga 28. määruse 2024/1351/EL (rändealduse kohta) artikli 46 kohase üleandmise korral, annavad pädevad asutused need dokumendid taotlejale tagasi üleandmise ajal.

Määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikli 29 lõike 5 kohaselt tuleb taotlejale dokument anda kätte niipea kui võimalik. Direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 7 lõike 6 kohaselt nõuavad liikmesriigid taotlejatelt, et nad teataksid pädevatele ametiasutustele oma kehtiva aadressi, telefoninumbri, mille kaudu nad on kättesaadavad, ning võimaluse korral e-posti aadressi. Samuti nõuavad liikmesriigid, et taotlejad teataksid pädevatele ametiasutustele võimalikult kiiresti oma aadressi, telefoninumbri või e-posti aadressi muutumisest. Sama määruse artikli 9 lõike 5 kohaselt tuleb otsusega seotud teave esitada taotlejale muuhulgas hõlpsasti kättesaadaval kujul. Määruse 2024/1356/EL (taustakontrolli kohta) artikli 17 lõike 3 alusel tuleb taustakontrolli kokkuvõttes sisalduv teave teha asjaomasele isikule kättesaadavaks kas paberil või elektrooniliselt.

Seetõttu sätestatakse §-i 35 lõigetega 1–5 menetluse käigus antud menetlusedokumentide ja haldusaktide (kutse, otsus, teade jm) kättetoimetamise põhimõtted ja kord.

**Lõike 1** kohaselt toimetatakse käesolevas seaduses sätestatud menetluses antud menetlusedokument või haldusakt isikule kätte.<sup>74</sup>

**Lõikega 2** sätestatakse, et menetlusedokumendi või haldusakti kättetoimetamisele kohaldatakse HMS-i, arvestades käesolevas seaduses sätestatud erisusi.

**Lõikega 3** sätestatakse, et menetlusedokument või haldusakt loetakse kättetoimetatuks kui see on edastatud taotleja või tema esindaja elektronposti aadressil. Tegemist on olulise erisusega HMS-is sätestatud. Eespool on kirjeldatud, et Euroopa ühise varjupaigasüsteemi õigusaktide kohaselt peab välismaalane andma oma menetlevale ametiasutusele oma kontaktandmed, ka elektronposti aadressi (kui see on olemas) ja nõustuma võtma vastu sellele edastatud teateid. Haldusakti ja menetlusedokumentide edastamine elektronposti aadressile on rahvusvahelise kaitse menetluses tavapärane praktika, küll aga tuleb kehtiva õiguse kohaselt kättesaamist kinnitada, edaspidi loetakse haldusakt või menetlusedokument kättetoimetatuks ilma kättesaamise kinnitusega. Juhul kui taotleja elektroonilisi suhtluskanaleid ei kasuta, kohaldab PPA muid HMS-is sätestatud kättetoimetamise viise.

**Lõikega 4** sätestatakse, et menetlusedokumendi või haldusakti kättetoimetamisel haldusorgani poolt haldusorgani infotehnoloogilise vahendi abil, võib taotleja menetlusedokumendi või haldusakti kättesaamist elektroonilise märkega kinnitada. Menetlusedokument või haldusakt antakse taotleja soovi korral talle paberil.

Nimetatud lahenduse eesmärgiks on aidata kaasa menetluse tõhustamisele ja paberivabaks muutmisele. Sellel on positiivne halduskoormust vähendav mõju tavamenetluses ja eriti

---

<sup>74</sup> Paragrahv 35 lõikega 1 ja § 48 lõike 1 punktiga 7 ning lõigetega 2 kuni 5 võetakse üle direktiiv 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikkel 21.

suurenenud rändesurve olukorras, mil korraga tuleb menetleda erakordselt suure arvu välismaalaste taotlusi. Lahendus võimaldab dokumendi kättesaamise kinnitamist ainult elektroonselt ilma, et inimene annaks allkirja paberil. Selleks võib olla allkirjakujutis allkirjapadjal või mõni muu infotehnoloogiline viis, mis võimaldab taas esitada kinnitamise aega ja kinnitust andnud inimest. Infotehnoloogiliste arenduste suund on jätkusuutlikkus ning tõhusus.

Näiteks juhul kui tegu on taotlejaga, kes ei kasuta elektroonilisi vahendeid võib PPA saata haldusakti või menetlusedokumendi temale postiga või toimetada haldusakti või menetlusedokumendi taotlejale kätte PPA asukohas. Viimasel juhul saabki kättetoimetamise kohta võtta allkirja PPA infotehnoloogilise vahendi abil.

**Lõikega 5** sätestatakse, et massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorras ja juhul, kui välismaalase asukoht Eestis ei ole PPA-le teada, võib haldusorgan jätta muud menetlusedokumendi või haldusakti kättetoimetamise viisid kohaldamata ning konfidentsiaalsuskohustust arvestades avaldada oma veebilehel üksnes rahvusvahelise kaitse taotluse numbri ja menetlusedokumendi või taotluse kohta tehtud otsuse pealkirja. Veebilehel avaldamisega loetakse menetlusedokument või haldusakt välismaalasele kättetoimetatuks.

Lõikes 5 nimetatud konfidentsiaalsuse määratluse aluseks on määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikkel 7, mille kohaselt on määrust kohaldavad asutused kohustatud järgima konfidentsiaalsuse põhimõtet kõigi isikuandmete puhul, mida nad saavad oma ülesannete täitmisel, sealhulgas käesoleva määruse kohaldamise seisukohast olulises liidu või riigisisese õiguse kohases liikmesriikide ametiasutuste teabevahetuses. Rahvusvahelise kaitse menetluse kestel ja pärast taotluse kohta lõpliku otsuse tegemist ametiasutused: a) ei avalda teavet konkreetse rahvusvahelise kaitse taotluse kohta ega asjaolu, et on avaldatud taotluse esitamise soovi, väidetavatele tagakiusajatele ega tõsise kahju põhjustajatele ning b) ei kogu teavet väidetavate tagakiusajatelt ega tõsise kahju põhjustajatelt viisil, mis annaks neile teada asjaolust, et kõnealune taotleja on avaldanud taotluse esitamise soovi.

## **§ 36. Rahvusvahelise kaitse menetluse keel**

Määruse 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) artikli 20 lõike 1, artikli 22 lõike 4, artikli 23 lõike 4, artikli 42 lõike 5, artikli 43 lõike 4 kohaselt peavad liikmesriigid, selleks, et märkimisväärselt suurendada arusaamist kohaldatavatest menetlustest, võimalikult kiiresti esitada isikutele, kelle suhtes määrust kohaldatakse, arusaadavas keeles või keeles, millest arusaamist mõistlikult eeldatakse, kogu asjakohase teabe, eelkõige teabe vastutava liikmesriigi kindlaksmääramise kriteeriumide, asjakohaste menetluste ning nende käesolevast määrusest tulenevate õiguste ja kohustuste kohta, sealhulgas nõuete täitmata jätmise tagajärgede kohta.

Määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikli 8 lõike 2, artikli 13 lõike 5, artikli 23 lõike 5 (a), artikli 25 lõike 4, artikli 35 lõike 7 (c), artikli 36 lõike 3 ja 4, artikli 40 lõike 2, artikli 41 lõike 3 alusel on sätestatud, et taotlejat tuleb asjakohasel viisil kirjalikult ja vajaduse korral suuliselt teavitada tema õigustest ja kohustustest, tehes seda õigeaegselt ja keeles, millest taotleja aru saab või millest arusaamist võib temalt eeldada. Võttes arvesse asjaolu, et juhul, kui taotleja näiteks keeldub koostööst riigi ametiasutustega, jättes eelkõige esitamata taotluse läbivaatamiseks vajalikud andmed või jättes andmata sõrmejäljed või näokujutise, ning taotluse suhtes tehakse keelduv otsus või tunnistatakse see kaudselt tagasi võetuks, siis on vaja, et taotlejat on teavitatud nimetatud kohustuste täitmata jätmise tagajärgedest.

Sama liikmesriigi kohustus on peegeldatud direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 5 lõikes 2, artikli 9 lõikes 5, artikli 11 lõikes 4 ja artikli 12 lõikes ning määruse

2024/1347/EL (kvalifikatsioonitingimuste kohta) artikli 9 lõikes 5 ning artikli 22 punktis a. Samuti määruse 2024/1359/EL (kriisihalduse kohta) artiklis 10 lõikes 5 ja artiklis 15 ja määruse 2024/1356/EL (taustakontrollide kohta) artikli 11 lõikes 3 ja artikli 13 lõikes 3 ning määrus 2024/1358/EL (Eurodac-süsteemi kohta) artikli 42 lõikes 1 ja 3.

Kuna Euroopa ühise varjupaigasüsteemi õigusaktidega on kehtestatud liikmesriigile kohustus arvestada taotleja ja kaitse saaja keeleoskusega ning pakkuda teavet välismaalasele arusaadavas keeles, siis on nimetatud määruste sätete rakendamiseks ja direktiivi üle võtmiseks vajalik sätestada menetleva asutuse ja vastuvõttu korraldava asutuse vastav kohustus.

**Lõikega 1** sätestatakse, et rahvusvahelise kaitse menetlus toimub eesti keeles. Menetlustoiming võib menetlust läbiviiva ametniku nõusolekul olla muus keeles, milles välismaalane suudab ennast suuliselt arusaadavaks teha. Nimetatud sätte kohaselt vormistatakse menetlusedokumentid ning tehakse toimingud eesti keeles ning välismaalasega suhtlemisel kasutatakse tõlk. Sama sätte kohaselt võib menetlustoimingu korraldada taotlejale arusaadavas keeles ka tõlki kaasamata, kui menetlustoimingut korraldaval ametnikul on piisavalt heal tasemel taotleja räägitava keele oskus, mis võimaldab taotleja esitatud materjalidest ja taotleja suulistest ütlustest detailset aru saamist ja menetleja on sellega nõus. Sellisel juhul toimub suuline suhtlemine välismaalasele ja menetleja arusaadavas võõrkeeles kuid menetlusedokumentid vormistatakse eesti keeles ning vajaduse korral tõlgitakse nende sisu taotlejale.

**Lõike 2** kohaselt korraldab tõlgi osalemise ja dokumentide tõlkimise rahvusvahelise kaitse menetluses PPA. Sättega rakendatakse Euroopa ühise varjupaigasüsteemi õigusaktidega kehtestatud norme, mille kohaselt tõlke vajaduse korral tuleb seda menetlustoimingute kontekstis pakkuda taotlejale tasuta.

**Lõike 3** kohaselt võib taotleja esitatud dokumente tõlkida PPA infotehnoloogilise vahendiga.

**Lõike 4** kohaselt tõlgitakse seaduses sätestatud menetlusedokumendi sisu või haldusakti resolutiivosa koos vaidlustamisviitega keelde, millest välismaalane aru saab. Tõlkida võib PPA infotehnoloogilise vahendiga.

Nimetatud lõigete alusel on menetlusedokumendi tõlkimine võõrkeelest eesti keelde ja eesti keelest taotleja räägitavasse keelde võimalik infotehnoloogilise lahenduse abil st ilma tõlgita. Täpsustatud on, et tegemist peab olema PPA infotehnoloogilise vahendiga, näiteks mitte vabavaralise vahendiga, kus ei ole garanteeritud andmekaitse. Selline täpsustus on vajalik, et tagada teabe konfidentsiaalsus.

### **3. jagu „Elamisluba“**

#### **§ 37. Elamisloa andmine**

Määrus 2024/1347/EL (kvalifikatsioonitingimuste kohta) artikli 24 alusel on rahvusvahelise kaitse saajal õigus elamisloale seni, kuni tal on pagulasseisund või täiendava kaitse seisund. Elamisload, mis antakse rahvusvahelise kaitse saajatele välja esimest korda või mida pikendatakse, peavad vastama määrusele (EÜ) nr 1030/2002, millega kehtestatakse ühtne elamisloavorm kolmandate riikide kodanike jaoks. Elamisloakaart antakse välja esimesel võimalusel pärast pagulasseisundi või täiendava kaitse seisundi andmist, kuid hiljemalt 90 päeva jooksul alates rahvusvahelise kaitse andmise otsusest teatamisest. Pädevad asutused võivad elamisloa kehtetuks tunnistada või selle pikendamisest keelduda üksnes juhul, kui nad on võtnud ära pagulasseisundi kooskõlas sama määruse artikliga 14 või täiendava kaitse seisundi kooskõlas sama määruse artikliga 19.

Seetõttu sätestatakse **lõikega 1**, et välismaalasele, kelle suhtes on tuvastatud pagulasseisund või täiendava kaitse seisund ning keda tunnustatakse pagulasena või täiendava kaitse saajana, antakse rahvusvaheline kaitse ja tähtajaline elamisluba, kui ei esine pagulasena või täiendava kaitse saajana tunnustamist välistavat asjaolu või rahvusvahelise kaitse taotluse keeldumise alust.

**Lõikega 2** sätestatakse, et tähtajalise elamisloa andmise nõuded peavad elamisloa kehtivusaja jooksul olema jätkuvalt täidetud. Sellega säilitatakse praegu kehtiv kord, mille alusel on nii rahvusvahelise kaitse staatus kui elamisluba ajutise iseloomuga ning nii elamisloa kehtivuse ajal kui elamisloa pikendamise menetluse käigus on võimalik kontrollida, kas rahvusvahelise kaitse staatuse ja elamisloa andmise tinginud asjaolud on endised ning inimene vajab endiselt rahvusvahelist kaitset ja elamisluba Eestis elamiseks.

### **§ 38. Elamisloa kehtivusaeg ja elamisloa pikendamine**

Määruse 2024/1347/EL (kvalifikatsioonitingimuste kohta) artikli 24 lõike 4 kohaselt on elamisloa esialgne kehtivusaeg pagulasseisundi saaja puhul vähemalt kolm aastat ja täiendava kaitse seisundi saaja puhul vähemalt üks aasta. Elamisloa kehtivuse lõppemisel pikendatakse seda pagulasseisundi saaja puhul vähemalt kolmeks aastaks ja täiendava kaitse seisundi saaja puhul vähemalt kaheks aastaks. Elamisloa pikendamise korraldamisel tagatakse elamisloaga kaetud ajavahemiku katkematus, et loa kehtivuse lõppemise ja pikendatud loa kehtima hakkamise vahel ei tekiks vahet, kui rahvusvahelise kaitse saaja tegutseb kooskõlas asjakohaste riigisiseste õigusnormidega, millega nähakse ette loa pikendamise haldustoimingud.

VMS-i § 19 kohaselt antakse tähtajaline elamisluba välismaalasele kehtivusajaga kuni viis aastat.

Määruse 2024/1347/EL (kvalifikatsioonitingimuste kohta) põhjenduspunktiga 48 on selgitatud, et täiendav kaitse peab Genfi konventsioonis sätestatud pagulaste kaitsele lisanduma ja seda täiendama. Kuigi kaitse andmise alus on pagulasseisundi ja täiendava kaitse seisundi puhul erinev, võib jätkuva kaitsevajaduse kestus olla sarnane. Pagulasseisundi või täiendava kaitse seisundiga pakutava kaitse sisu võib erineda üksnes juhul, kui see on määruses selgelt sätestatud ning liikmesriigid võivad mõlemale seisundile anda samad õigused ja hüved.

Määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikli 67 lõike 2 alusel on täiendava kaitse saamise nõuetele vastavaks tunnistatud isikutel õigus tõhusale õiguskaitsevahendile otsuse suhtes, mille kohaselt on nende taotlus pagulasseisundiga seoses põhjendamatu. Sama määruse artikli 13 lõike 11 punkt a kohaselt saab menetlev ametiasutus olemasolevate tõendite põhjal teha pagulasseisundi või täiendava kaitse seisundi kohta positiivse otsuse, tingimusel et täiendava kaitse seisund pakub samu õigusi ja hüvesid. Sama määruse artikli 14 lõike 5 punkt b alusel ei ole vaja taotlejalt nõuda märkuste või selgituste esitamist vestluse aruande ega vestluse stenogrammi kohta ega selle kinnitamist, et vestluse aruande sisu või vestluse stenogramm kajastab vestlust õigesti, kui menetlevale ametiasutusele on selge, et taotlejale antakse pagulasseisund või täiendava kaitse seisund, tingimusel et täiendava kaitse seisund pakub samu õigusi ja hüvesid kui pagulasseisund liidu ja riigisisese õiguse alusel.

Määruse 2024/1351/EL (rändealduse kohta) kohaselt tuleb määrust kohaldada ka täiendava kaitse taotlejate ja täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute suhtes, et tagada kõigi rahvusvahelise kaitse taotlejate ja saajate võrdne kohtlemine.

Selleks, et luua Eestis sidus välismaalastele tähtajaliste ja pikaajaliste elamislubade andmise ja pikendamise ning tõhus järelkontrolli terviklik süsteem ja rahvusvahelise kaitse äravõtmise korraldus, vähendada oluliselt rahvusvahelise kaitse ja elamislubade sagedasele pikendamisele kuluvat halduskoormust ning sellega seondult vähendada oluliselt elamisloakaartide väljastamisega seonduvat rahalist kulu on otstarbekas muuta elamislubade kehtivuse aeg senise ühe ja kolme aasta asemel paindlikumaks ning kahe rahvusvahelise kaitse liigi võrdluses ühetaoliseks.

Seetõttu sätestatakse **lõikega 1**, et rahvusvahelise kaitse saajale antakse tähtajaline elamisluba kehtivusajaga kuni viis aastat. **Lõikega 2** sätestatakse, et kaitse saaja tähtajalist elamisluba võib pikendada kuni viieks aastaks korraga. Reeglina tuleks anda pagulasseisundi saajale ja täiendava kaitse seisundi saajale elamisluba kehtivusajaga viis aastat. Elamisloa kehtivusaja määramisel tuleks arvestada rahvusvahelise kaitse andmise aluseks olevate asjaolude või muude asjas tähtsust omavate asjaolude põhjendatust ja muutumise võimalikkust antava elamisloa kehtivusajal. See tähendab koosmõjus määruse 2024/1347/EL (kvalifikatsioonitingimuste kohta) artikli 24 lõikega 4, et PPA kaalutlusõigus elamisloa kehtivusaja määramisel on piiratud pagulasseisundi puhul kolme kuni viie aastaga ja täiendava kaitse puhul ühe kuni viie aastaga.

Arvestades asjaoluga, et tegemist on individuaalse põhjaliku menetlusega, mille käigus korraldatakse muuhulgas kohustusliku toiminguna ka isiklik vestlus taotlejaga, taotlejale on kättesaadav tasuta tõlketeenus ja tasuta õigusabi ning esindamine ja kohaldub kohtulik kontroll ning praktikale tuginedes ei ole sõda, tagakiusamine ja muud inimõiguste rikkumiste olukorrad kiiresti lahendatavad, siis võib eeldada, et kaitse vajaduse tuvastamise korral kohaldatakse reeglina rahvusvahelise kaitse alusel elamisloa andmisel 5 aastast elamisloa kehtivuse tähtaega. Samas võib ette tulla olukordi, mil näiteks päritoluriigi olukord on paranemas kuid siiski veel volatiilne või on tegemist *sur plus* pagulasega, kelle vaadete usutavus vajab järelkontrolli, siis on loodud PPA-le vajalik paindlikkus väljastada ka lühema tähtajaga elamislubasid, mis ei saa olla lühemad kui 3 aastat. Juhul kui on tegemist rahvusvahelise kaitse saaja perekonnaliikmega, eriti juhul kui tegemist on perekonna taasühinemisega, siis perekonnaliikme elamisluba ei saa kehtida kauem kui kaitse saajal, kes ta enda juurde kutsus ning siis võib elamisloa kehtivus olla ühest päevast 5 aastani.

**Lõikega 3** täpsustatakse, et tähtajalise elamisloa kehtivusaja määramisel arvestatakse rahvusvahelise kaitse andmise aluseks olevate asjaolude või muude asjas tähtsust omavate asjaolude põhjendatust ja muutumise võimalikkust antava elamisloa kehtivusajal. See tähendab kogumis, et PPA-l on muuhulgas võimalus tuginedes taotlejate päritoluriigi teabe analüüsile, EL ja Eesti tasandil kehtestatud kolmandate turvaliste riikide ja turvaliste päritoluriikide nimekirjadele, EL agentuuride ja UNHCR-i juhiste ning muudele objektiivsetele andmetele sh näiteks taotlejate gruppide või geograafiliste piirkondade olukorra andmetele tuginedes teha sidusaid otsustusi ka elamislubade kehtivuse aja suhtes. Selliselt on võimalik paindlikumalt ja kohaselt vastata kiiresti muutuvale sisserände olukorrale ning tulla vajaduse korral paremini toime võimaliku sisserände surve kasvuga. Suurem paindlikkus ja võimalus vastavalt päritoluriigi teabele ja muudele objektiivsetele andmetele, teha gruppide kohta elamisloa kehtivuse aja suhtes otsustusi ei mõjuta PPA õigust ja kohustust rahvusvahelise kaitse äravõtmise menetluse korraldamisel. Pikema elamisloa tähtaja korral on vajaduse korral võimalik paremini planeerida ka järelkontrolli tegevusi.

### **§ 39. Pikaajalise elaniku elamisloa andmine**

**Paragrahviga 39** sätestatakse, et välismaalasele, kellele on antud tähtajaline elamisluba, antakse pikaajalise elaniku elamisluba VMS-is sätestatud alustel ja korras. Tegemist on kehtiva



õiguse säilitamisega samas sõnastuses. VMS §-dega 230–251 on üle võetud direktiiv 2003/109/EÜ. Viidatud sätetega on kaetud ka rahvusvahelise kaitse saajatele kohalduv regulatsioon.

VMS nimetatud sätete alusel on pikaajalise elaniku elamisluba välismaalasele antav luba Eestisse saabumiseks ja tähtajatult Eestis elamiseks vastavalt samas seaduses sätestatud ja elamisloaga kindlaks määratud tingimustele. Pikaajalise elaniku elamisloa andmise üldisteks tingimusteks on 1) Elamine Eestis elamisloa alusel vähemalt viis aastat vahetult enne pikaajalise elaniku elamisloa taotluse esitamist, 2) kehtiv tähtajaline elamisluba, 3) püsiv legaalne sissetulek Eestis toimetulekuks, 4) ravikindlustuse olemasolu, 5) täidetud on integratsiooninõue, mis tähendab eesti keele oskus vähemalt B1 või sellele vastav tase, 6) elukoha andmed on kantud rahvastikuregistrisse ja 7) ei esine pikaajalise elaniku elamisloa andmisest keeldumise aluseks olevaid asjaolusid.

VMS § 223 lõike 2<sup>2</sup> alusel arvestatakse ülalkirjeldatud tingimuste täitmisel vahetult enne pikaajalise elaniku elamisloa taotluse esitamisele eelneva Eestis elamise aja hulka vahetult enne rahvusvahelise kaitse saamisele eelnenud rahvusvahelise kaitse taotlejana elamise aeg ja rahvusvahelise kaitse saajana Eestis elamise aeg. VMS § 237 lõike 3 kohaselt juhul kui keeldutakse pikaajalise elamisloa andmisest rahvusvahelise kaitse saajale põhjusel, et isik kujutab endast ohtu avalikule korrale või riigi julgeolekule või ta on esitanud pikaajalise elaniku elamisloa taotlemisel valeandmeid või kasutanud pettust või välismaalast on karistatud Eestis riigivastase tahtliku kuriteo eest ja tema karistus ei ole kustunud, kaalutakse välismaalase poolt toimepandud õigusrikkumise raskust või laadi või asjaomase isikuga seotud ohte, võttes arvesse välismaalase Eestis elamise kestust ning sidemeid Eesti ja päritoluriigiga. VMS § 241 lõike 3 kohaselt tunnistatakse pikaajalise elaniku elamisluba kehtetuks kui välismaalasel on olnud vahetult enne pikaajalise elaniku elamisloa taotlemist kehtiv tähtajaline elamisluba VRKSi alusel ja tema suhtes ilmneb nimetatud seaduses sätestatud välismaalase pagulasseisundi või täiendava kaitse seisundi lõppemise või kehtetuks tunnistamise alus. Nimetatud kehtetuks tunnistamine kohaldub juhul kui kaitse saajale anti pikaajaline elamisluba rahvusvahelise kaitse saamise alusel ja ainult osas, mis puudutab kaitse staatust. Nimetatud säte ei kohaldu viisil, mis võimaldaks pikaajaline elamisluba ära võtta olukorras kui välismaalase rahvusvahelise kaitse staatus on lõppenud, kuid välismaalane täidab üldised pikaajalise elaniku elamisloa saamise tingimused. Sellisel juhul väljastatakse välismaalasele uus elamisloakaart, millele ei lisata märget rahvusvahelise kaitse andud riigi kohta. Pikaajaline elamisluba tunnistatakse kehtetuks juhul kui välismaalane kujutab ohtu Eesti julgeolekule.

Määruse 2024/1347/EL (kvalifikatsioonitingimuste kohta) kohaselt ei tohi takistada pagulasseisundi või täiendava kaitse seisundi lõppemise korral või seisundi äravõtmise korral asjaomast kolmanda riigi kodanikku või kodakondsuseta isikut taotlemast elamisluba muudel kui rahvusvahelise kaitse andmise eelduseks olevatel alustel ega jäämast seaduspäraselt selle liikmesriigi territooriumile muudel alustel, eriti kui tal on kehtiv pikaajaline liidu elamisluba. Direktiivi 2003/109/EÜ artikli 1a kohaselt ei anta välismaalasele pikaajalist elamisluba rahvusvahelise kaitse alusel juhul kui rahvusvaheline kaitse on ära võetud, kui see on lõppenud või kui selle pikendamisest on keeldutud vastavalt määrusele 2024/1347/EL (kvalifikatsioonitingimuste kohta). artikli 9 lõike 3a kohaselt võib samadel asjaoludel pikaajalise elamisloa ära võtta juhul kui see saadi rahvusvahelise kaitse tõttu. Direktiivi 2003/109/EÜ sama artikli lõike 2 viimase lõigu alusel tuleb rahvusvahelise kaitse saajate korral viieaastase seadusliku viibimise aja hulka lugeda vähemalt pool ajast, mis jääb taotluse kirjaliku esitamisest kuni kaitse ja elamisloa saamiseni või kogu see periood kui selleks kulus rohkem kui 18 kuud. Sama direktiivi artikli 8 lõigete 4, 5 ja 6 kohaselt, juhul kui pikaajaline elamisluba on antud rahvusvahelise kaitse alusel ja see on endiselt kehtiv, siis märgitakse välismaalasele väljastatava elamisloa kaadile märkus „rahvusvahelise kaitse on antud Eestis“. Juhul kui

välismaalane saab teise liikmesriigi elamisloa, siis konsulteeritakse kaitse andnud liikmesriigiga, kas see on endiselt kehtiv. Juhul kui kaitse ei ole kehtiv, siis pikaajalise elamisloa kaardi väljastamisel ülalkirjeldatud märget elamisloakaardile ei tehta. Juhul kui toimub kaitse saaja üleviimine teise riiki, siis peab märget ajakohastama. Samuti sätestab direktiivi artikkel 11 võrdse kohtlemise põhimõtte

#### **§ 40. Rahvusvahelise kaitse saanud välismaalase perekonnaliikme tähtajaline elamisluba**

Direktiivi 2003/86/EÜ põhjenduspunkti 4 kohaselt on perekonna taasühinemine on vajalik pereelu võimaldamiseks. See aitab liikmesriigis viibivate välismaalaste integreerumist hõlbustades ühiskonnakultuurilise stabiilsuse loomist ja samuti majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse edendamist, mis on asutamislepingus sätestatud põhieesmärk. Põhjenduspunktiga 5 peegeldatakse taas, et perekonna ühtsust tuleb tagada diskrimineerimata sealjuures soo, rassi, nahavärvi, rahvuse või ühiskondliku päritolu, geneetiliste eripärade, keele, usu või veendumuste, poliitiliste või muude arvamuste, vähemusrahvuse hulka kuulumise, varandusliku seisundi, sünni, puute, vanuse või seksuaalse sättumuse alusel. Samuti rõhutatakse põhjenduspunktis 8, et eraldi tähelepanu tuleb pöörata pagulaste olukorrale, arvestades põhjust, mille tõttu nad on sunnitud oma riigist põgenema ja mis takistas neid seal normaalset pereelu elamast. Seepärast tuleks perekonna taasühinemise õiguse kasutamiseks kehtestada soodsamad tingimused.

Sama direktiivi artikli 2 punkt c ja artikli 9 ning määrus 2024/1347/EL (kvalifikatsioonitingimuste kohta) artikli 3 lõike 9 koosmõjus on perekonna taasühinemine Eestis elava rahvusvahelise kaitse saaja pereliikmete sisenemine Eestisse ja Eestis elamine, et perekond jääks kokku, olenemata sellest, kas peresuhted tekkisid enne või pärast kodumaalt lahkumist.

Eelkõige EL-i põhiõiguste harta ja Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni alusel tuleb tagada varjupaigataotlejate ja nendega kaasas olevate pereliikmete inimväärikuse ja varjupaigaõiguse täielik austamine ning edendada perekonnaelu austamist ning vältida diskrimineerimist. Samuti tuleb muuhulgas perekonna ühtsuse tagamisel lähtuda eelkõige lapse parimatest huvidest.

**Paragrahviga 40** sätestatakse rahvusvahelise kaitse saanud välismaalase perekonnaliikmete taasühinemise menetluse põhimõtted ja iseseisvalt või taasühinemise protsessi kaudu saanud perekonnaliikme elamisloa andmise kord.

Määruse 2024/1347/EL (kvalifikatsioonitingimuste kohta) kohaselt on rahvusvahelise kaitse saaja perekonna taasühinemise ja perekonna ühtsuse tagamisel neli kesket põhimõtet:

- Perekonna ühtsus hõlmab ainult tõeliseid peresuhteid. Seega ei tohi perekonna taasühendamise protsessi hõlmata sundabielusid ning abielusid ja partnerlusi, mille ainus eesmärk on võimaldada asjaomasel isikul liikmesriiki siseneda või seal elada.
- Perekonna ühtsuse tagamisel ei tohi diskrimineerida pereliikmeid selle alusel, kus perekond loodi. Seega tuleb perekonna mõiste alla kuuluvaks lugeda ka need perekonnad, mis loodi väljaspool päritoluriiki, kuid enne pereliikmete saabumist liidu territooriumile
- Perekonna ühtsust puudutavad sätted Euroopa ühise varjupaigasüsteemi õigusaktides ei piira Eestis tunnustatud väärtusi ja põhimõtteid. Näiteks polügaamse abielu korral saab iga liikmesriik ise otsustada, kas ta soovib kohaldada perekonna ühtsuse sätteid polügaamsete leibkondade suhtes, sealhulgas veel ühe abikaasa ja rahvusvahelise kaitse saaja alaealiste laste suhtes või mitte.
- Kui tegemist on abiellunud lapsega ja menetlev asutus on otsustanud, et lapse parimates huvides on olla koos oma perekonnaga, mitte koos abikaasaga, siis ei käsitleta abikaasat

perekonnaliikmena ja talle perekonna taasühinemise alusel elamisluba ei anta. Kui rahvusvahelise kaitse saaja lähisugulane on abielus alaealine, kes ei ole koos oma abikaasaga, võib alaealise parimad huvid lugeda seotuks tema vanemate perekonnaga.

Määrus 2024/1347/EL (kvalifikatsioonitingimuste kohta) alusel valitseb üldjuhul pereliikmete suhtes, neid ja rahvusvahelise kaitse saajat ühendavate lähisidemete tõttu selline tagakiusamise või tõsise kahju oht, mis võib olla alus rahvusvahelise kaitse andmiseks. Kui sama liikmesriigi territooriumil viibivad pereliikmed ei vasta rahvusvahelise kaitse saamise tingimustele, peaks neil perekonna ühtsuse säilitamiseks olema õigus taotleda elamisluba. Selline elamisluba tuleb anda, välja arvatud juhul, kui pereliikme suhtes on kohaldatavad välistamise alused või kui elamisluba ei saa anda riigi julgeoleku või avaliku korraga seotud põhjustel. Pereliikmetel peavad olema ka samas õigused, mille rahvusvahelise kaitse saaja saab siis, kui talle antakse rahvusvaheline kaitse. Piiramata kuidagi samas määruuses perekonna ühtsuse säilitamise kohta sätestatud, tuleb juhul, kui olukord kuulub direktiivi 2003/86/EÜ kohaldamisalasse ja selles sätestatud taasühinemise tingimused on täidetud, anda rahvusvahelise kaitse saaja pereliikmetele, kes individuaalselt ei kvalifitseeru sellisele kaitsele, kõnealuse direktiivi kohaselt elamisloa ja õigused.

Rahvusvahelise kaitse perekonnaliikmete taasühinemise protsessi ja senise Eesti praktika kitsaskohtade kaardistamiseks ja võimalike lahenduste leidmiseks koostas SIM 2024. aastal „Rahvusvahelise kaitse saajate perekonnaliikmete taasühinemise regulatsiooni analüüsi“<sup>75</sup>. Praeguseks välja kujunenud praktika kohaselt on protsess kolme etapiline ja halduskoormav. Esimese etapis hindab PPA, kas kaitse saaja perekonnaliige, keda soovitakse taasühendada kuulub perekonnaliikmete ringi ning teeb otsuse taasühendamise kohta ja teavitab otsusest vastavat Eesti välisesindust. Teises etapis suunatakse välisriigis viibiv rahvusvahelise kaitse saaja perekonnaliige Eestisse tulemiseks taotlema välisesinduses viisat. Viisa taotlemisel võib tekkida olukord, kus rahvusvahelise kaitse saaja perekonnaliikmel on objektiivne kontrollitud õigus perekonna taasühinemisele, kuid viisat ei väljastata. Viisa saamise korral saabub rahvusvahelise kaitse saaja perekonnaliige Eestisse ja esitab võimalikult kiiresti rahvusvahelise kaitse saaja perekonnaliikme elamisloa taotluse VRKS alusel. Menetluse käigus otsustab PPA, kas tehakse otsus rahvusvahelise kaitse saaja perekonnaliikme elamisloa andmiseks või rahvusvahelise kaitse elamisloa andmiseks. Analüüsimisel kaardistati võimalike muudatuste väljatöötamist koostöös PPA ning KAPO-ga. Eelistatud lahenduskäiguks osutus õigusselguse loomise huvides kehtivate normide korrastamine seaduse tasandil, mis toetaks ressurside kokkuhoidu, tagaks perekonnaliikmete piisava taustakontrolli ja julgeolekuohu ennetusmeetmed.

Määruse 2024/1347/EL (kvalifikatsioonitingimuste kohta) artikli 23 rakendamiseks kehtestatakse järgmised perekonna ühtsust ja perekonna taasühendamise korda reguleerivad sätted.

**Paragrahvi 40 lõikega 1** sätestatakse, et juhul kui välismaalasele on antud rahvusvaheline kaitse, annab PPA käesolevas seaduses nimetatud perekonnaliikmele tähtajalise elamisloa.

**Lõikega 2** sätestatakse, et tähtajalise elamisloa taotlemiseks esitab perekonnaliige tähtajalise elamisloa taotluse isiklikult PPA-le või Eesti välisesindusele. Sellise korra eesmärgiks on tagada rahvusvahelise kaitse saaja perekonnaliikme isiku tuvastamine ja isikusamasuse kontrollimine. Nagu ka rahvusvahelise kaitse taotlejate puhul võib ette tulla olukordi, mil pereliikmel ei ole objektiivsetel põhjustel võimalik esitada autentseid ja kehtivaid isikut tõendavaid dokumente, mistõttu on pereliikmel vajalik põhjendada nende puudumist ja

---

<sup>75</sup>Siseministeerium 2024. [Rahvusvahelise kaitse saajate perekonnaliikmete taasühinemise regulatsiooni analüüs.](#)

ametnikul on vajalik isik tuvastada kaudsete tõendite ja ütluste alusel. Samuti on vajalik tuvastada, kas tegemist on tegelike peresuhetega. Seega on vajalik, et perekonnaliige esitab taotluse tähtajalise elamisloa saamiseks isiklikult sarnaselt rahvusvahelise kaitse taotluse esitajaga.

**Lõikega 3** korrastatakse kehtivat regulatsiooni ja sätestatakse, et Eesti välisesindus edastab tähtajalise elamisloa taotluse pärast välismaalase isiku tuvastamist või isikusamasuse kontrollimist ja biomeetriliste andmete võtmist, kui see on nõutav, menetlemiseks PPA-le.

Ka praegu on võimalik kaitse saaja pereliikmel saabuda Eestisse viisa või elamisloa alusel, mille taotlemiseks tuleb pöörduda Eesti välisesinduse poole. Kui tegemist on viisa taotlusega, siis rakendub kooskõlastusmehhanism ning viisa väljastamine välisesinduses. Kui tegemist on elamisloa taotlusega, siis edastatakse taotlus menetlemiseks PPA-le. Rahvusvahelise kaitse saajate perekonnaliikmete elamisloa taotlemise korda aga sätestatud ei ole. Seetõttu on õigusselguse ja kaitse saaja perekonnaliikmete taasühendamise ja neile elamisloa andmise protsessi läbipaistvaks muutmiseks vajalik seaduse tasandil sätestada, et sama mehhanism rakendub ka rahvusvahelise kaitse saajate perekonnaliikmete korral.

**Lõikega 4** sätestatakse, et perekonnaliikmele antava tähtajalise elamisloa kehtivusaeg ei tohi ületada rahvusvahelise kaitse saajale antud tähtajalise elamisloa kehtivusaega. Perekonnaliikme elamisluba pikendatakse samaks kehtivusajaks kui rahvusvahelise kaitse saaja elamisluba. Näiteks kui rahvusvahelise kaitse saajale on väljastatud tähtajaline elamisluba kehtivusajaga viis aastat 01.01.2030–01.01.2035 ja temaga ühineb kaks aastat hiljem perekonnaliige, siis viimase elamisloa tähtaeg ei saa olla pikema kehtivusajaga kui 3 aastat ja kehtib 01.01.2032–01.01.2035.

**Lõikega 5** sätestatakse, et perekonnaliikmele tähtajalise elamisloa andmisest või selle pikendamisest keeldutakse või elamisluba tunnistatakse kehtetuks määruse 2024/1347/EL (kvalifikatsioonitingimuste kohta) artikli 23 lõigetes 3–5 sätestatud alusel ning kui rahvusvahelise kaitse saajalt võetakse ära rahvusvaheline kaitse. Määruse 2024/1347/EL (kvalifikatsioonitingimuste kohta) artikli 23 lõigete 3–5 kohaselt, ei anna PPA perekonnaliikmele tähtajalist elamisluba või keeldub selle pikendamisest või tunnistab juba antud elamisloa kehtetuks kui esineb rahvusvahelise kaitse andmist välistav asjaolu sama määruse artikli 12 või artikli 17 alusel. Samuti juhul kui arvestatavad märgid näitavad, et abielu või vabaabielu sõlmiti üksnes selleks, et võimaldada sellel inimesel Eestisse siseneda või Eestis elada. Samuti juhul kui pereliikme puhul on riikliku julgeoleku või avaliku korraga seotud põhjused. Lõikes 5 sätestatud perekonnaliikme elamisloa andmisest, selle pikendamisest keeldumine või kehtetuks tunnistamine kohaldub ka olukorras kui rahvusvahelise kaitse saajalt võetakse rahvusvaheline kaitse ja sellel põhinev elamisluba ära. Nimetatud säte ei kohaldu juhul kui perekonnaliikmel on elamisluba rahvusvahelise kaitse alusel või muul iseseisval alusel.

**Lõikega 6** sätestatakse, et kui perekonna taasühinemine on võimalik kolmandas riigis või kui perekonnaliikme tähtajalise elamisloa taotlus esitatakse hiljem kui neli kuud pärast rahvusvahelise kaitse saamist, võib PPA nõuda, et perekonnaliikme tähtajalise elamisloa taotlemisel peab rahvusvahelise kaitse saajal olema püsiv legaalne sissetulek, mis tagab perekonna ülalpidamise Eestis, perekonnal peab olema tegelik eluruum Eestis ning perekond peab omama kehtivat tervisekindlustuslepingut, mis kõikide perekonnaliikmete haigusest või vigastusest tingitud ravikulude tasumise elamisloa kehtivusajal.

Nelja kuuline periood, mille jooksul lõikega 6 sätestatud kohustuste täitmist ei tohi PPA kaitse saajalt nõuda on seotud kaitse saaja õigusega viibida veel nelja kuu vältel pärast kaitse ja elamisloa saamist majutuskeskuses, kus talle osutatakse selle ajaperioodi vältel abi iseseisva

elu alustamiseks sh eelkõige elu- ja töökoha leidmisel. Ka nelja kuu möödumisel võib lähtudes vastuvõtu erivajadusest või muust sarnasest kaalukast asjaolust lähtudes tekkida elulisi olukordi, mille tõttu ei pruugi rahvusvahelise kaitse saajalt kirjeldatud kohustuste täitmise nõue olla proportsionaalne ja põhjendatud. PPA peab rahvusvahelise kaitse saanud inimese võimalikku haavatavat olukorda ühiskonnas arvestades igakordselt juhtumi asjaoludest lähtuvalt hindama, kas perekonna ühtsuse tagamise eesmärki silmas pidades on nõude kohaldamine põhjendatud. Tegu on soodsama sättega direktiivi 2003/86/EÜ artikli 12 lõike 1 viimases lõigus sätestatust, mille kohaselt võib perekondade taasühinemisel nõuda teatud tingimuste täitmist kui taotlus taasühinemiseks on esitatud hiljem kui kolme kuu möödudes pagulasseisundi saamisest.

**Lõikega 7** sätestatakse, et kui perekonnaliikmele keeldutakse elamisloa andmisest ja ta viibib Eestis või teises Schengeni konventsiooni osalisriigis või EL-i liikmesriigis, tehakse temale elamisloa andmisest või selle pikendamisest keeldumise või elamisloa kehtetuks tunnistamise otsuses või koos sellega lahkumisettekirjutus VSS-is sätestatud korras.

**Lõikega 8** sätestatakse, et välismaalasel, kelle juurde elama asumiseks perekonnaliikmele elamisluba antakse, on VMS-is sätestatud kutsuja kohustused. Kui välismaalane on saatjata alaealine, ei ole tal kutsuja kohustusi enne täisealiseks saamist.

**Lõikega 9** antakse Eestis elamisloa alusel viibinud perekonnaliikmele viibimisõigus kuni PPA menetleb tema elamisloa pikendamise taotlust või elamisloa saamise taotlust uuel alusel.

**Lõigetega 10–12** ühtlustatakse perekonnaliikme elamisloa taotluse suhtes tehtud keelduvate otsuste vaidlustamisega seotud sätted rahvusvahelise kaitse taotluse suhtes tehtud keelduvate otsuste vaidlustamise korraga. Seega sätestatakse **lõikega 10**, et perekonnaliikmele elamisloa andmise, andmisest keeldumise, pikendamise, pikendamisest keeldumise, kehtetuks tunnistamise või taotluse läbi vaatamata jätmise otsuse ja koos sellega tehtud lahkumisettekirjutuse võib vaidlustada halduskohtus 14 päeva jooksul otsuse teatavaks tegemise päevast arvates. **Lõike 11** kohaselt ei saa käesolevas §-is nimetatud otsuseid vaidlustada vaidmenetluse korras. **Lõike 12** kohaselt ei lükka käesolevas §-is nimetatud otsuste vaidlustamine välismaalase lahkumiskohustuse sundtäitmise tähtaega edasi ega anna välismaalasele seaduslikku alust Eestis viibimiseks.

#### **4. jagu „Pagulasseisundi ja täiendava kaitse seisundi lõppemine ja kehtetuks tunnistamine“**

##### **§ 41. Rahvusvahelise kaitse äravõtmine**

**Lõikega 1** sätestatakse, et rahvusvaheline kaitse võetakse ära määruse 2024/1347/EL (kvalifikatsioonitingimuste kohta) artiklites 14 ja 19 sätestatud alusel ning määruses 2024/1348/EL (menetluse kohta) sätestatud korras.

Määruse 2024/1347/EL (kvalifikatsioonitingimuste kohta) artikkel 14 käsitleb pagulasseisundi äravõtmist ning artikkel 19 täiendava kaitse seisundi äravõtmist. Nende sätete alusel võtab PPA välismaalaselt pagulase staatuse ära kui a) välismaalane ei ole enam kooskõlas sama määruse artikliga 11 pagulane; b) kui sama määruse artikli 12 kohaselt oleks tulnud välistada sellele inimesele pagulase staatuse andmine; c) kui välismaalane lõi ebaõige ettekujutuse pagulasseisundi andmisel määrava tähtsusega asjaoludest, sealhulgas kasutas võltsitud dokumente, või jättis asjaolud esitamata; d) kui on mõistlik põhjus käsitada välismaalast ohuna Eesti julgeolekule; e) kui välismaalane on eriti raskes kuriteos lõpliku otsusega süüdi mõistetud ning kujutab endast ohtu Eesti ühiskonnale. Lisaks sellele võib PPA punktides d ja e kirjeldatud

olukordades otsustada jätta pagulasseisundi andmata, kui otsust rahvusvahelise kaitse taotluse kohta ei ole veel tehtud. Täiendavalt tuleb PPA-l arvestada, et juhul kui inimene kujutab ohtu Eesti julgeolekule või kui ta on süüdi mõistetud eriti raskes kuriteos, siis viibivad liikmesriigis, on nendel inimestel 1951. aasta Pagulasseisundi konventsiooni artiklites 3, 4, 16, 22, 31, 32 ja 33 sätestatud või nendega samalaadsed õigused. PPA peab igal üksikul juhul eraldi tõendama, et pagulasseisundi saaja ei ole ülaltoodud põhjustel enam pagulane või et ta ei oleks tohtinudki pagulasseisundit saada või ei tohiks enam pagulasseisundit omada. Pagulasseisundi äravõtmise menetluses kohaldab PPA määrus 2024/1348/EL (menetluse kohta) artiklit 66.

PPA võtab välismaalaselt täiendava kaitse seisundi ära juhul kui a) välismaalane ei vasta enam määrus 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikli 16 kohasele täiendava kaitse kriteeriumidele; b) kui pärast täiendava kaitse seisundi andmist selgub, et sama määruse artikli 17 kohaselt oleks tulnud välistada või välistatakse tema vastavus täiendava kaitse saamise kriteeriumidele; c) kui välismaalane lõi ebaõige ettekujutuse täiendava kaitse seisundi andmisel määrava tähtsusega asjaoludest, sealhulgas kasutas võltsitud dokumente, või jättis asjaolud esitamata. PPA peab igal üksikul juhul eraldi tõendama, et välismaalane ei vasta enam täiendava kaitse seisundi saaja kriteeriumidele, ta ei oleks tohtinudki täiendava kaitse seisundit saada või ei tohiks enam täiendava kaitse seisundit omada. Täiendava kaitse seisundi äravõtmise menetluses kohaldatakse samuti määrus 2024/1348/EL (menetluse kohta) artiklit 66.

**Lõikega 2** sätestatakse, et rahvusvaheline kaitse lõpeb määruse 2024/1347/EL (kvalifikatsioonitingimuste kohta) artiklites 11 ja 16 sätestatud alusel. Rahvusvahelise kaitse lõppemisel teeb PPA rahvusvahelise kaitse äravõtmise otsuse.

Määruse 2024/1347/EL (kvalifikatsioonitingimuste kohta) artikkel 11 sätestab pagulase staatusel lõppemise alused ning artikkel 16 täiendava kaitse lõppemise alused. Välismaalane ei ole enam pagulane ja PPA teeb rahvusvahelise kaitse ära võtmise otsuse, kui a) ta on vabatahtlikult võtnud uuesti vastu oma kodakondsusjärgse riigi kaitse; b) kui ta on pärast kodakondsusest ilmajäämist selle vabatahtlikult uuesti omandanud; c) kui ta on omandanud uue kodakondsuse ning saab uue kodakondsuse andnud riigilt kaitse; d) kui ta on ennast vabatahtlikult uuesti sisse seadnud riigis, millest ta lahkus või väljaspool mida ta põhjendatud tagakiusamishirmu tõttu viibis; e) kui ta ei saa enam keelduda võtmast vastu oma kodakondsusjärgse riigi kaitset, kuna pagulasena tunnustamise asjaolusid enam ei esine; f) kui ta saab pöörduda tagasi varasemasse alalisse elukohariiki, kuna pagulasena tunnustamise asjaolusid enam ei esine.

Punktide e ja f korral on oluline, et neid ei kohaldata juhul kui pagulane suudab esitada kaalukad põhjused, mis tulenevad varasemast tagakiusamisest, kui ta keeldus andmast end kodakondsusjärgse riigi kaitse alla, või kui tegemist on kodakondsuseta isikuga, siis oma varasema alalise elukohariigi kaitse alla. Nende kahe aluse kohaldumise hindamisel peab PPA võtma arvesse asjaomastest ja olemasolevatest riiklikest, liidu ja rahvusvahelistest allikatest saadud täpset ja ajakohast teavet, ning kui see on kättesaadav, konkreetsete päritoluriikide olukorra ühist analüüsi ning määruse 2021/2303/EL artiklis 11 osutatud juhiseid. Samuti peab arvesse võtma, kas asjaolude muutumine on nii olulise ja püsiva laadiga, et pagulase tagakiusamishirmu ei saa enam lugeda põhjendatuks.

Täiendava kaitse seisundi saaja ei vasta enam täiendava kaitse saamise kriteeriumidele, kui selle seisundi andmiseni viinud asjaolusid enam ei esine või need on muutunud sel määral, et kaitse ei ole enam vajalik. Selleks et PPA saaks hinnata, kas täiendava kaitse andmiseni viinud asjaolusid enam ei esine või need on muutunud sel määral, et kaitse ei ole enam vajalik, peab PPA arvestama samade päritoluriigi teabe asjaoludega nagu pagulase staatusel korral ning muuhulgas hindama, kas asjaolude muutumine on nii püsiva laadiga, et täiendava kaitse



seisundi saajat ei ohusta enam reaalselt tõsine kahju. Analoogselt pagulase staatusega, ei kohaldata lõppemist kui täiendava kaitse seisundi saaja suudab esitada kaalukad põhjused, mis tulenevad varem tekitatud tõsisest kahjust, kui ta keeldus end andmast kodakondsusjärgse riigi kaitse alla, või kui tegemist on kodakondsuseta isikuga, siis oma varasema alalise elukohariigi kaitse alla.

**Lõikega 3** täpsustatakse lõiget 1 selliselt, et PPA võtab rahvusvahelise kaitse ära ka siis, kui rahvusvahelise kaitse saaja on rahvusvahelisest kaitsest loobunud; kui ta on saanud EL-i liikmesriigi kodakondsuse või ta on saanud mõnelt muult EL-i liikmesriigilt rahvusvahelise kaitse. **Lõikega 4** sätestatakse, et rahvusvahelise kaitse äravõtmise otsuses või koos sellega tunnistatakse kehtetuks välismaalasele antud elamisluba ja talle tehakse lahkumisettekirjutus VSS-is sätestatud korras, kui välismaalasele ei ole pandud kohustust Eestist lahkuda muul alusel. **Lõikega 5** sätestatakse, et rahvusvahelise kaitse lõppemise tõttu tehtud rahvusvahelise kaitse äravõtmise otsuses tehtud lahkumisettekirjutuse täitmine peatub juhul kui välismaalane on Eestis seaduslikult viibimise ajal taotlenud elamisluba VMS-is sätestatud alusel ja tema taotluse kohta ei ole tehtud otsust.

Rahvusvahelise kaitse ära võtmise menetlusnormid on sätestatud määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artiklis 66. Sama artikli lõike 6 kohaselt seda menetlust ei kohaldata, kui välismaalane a) loobub ühemõtteliselt enda tunnistamisest rahvusvahelise kaitse saajaks; b) on saanud liikmesriigi kodanikuks või c) on hiljem saanud rahvusvaheline kaitse teises liikmesriigis. Sellisel juhul on õigus juhtumid lõpetada siseriikliku õiguse alusel ning selline lõpetamine ei pea olema otsuse vormis, kuid see tuleb kanda vähemalt taotleja toimikusse koos viitega kõnealuse lõpetamise õiguslikule alusele. Seetõttu on vajalik nimetatud lõike rakendamiseks sätestada, et ülaltoodud juhtudel lõpetab PPA juhtumi samuti rahvusvahelise kaitse ära võtmise otsusega.

## **§ 42. Välja- või tagasisaatmise lubamatus**

Euroopa ühist varjupaigasüsteemi on aastate jooksul järk-järgult üles ehitatud kui kaitse ühist ala, mis põhineb 1951. aasta Pagulasseisundi konventsiooni, mida on täiendatud 31. jaanuari 1967. aasta New Yorgi protokolliga, täielikul kohaldamisel, millega tagatakse, et kooskõlas tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõttega. Selle keskse põhimõtte kohaselt ei sunnita kedagi naasma riiki, kus teda taga kiusati või kus esineb muu tõsine oht. Määrus 2024/1347/EL (kvalifikatsioonitingimuste kohta) artikli 21 alusel on liikmesriikide kohustus tagada, et järgitakse tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtet kooskõlas liidu ja rahvusvahelise õigusega. Välismaalase võib tagasi saata ainult sellisesse riiki, kus teda ei ähvarda tagakiusamine ega määruks 2024/1347/EL määratletud tõsise kahju kannatamise reaalne oht ning kus taotleja on kaitstud sellise tagasi- ja väljasaatmise eest, millega rikutaks rahvusvahelises õiguses sätestatud õigust kaitsele piinamise ning julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise või karistamise eest.

Kuigi välismaalase tagasisaatmine on VSS-i reguleerimisalas, kehtestatakse VRKS-is väärtusnorm, et PPA peab nii rahvusvahelise kaitse taotlejate kui saajate taotluste suhtes igal üksikul juhul rahvusvahelise kaitsevajaduse hindamisel individuaalselt arvestama välja- või tagasisaatmise lubamatuse põhimõttega.

## **3. peatükk „TAOTLEJA VASTUVÕTMINE“**

### **§ 43. Rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskus ja materiaalsed vastuvõtutingimused**

**Lõikes 1** loetletakse teenused, mida tagatakse kaitse taotlejatele, kes viibivad majutuskeskuses või SKA määratud kohas (edaspidi majutuskeskus).<sup>76</sup> Majutuskeskuse puhul on tegemist avatud majutusasutusega, kus inimesed elavad oma igapäevast elu PPA menetlustoimingute ajal. Majutuskeskuses pakutavate teenuste eesmärk on tagada taotlejatele nende vastuvõtmine, tingimused piisava elatustaseme saavutamiseks ning vajaduspõhine tugi igapäeva eluga seotud küsimuste lahendamiseks ning PPA menetlustoimingutes osalemiseks. Tõlketeenuse vajaduse otsustab majutuskeskuse teenuseosutaja. Tagada tuleb informatsiooni jõudmine inimeseni temale arusaadavas keeles ning oluline on, et igapäevaelu korraldus ja tugi toetab ja motiveerib inimest omandama eesti keelt, pakkudes võimalust keeletundides õpitut rakendada ka praktikas. Majutuskeskusesse paigutamisel tagatakse tervisekontroll, et ennetada võimalikku nakkushaiguste levikut ja tagada erivajaduse avastamisel vajalik tugi. Majutuskeskusesse suunab PPA rahvusvahelise kaitse taotlejad, kellel puuduvad võimalused ja vahendid iseseisvalt väljaspool keskust toime tulla. Teenuste kujundamisel lähtutakse EUAA suunistest ning põhifookuses on toetada inimese autonoomiat ning iseseisvat toimetulekut.

Teenuste loetelu on kooskõlas direktiivis 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) sätestatuga, mis puudutab piisava elatustaseme ning tervishoiuteenuste, sh tervisekontroll, tagamisega. Samuti jääb kehtima siseriiklik korraldus, mille kohaselt võimaldab majutuskeskus ka (ühis)transpordikulu katmist, selleks et taotleja saaks osaleda PPA menetlustoimingutel. Muu transpordikulu katab taotleja ise va juhtudel, kui inimesel on erivajadused. Siis toetatakse teda täiendavate transpordivõimalustega ka juhul kui tegemist on muul eesmärgil transpordivajadusega.

**Lõikega 2** täpsustatakse eelnõu §-is 7 sätestatud asutuste rolli majutuskeskuse teenuse tagamisel ning kehtestatakse, et sama §-i lõike 1 punktides 1–5 ja 7 nimetatud teenuste osutamise korraldab SKA ning kohanemisprogrammi korraldab KUM.

**Lõikega 3** antakse välismaalasele võimalus taotluse kohta tehtud keelduva otsuse järgselt jätkata vajaduspõhiselt majutuskeskuse teenuste kasutamist kuni 30 päeva, arvates lõpliku otsuse tegemisest. Sellel ajal on välismaalasele jätkuvalt tagatud ennekõike majutus koos hügieenivõimalustega, toiduabi ning vältimatu tervishoiuteenus. Lisakohustusi KOV-idele ei teki. Kirjeldatud tugi, mis kestab kuni 30 päeva, laieneb ainult nendele välismaalastele, kes on vahetult enne keelduva otsuse saamist elanud majutuskeskuses. Nimetatud täiendav tugi ei laiene välismaalastele, kes otsuse kätte saamise ajal elasid iseseisvalt või olid väljasaadetavad või kinnipidamisele paigutatud.

**Lõikega 4** luuakse SKA-le võimalus vajadusel kaasata partnereid ja teenuseosutajaid materiaalsete vastuvõtutingimuste tagamiseks. Selline lähenemine annab võimaluse vastuvõtutingimuste paindlikuma ja jätkusuutlikumaks korraldamiseks, seda ka rändesurve korral. Seetõttu sätestatakse, et SKA võib materiaalsete vastuvõtutingimuste korraldamise ülesande täitmise halduskoostöö seaduses sätestatud korras sõlmitud halduslepingu alusel üle anda füüsilisest isikust ettevõtjale või juriidilisele isikule. Halduslepingu alusel üleantud ülesannetega kaasnevad käesolevas seaduses sätestatud õigused ja kohustused ning vastutus.

---

<sup>76</sup> Paragrahv 43 lõikega 1 võetakse üle direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 2 lõige 7. Samuti sama määruse artikli 2 lõige 10, millega seondub ka sotsiaalhoolekande seaduse § 45<sup>5</sup>. Sama §-i ja lõikega, ning § 44 lõigetega 1 – 4, § 48 lõike 1 punktiga 1 ja lõigetega 2 ja 3 võetakse üle direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikkel 8. Paragrahv 43 lõike 1 punktiga 3 ja nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse (NETS) § 7 võetakse üle direktiiv 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikkel 15. Samuti võetakse § 43 lõike 1 punktiga 1 ning § 45 lõike 1 punktiga 1 üle direktiiv 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 20 lõiked 1, 9 ja 10. Paragrahv 43 lõikega 8 ja § 46 lõikega 1 võetakse üle direktiiv 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 20 lõiked 6 ja 7.

**Lõikega 5** sätestatakse, et rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskuses ja muus taotlejate majutamiseks kohandatud asukohas on keelatud omada esemeid, mis võivad ohustada isiku enda või teiste isikute elu või tervist või rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskuse või muu majutuskoha turvalisust. Sellega tagatakse turvalisus rahvusvahelise kaitse taotlejatele ning ennetatakse võimalikke vägivalla kasutamise juhtumeid. Selleks on majutuskohas viibides keelatud omada esemeid, mis võivad ohustada isiku enda või teiste isikute elu või tervist ja/või majutuskoha turvalisust. Täpsem ammendav loetelu keelatud esemetest kehtestatakse lõike 6 sätestatud volitusnormi alusel loodavas majutuskeskuse sisekorras.

**Lõikega 6** luuakse volitusnorm majutuskeskuse sisekorra kehtestamiseks ning loetelu minimaalsetest teemadest selles sisekorras. Nimetaud sisekorras tuleb vähemalt reguleerida taotleja majutamise kord; territooriumil ja hoones viibimise ja eemalviibimise kord, sealhulgas territooriumil ja hoones kohustusliku viibimise kellaajad; külastamise kord; vara ja ruumide kasutamise kord; nende esemete loetelu, mis on rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskuses keelatud; kaebuste esitamise kord ja rahalise toetuse maksmise kord.

Lähtutakse EUAA suunistest ning praegusest praktikast. Muuhulgas eelkõige asjaolust, et majutuskeskuse puhul on tegemist nn kollektiivse avatud asutusega, kus erineva päritolu, tausta, kogemuse ja traditsioonidega inimesed peavad võimalikult harmooniliselt koos elama. Sisekorra kehtestamise eesmärk on tagada ühene mõistetavus igapäevasest rahvusvahelise kaitse taotleja elu korraldusest. Seega on vaja sätestada sisekorras keskuses viibijate- ja töötajate vahelise koostöö korraldust, ruumide korrashoiu reegleid, hoones viibimise ja eemalviibimise-, külaliste vastuvõtmise-, alaealiste laste üksinda keskuse ruumidesse jätmise korda jms. Täiendavalt käsitletakse sisekorras kaebuste esitamise korda. Sisekorra reegleid tutvustatakse taotlejale kolme kalendripäeva jooksul keskusesse saabumisest. Pikema ajaperioodi rakendamine on võimalik vaid mõjuval põhjusel. Sisekorra reeglid paigutatakse majutuskohas taotlejatele nähtavale ja kättesaadavale kohale. Tutvustamisel kaasatakse vajadusel tõlk. Selgitamine peab olema taotlejale arusaadavas keeles ja on oluline, sest nt rikkumised fikseeritakse ning korduvatele rikkumistele võivad rakenduda õiguslikud tagajärjed. Sisekorra rakendamine on vastavuses direktiiviga 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta).

**Lõike 7** kohaselt kohaldatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskuse sisekorda ka muus taotlejate majutamiseks kohandatud asukohas.

Seega täpsustatakse, et sisekord kehtib ka muudes SKA pakutavates majutuskohtades. Sõltuvalt rände olukorrast ja mahust võib SKA kaasata vastuvõtu teenuse korraldamisse erinevaid lepingulisi partnereid. On oluline, et taotlejatele, sõltumata nende asukohast või teenuseosutajast, on tagatud samadest põhimõtetest ja komponentidest koosnev kvaliteetne teenus.

**Lõikega 8** sätestatakse juhul kui rahvusvahelise kaitse taotleja viiakse ühest majutuskohast teise üle, siis selleks pean olema põhjendus. Üleviimise korral on materiaalsete vastuvõtutingimuste osutaja kohustatud teatama rahvusvahelise kaitse taotlejale uue aadressi ja andma taotlejale võimaluse teavitada esindajat.

Seega kehtestatakse lõikega 8, et üleviimine ühes majutuskohast teise ei saa olla meelevaldne vaid argumenteeritud. Põhjendatud vajaduseks ümberpaigutamisel loetakse muuhulgas taotlejal majutuskohas viibimise ajal tuvastatud vastuvõtutingimuste erivajadus, millele esmane majutuskoht ei pruugi vastata. Samuti võib olla põhjuseks rändes toimunud muudatused, mis eeldavad täiendavate majutuskohtade loomist või majutuskoha siseselt ümberpaigutamist,

kasutades ära majutuskoha maksimaalset võimekust. Üleviimine võib olla tingitud turvalisuse- ja tervise kaalutlustest, juhul kui majutuskohas on täheldada, et konkreetsel taotlejal ei ole seal viibimine turvaline või tema pärast ei ole see turvaline teistele taotlejatele. Kui taotleja on korduvalt rikkunud nt majutuskoha reegleid või ta ei tee teenuse pakkujaga koostööd, võidakse otsustada tema vastuvõtutingimuste vähendamine. Sel juhul on võimalik taotleja ümber paigutada madalama standardiga selleks eraldi loodud majutuskohata. Taotlejat teavitatakse ümberpaigutamisest suuliselt ja kirjalikult, tuues välja uue asukoha aadress. Teenuse pakkuja tagab vajadusel transpordi ning võimaluse teavitada taotleja esindajat, kes osutab talle õigusabi. Antud sätet laiendatakse ka taotlejatele, kes on majutuskeskuses viibimise ajal saanud rahvusvahelise kaitse, kuid ei ole veel leidnud eluruumi mõnes KOV-i üksuses.

**Lõikes 9** täpsustatakse, et käesolevas §-is sätestatud ei kohaldata taotlejale, kelle suhtes kohaldatakse piirimenetlust. Nimetatud eristus on vajalik, sest piirimenetluse subjektidel puudub luba Eestisse siseneda ning nende majutuse ning vastuvõtu korraldamise tagab PPA piiril, kinnipidamiskeskuses või mujal PPA määratud kohas. Täpsemad põhjendused on esitatud piirimenetlust käsitlevades osades.

#### **§ 44. Taotleja viibimine rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskuses või muus taotlejate majutamiseks kohandatud asukohas**

**Lõike 1** kohaselt on rahvusvahelise kaitse menetluse ajal taotleja kohustatud viibima selle maakonna territooriumil, kus asub tema majutuskohata. Sellega luuakse ennetusmeede välistamiseks vastuvõtusüsteemi väärkasutust ning hallata vastuvõtu korraldamist. Lähtutud on maakonna põhisest lähenemisest, mis võimaldab inimesele vajalike teenuste kättesaadavuse laiemal territooriumil kui selleks on näiteks valla või linnavalitsuse territoorium. Taotleja kohustus viibida majutuskoha järgses maakonnas tugineb direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artiklile 8.

**Lõike 2** kohaselt võib taotleja viibida väljaspool lõikes 1 nimetatud maakonna territooriumit, kui materiaalsete vastuvõtutingimuste osutaja peab seda vajalikuks materiaalsete vastuvõtutingimustega seotud teenuste osutamiseks. Seega tagatakse, vastuvõtuteenuse tagamisel paindlikkus, mis lubab põhjendatud juhtudel viibida väljaspool majutuskoha maakonna territooriumit. Selleks võib olla näiteks juurdepääs vajalikele teenustele, töö käimine, sh vabatahtliku töö tegemine ning majutuskeskuse korraldatavate või partnerite pakutavates tegevustes osalemine.

**Lõikega 3** täpsustatakse maakonna territooriumilt lahkumise põhjuseid ja korda. Nimelt sätestatakse, et lahkumiseks perekondlikel või tervislikel põhjustel on vajalik materiaalsete vastuvõtutingimuste osutaja st eelkõige majutuskeskuse luba. Kui maakonna territooriumilt lahkumine on vajalik ilmuniseks haldusorganisse või kohtusse, siis ei ole majutuskeskuse luba vajalik, kuid lahkumisest tuleb siiski eelnevalt materiaalsete vastuvõtutingimuste osutajat teavitada. Seega on luba vajalik isiklikeks käikudeks kuid PPA-sse või teistesse ametiasutustesse ilmuniseks on vajalik majutuskoha teavitamine. Nii teavitamise kui loa küsimisel on oluline lähtuda majutuskeskuse sisekorras sätestatud reeglitest. Teavitada või luba küsida võib ka taotleja õigusabi andja, kes taotlejat esindab.

**Lõikega 4** sätestatakse väljaspool vastuvõtukeskust elamise põhimõtted. Nimelt võib taotleja elada väljaspool oma majutuskohata ainult PPA kirjaliku loa alusel. PPA võib loa anda kui taotleja majutamise ja ülalpidamise tagab Eestis seaduslikult elav isik või taotlejal on piisavalt rahalisi vahendeid enda majutamise ja ülalpidamise tagamiseks. PPA hindab loa andmisel käesolevas seaduses sätestatud järelevalvemeetmete kohaldamise vajalikkust ja teavitab loa andmisest materiaalsete vastuvõtutingimuste osutajat. PPA peab väljaspool majutuskeskust

elamise loa andmisel ja koos sellega järelevalvemeetmete kohaldamisest teavitama majutuskeskust olenemata ajast millal luba anti. See tähendab, et nii juhul kui luba anti kohe taotluse registreerimisel või vastu võtmisel kui siis kui luba antakse hilisemas menetluse käigus. See on vajalik majutuse korraldamiseks ning väljaspool majutuskeskust elavatele taotlejatele vajalike teenuste pakkumiseks.

Seega on Eestisse lubatud taotlejale loodud võimalus ka iseseisvalt ilma majutuskeskuses viibimata menetluse ajal elada, mis võimaldab vastuvõtu kulusid, sh nii materiaal- kui inimressursi kulusid kokku hoida ja toetab välismaalase iseseisvat toimetulekut. Vabanevad teenuskohad jäävad taotlejatel, kes tuge ja teenuseid vältimatult vajavad. Vastuvõtustsüsteemis tuleb fikseerida, et tegemist on välismaalase taotlusega, mis on esitatud kaalutletud otsuse alusel. Kui menetlustoimingute ajal peaks taotleja olukord ja võimalused muutuma, siis on taotlejal võimalik pöörduda PPA poole, et saada suunamine majutuskeskusesse. Suunamise ettepaneku võib teha ka vastuvõtutingimuste korraldaja, kui väljaspool keskust viibivate taotlejate toetamisel tu käigus vastatakse asjaolud, mille alusel on ilmne, et taotleja peaks elama majutuskeskuses. Näiteks selleks, et ära hoida inimeste väärkasutust või muusse eluliselt keerulisse olukorda sattumist.

**Lõikega 5** kehtestatakse, et PPA loal väljaspool majutuskeskust elavatele taotlejatele on tagatud vajaduse korral tervishoiuteenuste ja igapäevaelu korraldamiseks vajalik nõustamine ja psühhosotsiaalne tugi koos selleks hädavajaliku tõlketeenusega ning kohanemisprogramm. Seega sätestatakse, et ka PPA loa alusel majutuskeskusest väljaspool elavad rahvusvahelise kaitse taotlejad saavad majutuskeskuses elavate taotlejatega võrdselt vajalikku nõustamist ning tervishoiuteenused. PPA teavitab vastuvõtutingimuste osutajat nendest taotlejatest, kellele on antud luba elada väljaspool majutuskeskust (ja uuest asukohast), on vastuvõtutingimuste osutajal võimalik korraldada vajalike teenuste osutamine muus asukohas.

Taotlejat teavitatakse talle laienevatest teenustest. Vastuvõtutingimuste korraldaja võtab väljaspoole majutuskeskust elavate leibkondadega ühendust, et veenduda nende heaolus ja turvalisuses, sh vajadusest pakkuda täiendavat nõu ja selgitust teenuste jms osas ning omakorda suunata inimesi kohanemisprogrammi. Erilisi tähelepanu peavad saama vastuvõtu erivajadusega inimesed. Näiteks eakad ja lapsed, sealhulgas saatjaga lapsed. Poolte kokkuleppel on vajadusel võimalik väljaspool majutuskeskust viibivat inimest kutsuda vastavale kontaktnõustamisele. Tervishoiuteenused on inimestele tagatud hindamise tulemusel ennekõike majutuskeskuse korraldatud tervishoiuteenuste osutaja kaudu. Vältimatut tervise abi on õigus saada igal Eesti Vabariigi territooriumil viibival inimesel.

Vastavalt **lõikele 6**, ei kohaldu käesolevas §-is sätestatu nendele taotlejale, kelle suhtes kohaldatakse rahvusvahelise kaitse piirimenetlust, sest piirimenetluse vastuvõtukorraldus on sätestatud eraldi. Välja arvatud kui PPA-l on olulisi raskusi piirimenetluses majutuse korraldamisega (eeskätt võimekuse ammendumine), sellisel juhul võib kokkuleppel SKA-ga majutada piirimenetluse subjekte rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskuses. Arvestada tuleb, et sellisel juhul lasub piirimenetluse subjektidele tavamenetluses olevate rahvusvahelise kaitse taotlejate majutamise regulatsioon ning liikumisvabaduse täiendava piiramise peab PPA igakordselt otsustama ja järelevalve korraldama.

#### **§ 45. Materiaalsed vastuvõtutingimused taustakontrolli läbiviimisel ning rahvusvahelise kaitse või tagasisaatmise piirimenetluses**

**Paragrahviga 45** sätestatakse välismaalaste materiaalse vastu võtmise kord piirikontrolli jätkuna toimuva taustakontrolli ajal ning rahvusvahelise kaitse kohustusliku piirimenetluse ning sellele järgneva tagasisaatmise piirimenetluse ajal.



**Lõikega 1** sätestatakse, et juhul kui on tegemist taustakontrolli toimingutega, rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamisega piirimenetluses ja tagasisaatmisega piirimenetluses, siis on PPA ülesanne vajaduse korral korraldada majutamist, varustamist toiduainetega või toitlustamine, varustamine esmavajalike riietus- ja muude tarbeesemete ning hügieenivahenditega, korraldada taustakontrolli ajal tervisekontrolli rahvastiku tervise kaitse kaalutlustel ja tagada vajalike tervishoiuteenuste kättesaadavus rahvusvahelise kaitse taotlejale ja välismaalasele, kelle suhtes tehakse taustakontrolli toiminguid, kohaldatakse rahvusvahelise kaitse piirimenetlust või tagasisaatmise piirimenetlust. Kõiki nimetatud teenuseid korraldatakse ainult vajaduspõhiselt ja minimaalselt. Teenuste korraldamisel peab PPA arvestama kehtiva piirimenetluste suutlikkuse määraga. Taustakontrolli, varjupaiga piirimenetluse ja tagasisaatmise piirimenetlus on kiired efektiivsed menetlused, mis ei saa koos kohtuliku kontrolliga kesta kauem kui 12 nädalat. Nimetatud menetluse koha saab määrata PPA, mitte SKA või tema lepingupartner. Nimetatud menetluse nõ kanalisse suunatud välismaalastel ei ole õigust Eestisse siseneda ja nende vaba liikumine peab olema tõkestatud kas liikumispiiranguid või kinnipidamist kohaldades. Kiire ja efektiivse menetluse tagamiseks ning vajaliku paindlikkuse loomiseks sisenemise loata välismaalaste Eestis ja EL territooriumil edasi liikumise tõkestamiseks on otstarbekas, kui selliste välismaalaste menetluseks vajaliku vastu võtmise ja hädavajalike teenuste korraldamise ülesanne on samal asutusel, kes menetlust korraldab ja selle koha määrab ning edasi liikumist tõkestab PPA. Viimane võib piirimenetluse kohaks määrata praeguse välismaalaste kinnipidamiskeskuse, kuhu on riikliku rakenduskava kohaselt ning EL AMIF rahastu toel plaanis rajada täiendus ning luua sellega mitme otstarbeline keskus. Samuti võib PPA näiteks kasutada mobiilseid majutuskohi ja määrata menetluse kohaks näiteks piiripunkti või muu sobiva koha piiri lähedal arvestades välismaalaste saabumise kohta, saabujate arvu ning profiili ja vajadusi. Selline paindlikkus on hädavajalik, et reageerida olukordadele, sealhulgas olukordadele, kus rändajaid kasutatakse Eesti ründamiseks, kiiresti ja adekvaatselt ning tagada, et ilma sisenemise õigusega välismaalased ei saaks ebaseaduslikult edasi liikuda. PPA korraldatav vastuvõtt taustakontrolli ning erimenetluste st rahvusvahelise kaitse piirimenetluse ja tagasisaatmise piirimenetluse ajal ei mõjuta SKA ülesannet ja pädevust korraldada nende rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõttu, kellele on õigus menetluse ajal Eestis viibida.

**Lõigetega 2–6** sätestatakse peamised põhimõtted erimenetluste ajal minimaalse vajaliku vastuvõtu korraldamiseks. **Lõikega 2** sätestatakse, et PPA määratud majutuskohas viibides on keelatud omada esemeid, mis võivad ohustada isiku enda või teiste isikute elu või tervist või majutuskoha turvalisust. **Lõikega 3** sätestatakse, et PPA peadirektor kinnitab käskkirjaga PPA määratud majutuskohas majutamise korra, milles sätestatakse vähemalt: 1) majutuskohas viibimise ja sealt eemalviibimise kord, sealhulgas majutuskohas kohustusliku viibimise kellaajad; 2) külastamise kord; 3) vara ja ruumide kasutamise kord ning 4) esemete loetelu, mis on majutuskohas keelatud.

Oluline on märkida, et piirimenetluse subjekt on kohustatud viibima PPA määratud majutuskohas. Võrreldes tavamenetluses olevate rahvusvahelise kaitse taotlejatega on piirimenetluste subjektide liikumisvabadus rohkem piiratud, küll ei ole tegu kinnipidamisega. PPA peab ette nägema võimalused piirimenetluse subjektide vabaks liikumiseks ulatuses, mis võimaldab täita Eestile lasuvaid kohustusi – tõkestada edasist liikumist Schengeni alasse ning keelduva otsuse korral saata välismaalane Eestis välja. Tuleb arvestada, et kuigi õiguslikult ei ole piirimenetluse subjektidele antud luba Eestisse sisenemiseks, siseneb piirimenetluse subjekt faktiliselt Eesti territooriumile ja on Eesti jurisdiktsiooni all. Sellega seondult ei paku Euroopa ühise varjupaigasüsteemi õigusaktid ühtegi tõhusat meetet nende edasise liikumise tõkestamiseks. Juhul kui PPA peadirektor määrab majutuskohast lahkumiseks rangemad



tingimused ja piiratuma ajavahemiku võrreldes SKA korraldatava majutusega, tuleb arvestada, et see ei taga tõsikindlalt välismaalase edasist liikumist ja põgenemist.

**Lõike 4** kohaselt antakse PPA-le õigus erimenetlustega seotud materiaalse vastuvõtu korraldamise ülesanne halduskoostöö seaduses sätestatud korras sõlmitud halduslepingu alusel üle anda füüsilisest isikust ettevõtjale või juriidilisele isikule. Samuti täpsustatakse, et sellisel juhul kaasnevad halduslepingu osapoolle, kellele ülesanded üle antakse samad õigused ja kohustused ning vastutus.

**Lõikega 5** antakse PPA-le ning SKA-le võimalus erandolukorras sõlmida omavahel kokkuleppeid üldnimetatud erimenetluse st piirimenetluse kohaldamise ajal toimuva ilma Eestisse sisenemise loata välismaalaste vastuvõtu korraldamiseks majutuskeskuses, kus elavad Eestis viibimise loaga välismaalased. Sellisel juhul vastutab PPA välismaalaste järelevalve tagamise eest. Täpsemalt on sätestatud, et juhul kui PPA määratud majutuskohas turvalisuse tagamiseks või muul mõjuval põhjusel ei ole võimalik või on oluliselt raskendatud vastuvõttu korraldada, võib välismaalase kooskõlastatult materiaalse vastuvõtutingimuste osutajaga majutada PPA järelevalve all rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskuses või muus taotlejate majutamiseks kohandatud asukohas. Selline paindlikkus on vajalik kiiresti tekkivatele ja muutuvatele rändeolukordadele kohaseks reageerimiseks.

## **§ 46. Alaealise ja perekondade majutamine**

**Paragrahviga 46** võetakse üle direktiiv 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikkel 14.

**Lõikega 1** sätestatakse, et perekonnaliikmed majutatakse nende nõusolekul kokku. Perekonna privaatsus tagatakse võimalikult suurel määral. Sellega tagatakse perekonna ühtsuse ja privaatsuse põhimõtte järgmine kõikides majutamise kohtades sh kinnipidamise korral. Perekonna ühtsus ja privaatsus tagatakse alati kui seda ei välista objektiivsed asjaolud nagu perekonnaliikmete turvalisuse tagamine, tervises seisund vms kaalukad asjaolud. Oluline on ennetada ja välistada lähisuhte vägivalda ning suhtuda sellele viitavatesse märkidesse täie tõsidusega. Eriti juhul kui perekonnas on lapsed. Oluline on arvestada, et majutamisel lähtutakse perekonnaseadusest tulenevast perekonna definitsioonist kuid lähtuvalt majutuskoha täituvusest ja muudest asjaoludest võib vastuvõtutingimuste korraldaja arvestada välismaalase kirjalikult esitatud sooviga kokku paigutamiseks.

**Lõikega 2** sätestatakse, et taotleja alaealine laps või alaealine taotleja majutatakse koos oma vanema, tema vallalise alaealise õe või venna või eestkostja või muu vastutava täisealise isikuga tingimusel, et see on alaealise huvides. Seega lähtutakse lapse majutamise korraldamisel eelõige tema huvidest ja turvatundest. Ennekõike paigutatakse taotleja staatuses olev alaealine laps koos oma perekonnaga, sh eestkostjaga kui laps on koos nendega Eessisse ja keskusesse saabunud. Alaealised, alates vanusest 16 on võimalik paigutada ka täiskasvanute majutuskeskusesse, kui selline paigutamine on alaealise esindaja hinnangu põhjal vastavuses alaealise huvide ja küpsusastmega ning keskus on tagatud alaealisele vajalik turvatunne ja vajalikud teenused.

**Lõikega 3** sätestatakse, et alaealise majutamisel tagatakse talle võimalus vaba aja tegevuseks, sealhulgas eakohasteks mängudeks ja huvitegevuseks ning tegevuseks vabas õhus. Seega tuleb majutuskeskuses või muus kohas, kuhu paigutatakse alaealisi võimaldada vajalikud tingimused eakohasteks tegevuseks seal hulgas vabaajategevusteks nii siseruumides kui õues. Taotleja, kes viibib keskus koos oma lapsega, vastutab lapse heaolu eest, kuid saab vajadusel majutuskeskuse või muu majutuskoha töötajate tuge.

**Lõikega 4** sätestatakse, et saatjata alaealine majutatakse täiskasvanutest eraldi. Seega täpsustatakse, milline on saatjata alaealiste majutamisel nende turvalisuse tagamise peamine lähtekoht ja viis. Kui tavapäraselt paigutatakse saatjata alaealised koheselt asendushooldusteenusele, siis praktilisest vajadusest lähtuvalt võib tekkida olukord, kus neid on vaja paigutada ajutiselt majutuskeskusesse või muusse majutusk kohta. Sellisel juhul tagatakse saatjata alaealisele majutuskohas täiskasvanutest eraldi asetsev ruum. Nii tagatakse lapsele vajalik turvatunne ning eakohane arenguvõimalus.

#### **§ 47. Rahaline toetus ja selle määrad**

**Paragrahviga 47** ja SHS §-ga 131 võetakse muuhulgas üle direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 2 lõige 8.

**Lõikega 1** sätestatakse võimalus asendada majutuskeskuses või muus majutamise kohas kohas taotlejate toitlustamine või toiduainetega varustamine ning muu esmavajaliku tagamine rahalise toetusega. Asendamise eesmärk on tagada taotlejale suurem autonoomsus igapäevaelu korraldamises. Täies ulatuses rahalise toetuse tagamine eeldab, et majutuskeskuses või asumise kohas on võimalik iseseisvalt toitu valmistada. Sõltuvalt olukorrast saab taotlejale pakkuda ka kombinatsiooni mitte-rahalisest ja rahalisest toetusest. Rahalise toetuse eraldamine võib olla, kas sularahas, maksekaardina, vautšeri vms. Taotlejale selgitatakse majutuskeskusesse saabumisel talle tagatava toe ulatust ja tutvustatakse majutuskeskuse taristut ja võimalusi. Tagatav tugi on regulaarne. Näiteks toitlustuse korral on toitlustamise võimalus vähemalt kolm korda päevas, rahaliste vahendite tagamise korral on toetus ennekõike igakuine. Vastuvõtutingimuste korraldajal on õigus otsustada, kas ettenähtud määraga toetust eraldatakse kord kuus või tihedama regulaarsusega.

Sätestatu on kooskõlas direktiiv 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 2 punktidega 7 ja 8, mis sätestavad, et vastuvõtutingimused hõlmavad majutust, toitu, riietust ja isikliku hügieeni tarbeid, mida antakse mitterahalise toetusena või rahaliste toetuste või kupongidena või nende kombinatsioonina, ning samuti regulaarset toetust, mis tagab neile igapäevaelus minimaalse sõltumatuse ja mis antakse rahasummana, kupongidena või mitterahalise toetusena või nende kombinatsioonina, tingimusel et selline regulaarne toetus sisaldab ka rahasummat.

**Lõikega 2** sätestatakse, et taotlejatele tagatav rahaline toetus on võrdsustatud Eesti elanikele kehtestatud toimetulekupiiriga. Seeläbi on tagatud toimetulekuraskustes olevate inimeste võrdne kohtlemine Eestis. Rahaline toetus makstakse välja iga kuu esimestel tööpäevadel. Kui taotleja suunatakse majutuskeskusesse kuu keskel, siis toetuse suurus arvestatakse proportsionaalselt keskuses viibivate päevadega.

Regulatsioon on kooskõlas direktiiv 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta), mis rõhutab vajadust tagada taotlejale piisavad elatusvahendid, võttes arvesse, et eluase ning kommunaalkulude tasumine on majutuskeskuses või -kohas viibimise näol kaetud vastuvõtutingimuste korraldaja poolt, kui seaduse alusel ei teki õigust nõuda taotlejatelt kulude hüvitamist.

**Lõikega 3** sätestatakse, et perekonna teise ja iga järgmise täisealise liikme toetuse suurus on 80 protsenti perekonna esimese liikme toetuse suurus. Perekonna iga alaealise liikme toetuse suurus on võrdne perekonna esimese liikme toetuse suurus. Toetust makstakse üksnes taotlejast perekonnaliikmele.

Toimetulekupiiri üksi elavale isikule või perekonna esimesele liikmele kehtestab Riigikogu igaks eelarveaastaks riigieelarvega. Toimetulekupiiri kehtestamisel lähtutakse minimaalsetest

tarbimiskuludest toidule, riietusele ja jalanõudele ning muudele kaupadele ja teenustele esmavajaduste rahuldamiseks. Toimetulekupiiri aluseks on kaudselt Statistikaameti arvestuslik elatusmiinimum<sup>77</sup>, mille metoodika on leitav Statistikaameti kodulehel<sup>78</sup>. 2024. aastal oli toimetulekupiir 200 eurot ja 2024 aastal oli elatusmiinimum Statistikaameti andmetel 345 eurot, mis on eluasemekuludeta 199 eurot.

**Lõikega 4** sätestatakse, et väljaspool majutusk kohta elavale taotlejale ei maksta rahalist toetust. Seega täpsustatakse väljaspool majutuskeskust või muud majutusk kohta elama asumiseks loa saanud taotlejatele pakutavat toetust. Neile ei laiendata rahalist toetuse saamise võimalust ega tagata eelnõu § 47 lõikega 1 loetletud muud materiaalsel tuge. Majutuskohast väljaspool viibimise aluseks on olukord, et taotleja on kinnitanud, et tal on olemas piisavad elatusvahendid või tema ülalpidamise tagab seaduslikult Eestis viibiv elanik. Seetõttu ei ole ka rahalise toetuse maksmine vajalik.

**Lõikega 5** sätestatakse, et majutuskohas elavale taotlejale, kes töötab, ei maksta rahalist toetust. Seega reguleeritakse, et seaduslikku töist sissetulekut omavale majutuskohas viibivale taotlejale ei tagata täiendavat rahalist toetust sest taotlejal on olemas vahendeid enda igapäeva elu korraldamiseks. Sättega soovitakse välistada olukorrad, kus piisavate rahaliste vahendite omamise korral, peaks vastuvõtutingimuste tagaja taotlejalt nõudma (osalist) kulude hüvitamist seoses pakutud teenustega. Selline tasaarveldus on ebamõistlikult suure halduskoormusega. Rahalise toetuse maksmise lõpetamise korral veendub majutuskeskuse või muu majutuskoha töötaja, et taotlejale on töötasu laekunud või tal on piisavad sissetulekud tööle asumise päeval, et ennast palgapäevani vajalikuga varustada.

## **§ 48. Materiaalsete vastuvõtutingimuste piiramine**

**Paragrahviga 48** võetakse üle direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikkel 23 ning sätestatakse vastuvõtutingimuste piiramise ja vähendamise võimalused lähtudes taotleja isiklikest asjaoludest.

direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikliga 19 on sätestatud materiaalsete vastuvõtutingimuste ja tervishoiuteenuste üldised reeglid ning artikliga 23 on sätestatud materiaalsete vastuvõtutingimuste kitsendamise ja tühistamise põhimõtted. Kokkuvõtlikult on liikmesriigil õigus vastuvõtusüsteemi võimaliku kuritarvitamise tõkestamiseks võimaldada materiaalseid vastuvõtutingimusi üksnes sel määral, mil taotlejatel ei ole piisavaid vahendeid piisava elatusaseme saavutamiseks. Liikmesriikidel on õigus nõuda piisavaid vahendeid omavate taotlejatelt, et nad kataksid materiaalsete vastuvõtutingimuste või saadud tervishoiuteenuste kulud täielikult või osaliselt või hüvitaksid need, sealhulgas rahaliste tagatiste kaudu. Seda, et taotlejal on toimetulekuks piisavalt vahendeid, võib eeldada näiteks juhul, kui ta on mõistliku ajavahemiku jooksul töötanud. Taotleja vahendite hindamisel ja taotlejalt materiaalsete vastuvõtutingimuste või saadud tervishoiuteenuse kulude täieliku või osalise kandmise nõudmisel peavad liikmesriigid järgima proportsionaalsuse põhimõtet ning arvestama taotleja konkreetset olukorda ja vajadust austada tema väärikust või isikupuutumatust, sealhulgas taotleja vastuvõtu erivajadusi. Taotlejatelt ei tohi nõuda vajalike tervishoiuteenuste kulude osalist ega täielikku kandmist, kui liikmesriikide kodanikele osutatakse tervishoiuteenuseid tasuta. Taotlejatelt ei tohi nõuda, et nad võtaksid vastuvõtutingimuste eest tasumiseks laenu.

Vastuvõtusüsteemi võimalikku kuritarvitamist tuleb ära hoida ka sellega, et täpsustakse asjaolud, mille puhul võib materiaalseid vastuvõtutingimusi kitsendada või tühistada.

<sup>77</sup> Statistikaamet. [Arvestuslik elatusmiinimum](#). Statistikaameti veebisait. Vaadatud 05.06.2025.

<sup>78</sup> Statistikaamet. [Arvestusliku elatusmiinimumi metoodika](#). Statistikaameti veebisait. Vaadatud 05.06.2025.

Liikmesriikidel peab olema õigus regulaarset toetust vähendada või tühistada või, kui see on igati põhjendatud ja proportsionaalne, vähendada muid materiaalseid vastuvõtutingimusi, kui teatavad tingimused on täidetud, sealhulgas juhul, kui taotleja ei tee pädevate asutustega koostööd või ei täida nende kehtestatud menetlusnõudeid. Koostööst keeldumist või nõuete eiramist võib pidada toimumuks eelkõige juhul, kui taotlejad ei tule kokkulepitud kohtumistele või ei täida teada andmise kohustusi põhjustel, mis on nende kontrolli all; taotlejad ei esita rahvusvahelise kaitse taotlust määrus 2024/1348/EL (menetluse kohta) nõuete kohaselt, kuigi neil on olnud selleks võimalus, või taotlejad ei täida nõuet esitada teavet, et oma tuvastamist hõlbustada, sealhulgas keelduvad esitamast biomeetrilisi andmeid või vajalikke kontaktandmeid või keelduvad koostööst tervisekontrolli käigus. Kui see on igati põhjendatud ja proportsionaalne, peab liikmesriigil olema võimalus muud materiaalsed vastuvõtutingimused tühistada juhul, kui taotleja on raskelt või korduvalt rikkunud majutuskeskuse sisekorda või on käitunud majutuskeskuses vägivaldsel või ähvardaval viisil. Liikmesriigid peavad kõikidele taotlejatele alati tagama elatustaseme kooskõlas liidu õigusega, sealhulgas põhiõiguste hartaga, ja rahvusvaheliste kohustustega ning võtma seejuures arvesse vastuvõtu erivajadustega taotlejaid ja lapse parimaid huve.

**Lõikega 1** võetakse üle ka direktiiv 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 2 lõige 12 ning sätestatakse, et materiaalseid vastuvõtutingimusi võib piirata või vähendada, kui taotleja käitumine viitab sellele, et ta ei täida talle seadusega pandud kohustusi või takistab teadlikult menetluse läbiviimist. Selliseks käitumiseks loetakse eelkõige olukordi, kus taotleja on põgenenud, näiteks lahkunud ilma loata või teavitamata talle määratud majutuskohast või järelevalvemeetmena kindlaks määratud asukohast või muutunud muul moel ametiasutustele kättesaamatuks. Samuti võib piiramine olla põhjendatud juhul, kui taotleja ei tee koostööd pädevate asutustega, esitab korduva taotluse ilma uute või oluliste asjaoludeta, varjab teadlikult rahaliste vahendite olemasolu või rikub rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskuse sisekorda. Sisekorra rikkumiste all peetakse silmas eelkõige tõsiseid rikkumisi, nagu tahtlik vara kahjustamine, vägivald, keelatud esemete omamine või keelatud ainete tarvitamine, aga ka korduvat ja tahtlikku reeglite eiramist hoolimata varasematest hoiatustest. Materiaalsete vastuvõtutingimuste piiramise alus võib olla ka taotleja keeldumine osalemast kohanemisprogrammis, kui selline kohustus tal on, või olukord, kus taotleja peaks üleandmisotsuse kohaselt viibima teises liikmesriigis ja Eesti ei ole tema rahvusvahelise kaitse menetluse eest vastutav riik. Kõigil neil juhtudel hinnatakse piirangute rakendamise vajadust individuaalselt ja proportsionaalselt, eesmärgiga tagada menetluse tõhusus, kaitsta avalikke huve ning suunata taotlejat täitma seadusest ja koostöökohustusest tulenevaid nõudeid.

Majutuskeskuse sisekorra rikkumise fikseerib majutuskeskuse töötaja. Kui taotleja on pannud toime kaaluka sisekorra rikkumise (nt vara tahtlik kahjustamine, vägivald, keelatud esemete omamine ning keelatud ainete tarbimine jms), siis esineb alus vastuvõtutingimuste vähendamiseks. Muude vähem kaalukate rikkumiste korduva esinemise korral, mis on majutuskeskuses fikseeritud ja taotlejale teatavaks tehtud koos hoiatusega, võib samuti kohaldada vastuvõtutingimuste vähendamist. Vastuvõtutingimuste vähendamise korral on vastuvõtutingimuste korraldajal vajadusel õigus paigutada taotleja teise majutuskohaga või üksusesse kooskõlas seaduses sätestatud tingimustega.

**Lõikes 2** sätestatakse, et vastuvõtutingimuste piiramine tuleb otsustada iga juhtumi puhul eraldi kui vähendamine ei ole põhjustatud massilise sisserände tõttu tekkinud hädaolukorrast. Samuti on oluline lähtuda proportsionaalsuse põhimõttest ning arvestada inimese individuaalset olukorda, sh arvestades tema võimalike PPA tuvastatud menetluslike ja vastuvõtutingimuste käigus selgunud erivajadustega.

**Lõikes 3** sätestatakse, et vastuvõtutingimusi võib piirata ulatuseni, mis on võrdne kehtiva vältimatu sotsiaalabi põhimõtetega ning tervishoiuteenuste osutamist ei saa piirata. Sellega tagatakse, et vastuvõtutingimuste piiramise korral on taotlejale tagatud piisav elatustase st eluks hädavajalik. See tähendab SHS-st tulenev vältimatu sotsiaalabi, milleks on peavari, toit ja hädavajalikud ilmastikuga arvestavad riided ning lisaks vajalikud hügieenitingimused. Samuti tagatakse, et TTKS-st tulenevat vältimatut abi ei tohi piirata.

**Lõikes 4** antakse vastuvõtutingimuste piiramise pädevus PPA-le. PPA kaasab otsuse tegemisse SKA, kelle arvamus on määrava tähtsusega.

**Lõikega 5** sätestatakse, et vastuvõtutingimuste piiramise üleandmise otsuse korral võib otsustada PPA üleandmise otsuses kooskõlastatult SKAga. Määrus 2024/1351/EL (rändealduse kohta) artikkel 18 sätestab rahvusvahelise kaitse taotlejale tema suhtes kohalduvate kohustuste täitmata jätmise tagajärjed. Lõike 1 kohaselt on sätestatud, et juhul kui rahvusvahelise kaitse taotlejale on määruses 2024/1356/EL (taustakontrolli kohta) ja direktiivis 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) teabe jagamise kohta sätestatud kohaselt tutvustatud, millised on tema kohustused ja nende täitmata jätmise tagajärjed kuid see välismaalane on sellest hoolimata liikunud ilma loata vastutavast liikmesriigist teise st nn valesse liikmesriiki, siis tal ei selles nn vales liikmesriigis õigust saada direktiiv 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artiklites 17–20 sätestatud vastuvõtule. Nimetatud piirangust hoolimata tuleb siiski tagada elatustase kooskõlas liidu õigusega, sealhulgas põhiõiguste hartaga, ja rahvusvaheliste kohustustega.

Direktiivi ja määruse koosmõjus ei anta seega ligipääsu tööhõivele, keelekursustele ja kutseõppele, materiaalsele vastuvõtule st ei anta ka rahalist toetust ega majutust. Samas tuleb võimaldada ligipääsu vajalikele tervishoiuteenustele ja vältimatu sotsiaalabiga ühtlustatud toele.

Direktiiv 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 21 kohaselt on sätestatud, et alates hetkest, mil taotlejale on teatatud otsusest anda ta vastutavale liikmesriigile üle vastavalt määrusele 2024/1351/EL, ei ole taotlejal õigust sama direktiivi artiklites 17–20 sätestatud vastuvõtutingimustele muus liikmesriigis kui selles, kus ta on kohustatud määruse 2024/1351/EL kohaselt viibima. See ei piira kohustust tagada elatustase kooskõlas liidu õigusega, sealhulgas põhiõiguste hartaga, ja rahvusvaheliste kohustustega. Välja arvatud juhul, kui selle kohta on tehtud eraldi otsus, tuleb üleandmisotsuses märkida, et asjaomased vastuvõtutingimused on käesoleva lõike kohaselt tühistatud. Taotlejat teavitatakse tema õigustest ja kohustustest seoses nimetatud otsusega.

Seetõttu on nimetatud säte vajalik direktiivi üle võtmiseks, arvestades, et vastutava liikmesriigi määramise ülesanne ja pädevus on PPA-l. Kuna reeglina on vastuvõtu korraldamise ülesanne ja pädevus SKA-l, siis ka üleandmise otsuses tehtav vastuvõtutingimuste piiramise otsus tuleb SKA-ga kooskõlastada. Selline korraldus vähendab halduskoormust ning tagab menetuskonoomika ja sidusa koostöö. Samuti on edasine asjade käik selgem välismaalasele.

## **§ 49. Taotleja õigused ja materiaalsed vastuvõtutingimused hädaolukorras**

**Paragrahvi 49** sätestatakse minimaalne õiguste ja teenuste loetelu, mis peab rahvusvahelise kaitse taotlejale Eestis olema tagatud juhul kui Eestis on tegemist massilisest välismaalaste sisserändest põhjustatud hädaolukorraga. Vastutus nimetatud teenuste ja õiguste tagamise korraldamisel kehtib üldises korras ja kooskõlas PPA massilise sisserändest põhjustatud hädaolukorra valmisoleku plaaniga. Nimetatud teenuste loetellu kuuluvad majutamine; vältimatu arstiabi andmine koos selleks hädavajaliku tõlketeenusega; toitlustamine;



informeerimine tema õigustest ja kohustustest; vajaduse korral varustamine esmavajalike riietus- ja tarbeesemete ning isikliku hügieeni vahenditega; rahvusvahelise kaitse taotleja soovi korral suhtlemise ja kokkusaamiste võimaldamine ulatuses, mis on hädaolukorras võimalik; riigi õigusabi ja alaealisel rahvusvahelise kaitse taotlejal saada juurdepääs haridusele vastavalt käesolevas seaduses sätestatule.

Seega luuakse §-ga 49 erisused vastuvõtutingimuste tagamisele massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorras, see tähendab olukorras, mil rahvusvahelise kaitse taotlejate arv on ootamatult muutunud ebaproportsionaalselt suureks ning täiendavate saabute arv on prognoosimatu. Paragrahvis sätestatakse, et taotlejatele on vastuvõtu korraldamise osas tagatud vähemalt majutus, toitlustamine, esmavajalike riietus- ja tarbeesemete ning isikliku hügieeni vahendid. Lastele on tagatud juurdepääs haridusele vastavalt käesolevas seaduses sätestatule. Nimetatud korraldus on tagab taotlejate baasvajadused ning minimaalsed eluks vajalikud tingimused. Sõltuvalt majutuskoha infrastruktuurist on vastavalt eelnõus sätestatule vastuvõtutingimuse korraldajal õigus teatud teenused asendada rahalise toega või kombineeritud lahendusega.

Paragrahviga ei sätestata erisusi menetluslikes õigustes ja kohustustes, mis tuleb ka massilise sisserändest põhjustatud hädaolukorras tagada ühetaolise kõrge kvaliteediga lähtudes käesolevast seadusest, PPA hädaolukorra lahendamise plaanist ja Euroopa ühise varjupaigasüsteemi õigusaktidest, eriti määrusega 2024/1359/EL (kriisihalduse kohta) sätestatust.

#### **4. peatükk „JÄRELEVALVEMEETMED JA KINNIPIDAMINE“**

##### **1. jagu „Järelevalvemeetmed ja kinnipidamine“**

##### **§ 50. Järelevalvemeetmed**

**Paragrahvi 50** loomisel on lähtutud põhimõttest, et alternatiivsed sunnimeetmed direktiiv 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 10 mõistes ja liikumisvabaduse piiramine sama direktiivi artikli 9 mõistes on Eesti õigussüsteemis käsitletavad järelevalvemeetmetena.

**Lõikega 1** sätestatakse<sup>79</sup>, et PPA võib rahvusvahelise kaitse menetluse eesmärgipäraseks, efektiivseks, lihtsaks ja kiireks läbiviimiseks kohaldada taotleja suhtes järelevalvemeetmeid. Samuti sätestatakse avatud loeteluna järelevalvemeetmete loetelu. Nimetatud meetmeteks võivad olla: elamine kindlaksmääratud kohas, ilmumine määratud ajavahemike järel PPA-sse registreerimisele ning välisriigi reisidokumendi või muu isikut tõendava dokumendi PPA-le hoiule andmine. Võrreldes kehtiva õigusega on loeteluse ka rahalise tagatise andmine, mis tuleneb direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 10 lõikest 5. PPA võib kohaldada ka muud järelevalvemeetmeid, mis tagab, et taotleja on PPA-le menetluse läbiviimiseks kättesaadav. Näiteks kehtiva seaduse kohaselt on võimalik kohustada taotlejat ilmuma nõustamisele, edaspidi tuleks kaaluda võimalusi järelevalvemeetme raames kohustada taotlejat osalema videokõnes, et veenduda tema asukohas.

Direktiiv 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikkel 10 reguleerib rahvusvahelise kaitse taotlejate kinnipidamist. Lõike 2 kohaselt võivad liikmesriigid vajaduse korral ja igat juhtumit eraldi hinnates pidada taotlejat kinni ainult siis, kui muid leebemaid alternatiivseid sunnimeetmeid ei ole võimalik tulemuslikult kohaldada. Lõike 5 kohaselt peavad liikmesriigid

---

<sup>79</sup> Muuhulgas võetakse § 50 lõikega 1 ning § 51 lõikega 1 üle direktiiv 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 10 lõiked 2 ja 5.



tagama, et riigisisese õigusega on ette nähtud reeglid, mis käsitlevad kinnipidamise alternatiive, nagu korrapärane ilmumine ametiasutustesse, rahalise tagatise andmine või kohustus elada kindlaksmääratud kohas. Nimetatud sätete üle võtmiseks on vajalik reguleerida, et alternatiivsed sunnimeetmed direktiivi artikkel 10 mõistes on Eesti õigussüsteemis järelevalvemeetmed (nagu ka artiklis 9 sätestatud liikumisvabaduse piiramise meetmed), neid saab kohaldada PPA ning seda tehes tuleb muuhulgas lähtuda meetmete loetelust.

**Lõikega 2**, seostatuna lõike 1 punktiga 1, sätestatakse, et PPA võib kohustada taotlejat elama kindlaksmääratud kohas avaliku korra tagamiseks või kui on põgenemisohu.

Seoses direktiiv 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 9 ülevõtmisega tuleb järelevalvemeetmete otsustamisel VRKS-is põgenemisohuna käsitleda:

- 1) taotleja on määruse 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) artikli 17 lõike 4 kohaselt kohustatud viibima teises liikmeriigis;
- 2) taotleja on määruse 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) artikli 17 lõike 4 kohaselt kohustatud Eestis viibima, ta on varasemalt Eestist põgenenud ja on üleandmisotsuse alusel Eestisse üle antud.

Eeltoodu ei välista, et põgenemisohu olemasolu sisustatakse muude objektiivsete asjaolude alusel, kuid EL seadusandja on rõhutanud eelnimetatud kahte olukorda.

Seda, mida käsitatakse määruse 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) artikli 2 punktide 17 ja 18 kohaselt põgenemise ja põgenemise ohuna on käsitletud ka teistes teemaga haakuvates seletuskirja osades. Sama määruse artikkel 17 reguleerib taotleja kohustusi ja koostööd pädevate asutustega. Sama artikli lõige 4 sätestab, kus taotleja peab viibima. Selleks on kolm võimalikku varianti:

- riik, kuhu taotleja sisenes esimesena või riik kus talle on väljastatud kehtiv viisa või elamisluba ja kus ta on esitanud sooviavalduse;
- vastutav liikmesriik või
- solidaarsusmehhanismi raames otsustatud ümberpaigutamise sihtliikmesriik peale inimese üle andmist.

**Lõikega 3** antakse PPA-le õigus kohustada taotlejat, kelle suhtes on kohaldatud järelevalvemeetmed, ilmuma registreerimisele PPA-sse, selleks, et inimesel oleks võimalik järelevalvemeetmed täita ja siis kui on tuvastatud oht, et inimene võib põgeneda ning ei ole PPA-le kättesaadav. Nimetatud sättega võetakse üle direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 9 lõige 2. Selle kohaselt võivad liikmesriigid vajaduse korral nõuda, et taotlejad annaksid pädevale ametiasutusele endast teada ettemääratud ajal või mõistlike ajavahemike järel, ilma et see mõjutaks ebaproportsionaalselt palju taotlejate samast direktiivist tulenevaid õigusi. Sellise teatamisnõude võib kehtestada sama direktiivi sama artikli lõikes 1 osutatud otsuste täitmise tagamiseks või selleks, et tulemuslikult takistada taotlejaid põgenemast. Viidatud sätte kohaselt võivad liikmesriigid vajaduse korral otsustada, et taotlejal on lubatud elada üksnes ühes konkreetsetes taotlejate majutamiseks kohandatud kohas kas avaliku korra kaalutlustel või selleks, et põgenemisohu korral tulemuslikult takistada taotleja põgenemist.

**Lõikega 4** kehtestatakse erand sama §-i lõike 1 punktis 1 ja lõikes 2 sätestatust. Nimetatud erandi kohaselt kohustab PPA taotlejat, kelle suhtes teostatakse määruses 2024/1356/EL (taustakontrolli kohta) sätestatud taustakontrolli või määruses 2024/1348/EL (menetluse kohta) sätestatud piirimenetlust, elama PPA määratud asukohas. Nagu varasemalt selgitatud, siis rahvusvahelise kaitse piirimenetlus on rahvusvahelise kaitse menetluse eriliik, millesse suunatud rahvusvahelise kaitse taotlejatele ei anta luba Eestisse siseneda ja nende loata edasi liikumine tuleb tõkestada. Seetõttu on eluliselt vajalik ja eesmärgipärane, et juhul kui selliste

välismaalaste suhtes ei kohaldata kinnipidamist, rakendub neile vahetult seadusest tulenev järelevalvemeede elada PPA määratud asukohas, milleks on kohandatud majutus välismaalasetele, keda ei ole riiki lubatud ja kelle suhtes tehakse taustakontrolli või piirimenetlust.

**Lõikega 5** kehtestatakse erand lõike 1 punkti 1 suhtes. Nimelt sätestatakse, et juhul kui taotlejat on kohustatud elama kindlaksmääratud kohas, võib ta sealt siiski perekondlikel või terviselikel või muul mõjuval põhjustel lahkuda. Selleks on aga vajalik PPA eelnevalt antud luba. Erandina eelkirjeldatud olukorrast võib taotleja lahkuda kindlaksmääratud kohast ilma luba küsimata kui lahkumine on vajalik ilmuniseks haldusorganisse või kohtusse. Sellisel juhul tuleb aga PPA-d sellest teavitada. Nimetud sättega võetakse üle direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 9 lõiked 3 ja 4. Selle kohaselt võivad liikmesriigid taotleja palvel lubada tal ajutiselt elada mujal kui lõike määratud konkreetses kohas. Sellist luba käsitlev otsus tehakse iga juhtumi puhul eraldi, objektiivsetel alustel ning erapooletult ja loa mitteandmise korral põhjendatakse otsust. Taotlejalt ei nõuta loa küsimist kohtumiseks ameti- ja kohtuasutustega, kui taotleja kohale ilmumine neisse on vajalik. Taotleja teatab pädevatele asutustele sellistest kohtumistest. Lõike 4 kohaselt peavad otsused olema proportsionaalsed ja nende puhul tuleb arvesse võtta taotleja konkreetse olukorra asjaomaseid aspekte, sealhulgas kõnealuse taotleja vastuvõtu erivajadusi.

**Lõige 6** on seotud olukordadega, kus taotleja elab rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskuses (või muus taotlejate majutamiseks kohandatud asukohas) ning talle kohalduvad seadusest tulenevad liikumisvabaduse piirangud (võib liikuda vabalt maakonna territooriumi piires ning teatud tingimustel ka ülejäänud Eesti territooriumil kui on sellest teavitanud või küsinud luba vastuvõtutingimuste osutajalt). Juhul kui taotleja on neid liikumisvabaduse piiranguid eiranud, on PPA-l õigus rakendada järelevalvemeetmeid ja kohustada taotlejat rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskuses elama. Sellisel juhul tuleb rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskusest lahkumiseks taotleda PPA luba ning PPA teavitab selle loa andmisest vastuvõtutingimuste osutajat. Selline teavitamine on vajalik ressursside optimaalseks kasutamiseks.

**Lõigetega 7, 9 ja 10** võetakse üle direktiiv 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 9 lõige 5. Selle kohaselt tuleb liikmesriigil põhistada sama artikli lõigete 1 ja 2 kohaselt tehtud otsust faktiliste ja vajaduse korral õiguslike asjaoludega kõnealuses otsuses. Taotlejaid teavitatakse kirjalikult sellise otsuse vastuvõtmisest, samuti selle vaidlustamise artikli 29 kohasest korrast ning otsusega seotud kohustuste täitmata jätmise tagajärgedest. Liikmesriigid esitavad sellise teabe taotlejatele keeles, mis on neile arusaadav või millest arusaamist võib mõistlikult eeldada, lühidal, läbipaistval, arusaadaval ja hõlpsasti kättesaadaval kujul ning selges ja lihtsas sõnastuses. Liikmesriigid tagavad, et kui sama artikli kohaseid otsuseid on üle kahe kuu kohaldatud, vaatab õigusasutus kõnealused otsused ametiülesande korras läbi, ja et asjaomase taotleja palvel võib kõnealuseid otsuseid vastavalt artiklile 29 edasi kaevata.

Seega sätestatakse **lõikega 7**, et PPA hindab käesoleva paragrahvi lõike 1 punktides 1 ja 2 sätestatud järelevalvemeetme jätkuva kohaldamise vajalikkust, kui järelevalvemeetme kohaldamisest on möödunud kaks kuud. **Lõikega 9** sätestatakse, et järelevalvemeetmete kohaldamine tehakse taotlejale teatavaks kirjalikult koos teabega järelevalvemeetme täitmata jätmise tagajärgedest. **Lõikega 10** sätestatakse, et järelevalvemeetme kohaldamise peale võib taotleja HKMS-is sätestatud korras esitada halduskohtule kaebuse 14 päeva jooksul järelevalvemeetmete kohaldamise teatavakstegemise päevast arvates.

**Lõikega 8** sätestatakse, et PPA-l ning KAPO-l on õigus igal ajal kontrollida järelevalvemeetmete järgimist.

## § 51. Kinnipidamise alused

**Lõikega 1** sätestatakse<sup>80</sup>, et rahvusvahelise kaitse taotlejat võib kinni pidada käesoleva paragrahvi lõikes 2 sätestatud alusel, kui käesolevas seaduses sätestatud järelevalvemeetmeid ei ole võimalik tõhusalt kohaldada. Kinnipidamine peab olema kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega ning kinnipidamisel peab arvestama igal üksikjuhtumil rahvusvahelise kaitse taotlejaga seotud olulisi asjaolusid.

Üle võetavate direktiiv 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 2 punkti 9, artikli 10 lõigete 1–3 ning artikli 11 lõigete 1 ja 2 kohaselt:

- kinnipidamine on liikmesriigi korraldusel taotleja hoidmine teatavas kohas, kus taotlejalt on võetud liikumisvabadus;
- välismaalast ei tohi kinni pidada ainult sel põhjusel, et ta on taotleja, või taotleja kodakondsuse alusel;
- kinnipidamine võib põhineda ainult ühel või mitmel direktiivi artikli 10 lõikes 4 osutatud kinnipidamise põhjustest;
- kinnipidamine ei tohi olla karistuslikku laadi;
- taotleja kinnipidamisel tuleb arvesse võtta kõiki nähtavaid füüsilisi tunnuseid, ütlusi või käitumist, mis viitavad taotleja vastuvõtu erivajadustele. Kui vastuvõtu erivajaduse hindamist ei ole veel lõpule viidud, tuleb seda asjatu viivitusega teha ning hindamistulemusi arvesse võtta otsustamisel selle üle, kas kinnipidamist jätkata või kas kinnipidamistingimusi tuleb muuta;
- taotleja peetakse kinni võimalikult lühikeseks ajaks ja teda hoitakse kinni ainult seni kuni alused on kohaldatavad;
- kinnipidamise alustega seonduvates haldusmenetlustes rakendatakse nõuetekohast hoolsust;
- haldusmenetlustes esinevad viivitused, mida ei ole põhjendanud taotleja, ei õigusta kinnipidamise jätkamist;
- kinnipidamisel esitatakse selle aluseks olevad faktilised ja õiguslikud põhjendused ning selgitatakse, miks ei saa leebemaid alternatiivseid sunnimeetmeid tulemuslikult kohaldada.

**Lõikega 2** võetakse üle direktiiv 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 10 lõike 4 punktid a–g. Seega sätestatakse, et rahvusvahelise kaitse taotlejat võib kinni pidada järgmistel alustel:

- 1) isiku või tema kodakondsuse tuvastamine või kontrollimine;
- 2) rahvusvahelise kaitse taotluse aluseks olevate asjaolude väljaselgitamine, eelkõige juhul, kui on olemas põgenemise oht;
- 3) kui ta ei ole täitnud kindlaksmääratud kohas elamise kohustust ja endiselt on olemas põgenemise oht;
- 4) selleks, et otsustada piirimenetluse raames kooskõlas määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikliga 43 taotleja õiguse üle siseneda Eesti territooriumile.
- 5) kui välismaalane on väljasõidukohustuse menetluses kinni peetud ja on põhjendatud alus arvata, et isik on esitanud rahvusvahelise kaitse taotluse üksnes väljasõidukohustuse edasilükkamiseks või täideviimise takistamiseks;

---

<sup>80</sup> Paragrahv 51 lõikega 1, § 53 lõikega 1, väljasõidukohustuse – ja sissesõidukeelu seaduse § 23<sup>2</sup> lõikega 1 ja KorS-i § 46 lõikega 1 võetakse üle direktiiv 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 2 punkt 9. Samuti võetakse § 51 lõigetega 1, 2, 3 ja 5 üle direktiiv 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 10 lõiked 1, 3 ja 4. Paragrahv 51 lõikega 7 võetakse üle sama direktiivi artikli 11 lõige 4.

- 6) avaliku korra või riigi julgeoleku tagamine;
- 7) isiku üleandmine määruse 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) artiklis 44 sätestatud korras.

**Lõikega 3** sätestatakse loetelu asjaoludest, mida võib Euroopa ühise varjupaigasüsteemi õigusaktide kontekstis lugeda põgenemise ohuks. Selleks võib lugeda olukordi kui:

- esineb VSS §-s 6<sup>8</sup> nimetatud asjaolu;
- välismaalane ei ole järginud tema suhtes kohaldatud järelevalvemeetmeid;
- välismaalane on loata või teavitamata lahkunud maakonna territooriumilt, kus asub tema majutuskohaks või
- ta ei ole ilmunud menetlustoiminguteks PPA-sse, kui ta on sinna kutsutud.

**Lõikega 3** võetakse üle direktiiv 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 2 lõige 11 ja 12. Viidatud lõike 11 kohaselt on põgenemise ohuna defineeritud konkreetse juhtumi puhul esinevad konkreetset põhjused ja asjaolud, mis tuginevad riigisisese õiguses kindlaks määratud objektiivsetele kriteeriumidele ja annavad alust oletada, et taotleja võib põgeneda. Sama direktiivi artikli 2 lõikes 11 on defineeritud põgenemine. Selleks kohaselt võib põgenemiseks lugeda iga tegu, millega taotleja muutub pädevatele haldus- või õigusasutustele kättesaamatuks, näiteks liikmesriigi territooriumilt ilma pädevate asutuste loata lahkumine põhjustel, mis on taotleja kontrolli all.

**Lõikega 4** täpsustatakse, et sama §-i lõikes 2 sätestatud kinnipidamise alused ei piira isiku kinnipidamist muudes seadustes sätestatud alustel. See tähendab, et VRKS-is sätestatud kinnipidamise alused ei piira mingil moel rahvusvahelise kaitse taotleja kinnipidamist süüteomenetluses või muul õiguslikul alusel, mis ei ole seotud rahvusvahelise kaitse taotluse menetlusega.

**Lõikega 5** võetakse üle direktiiv 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 10 lõige 3 ja artikli 13 lõige 1. Viimase kohaselt peab vastuvõtu erivajadustega taotlejate kinnipidamise korral olema taotlejate tervis, sealhulgas vaimne tervis asutuste esmatähtis mure. Kui kinnipidamine võib vastuvõtu erivajadustega taotlejate vaimset ja füüsilist tervist tõsiselt ohustada, ei tohi kõnealuseid taotlejaid kinni pidada. Vastuvõtu erivajadustega taotlejate kinnipidamise korral peab tagama nende taotlejatele regulaarse järelevalve ning õigeaegse ja piisava toe, võttes arvesse nende inimeste konkreetset olukorda, sealhulgas nende füüsilist ja vaimset tervist. Seetõttu sätestatakse **lõikega 5**, et vastuvõtu erivajadusega taotleja kinnipidamisel tuleb arvestada taotleja vaimset ja füüsilist tervist ning teda ei peeta kinni, kui see võib tema vaimset ja füüsilist tervist tõsiselt ohustada.

**Lõikes 6** sätestatakse, et rahvusvahelise kaitse taotleja kinnipidamine protokollitakse. See on kooskõlas direktiiv 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 11 lõike 2 esimese lausega, mille kohaselt taotleja kinnipidamiseks annab kirjaliku korralduse õigusasutus või haldusasutus

**Lõikega 7** võetakse üle direktiiv 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 11 lõige 4, mille kohaselt kinnipeetud taotlejat teavitatakse viivitamata kirjalikult keeles, millest ta saab aru või on kõigi eelduste kohaselt võimeline aru saama, kinnipidamise põhjustest ja riigisisese õiguses sätestatud menetlustest kinnipidamiskorralduse vaidlustamiseks ning võimalusest taotleda tasuta õigusabi ja esindamist. Seetõttu sätestataksegi, et rahvusvahelise kaitse taotleja kinnipidamisel teatatakse talle viivitamata kirjalikult temale arusaadavas keeles tema kinnipidamise põhjus ning õigusest kinnipidamine vaidlustada ja saada selleks riigi õigusabi. Selline kohustus on kinni pidaval asutusel.

## **§ 52. Rahvusvahelise kaitse taotleja kinnipidamise otsustamine ja pikendamine**

**Lõigetega 1–4 ja 7** tehakse üks muudatus võrreldes kehtiva VRKS-iga. Halduskohtule antakse võimalus otsustada rahvusvahelise kaitse taotleja kinnipidamine kuni neljaks kuuks. Kehtivas seaduses võib halduskohus loa anda kuni kaheks kuuks. Muudatuse eesmärk on töökoormuse vähendamine. Haldusorganil on igal juhul kohustus taotleja viivitamatult vabastada kui langeb ära kinnipidamise alus. Samuti ei ole haldusorgan kohustatud taotlema kinnipidamist neljaks kuuks, kui on ettenähtav, et vajalikud toimingud lõpetatakse varem. Tegu on maksimaalse tähtajaga ja ka halduskohus ei ole haldusorgani taotluses märgitud kinnipidamise tähtajaga seotud ning võib anda kinnipidamiseks lühema aja.

**Lõigetega 5 ja 6** tehakse muudatus, mis aitab vältida tarbetut töökoormust. Juhul kui halduskohus on andnud loa välismaalase kinnipidamiseks VSS-i alusel ning välismaalane on esitanud korduva rahvusvahelise kaitse taotluse, jätkub tema kinnipidamine VSS-i alusel, sest teise ja järgneva korduva rahvusvahelise kaitse taotluse esitamine ei anna välismaalasele riigis viibimise õigust.

Esimese korduva rahvusvahelise kaitse taotluse korral võib kinnipidamist jätkata VSS-i alusel antud kohtu loa alusel tingimusel, et PPA teeb esitatud taotluse suhtes keelduva otsuse 48 tunni jooksul, milles märgitakse täiendavalt, et taotlus esitati üksnes väljasõidukohustuse edasilükkamiseks või täideviimise takistamiseks. Seega ei pea korduvate taotluse puhul PPA vormistama ümber isiku kinnipidamist 48 tunniks VRKS-i alusel ning ta ei pea taotlema kohult luba isiku kinnipidamise jätkamiseks VRKS-i alusel pelgalt seetõttu, et isik esitas korduva rahvusvahelise kaitse taotluse.

### **§ 53. Rahvusvahelise kaitse taotleja kinnipidamise korraldamine**

**Lõikega 1** säilitatakse kehtiv VRKS regulatsiooni, mille alusel kohaldatakse rahvusvahelise kaitse taotleja kinnipidamisele VSS-s Eestis viibimisalusetat viibiva välismaalase kinnipidamise kohta sätestatud, arvestades käesolevas seaduses sätestatud erisusi.<sup>81</sup> Kohaldatakse rahvusvahelise VSS-is sätestatud kinnipidamise korralduse regulatsioon, näiteks kinnipidamiskeskusesse vastuvõtmise korraldus, majutamine ja toitlustus, kokkusaamiste kord, sidevahendite kasutamine jm koosmõjus VRKS-is sätestatud eranditega. Eeltoodut arvestades sätestatakse **lõikes 2** selguse eesmärgil, et rahvusvahelise kaitse taotleja kinnipidamisel kohaldatakse ka VSS-is sätestatud riikliku järelevalve erimeetmete regulatsioon, näiteks tehakse ka rahvusvahelise

**Lõikega 3** võetakse üle direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 12 lõige 1 ning sätestatakse, et rahvusvahelise kaitse taotlejad paigutatakse kinnipidamiskeskuses võimalusel eraldi Eestis viibimisalusetat viibivatest välismaalastest.

Direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikkel 11 sätestab tagatised kinnipeetud taotlejatele ja artikkel 12 sätestab kinnipidamise tingimused. Nimetatud artikli lõike 1 kohaselt toimub taotlejate kinnipidamine üldjuhul spetsiaalsetes kinnipidamisasutustes. Eestis on selleks PPA kinnipidamiskeskus. Kui liikmesriigil ei ole võimalik pakkuda majutust spetsiaalses kinnipidamisasutuses ja kasutama peab majutamist vanglatüüpi kinnipidamisasutuses, hoitakse kinnipeetud taotlejaid tavalistest vangidest lahus ning kohaldatakse direktiivis sätestatud kinnipidamistingimusi. Niivõrd kui see on võimalik,

---

<sup>81</sup> Paragrahv 53 lõigetega 1 ja 3, VSS § 232, siseministri 16. oktoobri 2014. aasta määrus nr 144 “Kinnipidamiskeskuse sisekorraeskiri” § 2 ja 4 lõikega 2 võetakse üle direktiiv 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 12 lõiked 1 ja 5. Paragrahv 53 lõikega 6 ja VSS § 26<sup>10</sup> lõiked, 5, 7 ja 8, siseministri 16. oktoobri 2014. aasta määrus nr 144 “Kinnipidamiskeskuse sisekorraeskiri” § 10 võetakse üle direktiiv 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 12 lõiked 2, 3 ja 4.



hoitakse kinni peetud taotlejaid lahus muudest kolmandate riikide kodanikest, kes ei ole rahvusvahelise kaitse taotlust esitanud.

**Lõikega 4** säilitatakse võimalus rahvusvahelise kaitse taotlejat kinnipidamiskeskuse asemel kinni pidada politsei arestimajas või väljaspool kinnipidamiskeskust. Samasugune regulatsioon on sätestatud VSS-is väljasaadetavate kinnipidamiseks. Kuigi eespool on selgitatud, et kohaldub VSS-is sätestatud kinnipidamise korraldus, tuleb selguse huvides reguleerida ka rahvusvahelise kaitse taotlejast kinni peetava ümberpaigutamist kinnipidamiskeskusest. Täiendav majutamisevajadus võib tekkida näiteks juhul, kui varjupaigataotleja vajab haiguse tõttu erihoolitsust või kinnipidamiskeskuses ei ole õnnetusjuhtumi (tulekahju, veeavarii vms) või ülerahvastatuse tõttu majutamine võimalik. Kinnipidamiskeskuses on ühel korral korraldatud ka rahutus, ei saa välistada, et selliste sündmuste kordumisel tuleb leida alternatiivne kinnipidamiskoht. Samuti võib isiku arestimajas kinnipidamine olla vajalik juhul, kui isik kujutab endast ohtu avalikule korrale või riigi julgeolekule ning seetõttu tuleb kohaldada täiendavaid järelevalvemeetmeid.

**Lõikega 5** võetakse üle direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 13 lõige 1 ning sätestatakse, et vastuvõtu erivajadusega taotleja kinnipidamisel tagab PPA tema regulaarse vaatlemise ning õigeaegse ja piisava toe.

Direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 13 lõige 1 sätestab, et vastuvõtu erivajadustega taotlejate kinnipidamise korral on taotlejate tervis, sealhulgas vaimne tervis riigisiseste asutuste esmatähtis mure. Kui kinnipidamine võib vastuvõtu erivajadustega taotlejate vaimset ja füüsilist tervist tõsiselt ohustada, ei tohi neid taotlejaid kinni pidada. Vastuvõtu erivajadustega taotlejate kinnipidamise korral on liikmesriigi kohustus tagada nende taotlejatele regulaarne järelevalve ning õigeaegne ja piisava tugi, võttes arvesse nende inimeste konkreetset olukorda, sealhulgas nende füüsilist ja vaimset tervist.

**Lõikega 6** võetakse üle direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 12 lõiked 3 ja 4 ning sätestatakse, et kinni peetud rahvusvahelise kaitse taotlejal on õigus suhelda pereliikmete, esindaja, asjaomaste pädevate riigiasutuste, rahvusvaheliste või valitsusväliste organisatsioonide esindajatega ning UNHCR-iga VSS-is sätestatud korras.

Nimelt on direktiiv 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 12 lõigete 3 ja 4 kohaselt Eestil muuhulgas kohustus tagada, et UNHCR-i esindavatel isikutel on võimalus taotlejatega suhelda ja neid külastada privaatsust austavatel tingimustel. Sama võimalus tuleb tagada ka organisatsioonile, kes UNHCR-i nimel. Samuti tuleb tagada, et pereliikmetel, õigusnõustajatel või nõustajatel ning tunnustatud asjaomaseid valitsusväliseid organisatsioone esindavatel isikutel on võimalus taotlejatega suhelda ja neid külastada privaatsust austavatel tingimustel. Juurdepääsupiiranguid kinnipidamisasutustele võib kehtestada ainult juhul, kui need on objektiivselt vajalikud kinnipidamisasutuse julgeoleku, avaliku korra või haldusjuhtimise eesmärgil, tingimusel et juurdepääsu ei piirata seejuures märkimisväärselt või ei muudeta juurdepääsu päris võimatuks.

## **§ 54. Alaealise ja saatjata alaealise taotleja kinnipidamine**

**Paragrahviga 13** võetakse üle direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 13 (vastuvõtu erivajadusega taotlejate kinnipidamine) lõiked 2 ja 3.

**Lõikega 1** sätestatakse, et alaealist võib kinni pidada üksnes erandjuhtudel, äärmusliku abinõuna ja alles pärast seda, kui on kindlaks tehtud, et alternatiivseid leebemaid sunnimeetmeid ei saa tulemuslikult kohaldada ning kui on leitud, et kinnipidamine on alaealise



parimates huvides. Samuti on loetletud kaks olukorda, millal võib lugeda, et lapse kinnipidamine on tema huvides. Saatjaga lapse puhul võib lugeda, et kinnipidamine on lapse huvides üksnes siis, kui alaealise vanem või peamine hooldaja on kinni peetud. Saatjata lapse puhul võib lugeda, et kinnipidamine on lapse huvides siis, kui kinnipidamine tagab tema turvalisuse.

Nimetatud regulatsiooniga võetakse üle direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 13 lõige 2, mille kohaselt ei tohi üldjuhul alaealisi kinni pidada ning nad tuleb paigutada sobivasse majutusk kohta vastavalt sama direktiivi artiklitele 26 ja 27. Alaealistega perekondade puhul tuleb kinnipidamise asemel üldjuhul kasutada muid sobivaid võimalusi kooskõlas perekonna ühtsuse põhimõttega. Sellised pered tuleb paigutada perekondadele sobilikesse majutuskohadesse. Alaealisi võib kinni pidada erandjuhtudel, äärmusliku abinõuna ja alles pärast seda, kui on kindlaks tehtud, et alternatiivseid leebemaid sunnimeetmeid ei saa tulemuslikult kohaldada ning kui on leitud, et kinnipidamine on vastavalt sama direktiivi artiklile 26 nende parimates huvides. Saatjaga alaealiste puhul siis, kui alaealise vanem või peamine hooldaja on kinni peetud, või saatjata alaealiste puhul siis, kui kinnipidamine tagab nende turvalisuse. Sama direktiivi artiklis 26 osutatud lapse parimad huvid on liikmesriikide esmatähtis mure.

**Lõikega 2** võetakse üle direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 13 lõike 2 neljas lõik ning sätestatakse, et alaealist peetakse kinni võimalikult lühiajaliselt. Alaealist välismaalast ei paigutata vanglasse ega arestimajja.

Direktiiv 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 13 lõike 2 neljanda kõigu kohaselt peetakse alaealisi kinni võimalikult lühiajaliselt. Mingil juhul ei tohi alaealisi paigutada vanglasse ega muusse õiguskaitseasutusse. Tehakse kõik jõupingutused, et kinni peetud alaealised vabastada ja majutada nad alaealistele sobival viisil.

**Lõikega 3** võetakse üle direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 13 lõike 2 viimane lõik ning sätestatakse, et kui alaealine välismaalane paigutatakse kinnipidamiskeskusesse, tagatakse talle võimalus vaba aja tegevuseks, sealhulgas eakohasteks mängudeks ja huvitegevuseks ning tegevuseks vabas õhus.

Direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 13 lõike 2 viimase lõigu kohaselt peab alaealiste kinnipidamise korral olema neile tagatud sama direktiivi artikli 16 kohaselt õigus haridusele, välja arvatud juhul, kui väga lühikese kinnipidamisaja tõttu jääb neile hariduse andmise väärtus piiratuks. Kõnealustele alaealistele antakse ka võimalus tegeleda vaba aja tegevustega, sealhulgas nende eale kohaste mängude ja harrastustega. Sama direktiivi artikli 12 lõike 2 kohaselt peab kõigil kinni peetutel olema tagatud võimalus viibida vabas õhus.

**Lõikega 4** võetakse üle direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 13 lõike 3 ning sätestatakse, et kui saatjata alaealine paigutatakse kinnipidamiskeskusesse, majutatakse ta täiskasvanutest eraldi.

Direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 13 lõike 3 kohaselt tuleb saatjata alaealiste kinnipidamise korral majutada nad saatjata alaealiste jaoks kohandatud asutustesse. Sellistes asutustes peavad olema töötajad, kes oskavad saatjata alaealiste õigusi kaitsta ja nende vajadusi rahuldada. Saatjata alaealiste kinnipidamise korral tagavad liikmesriigid, et nad majutatakse täiskasvanutest eraldi.

## **§ 55. Perekonna ühtsuse tagamine**

Nii nagu vastuvõtu ja menetluse korraldamisel on ka taotlejate kinni pidamise kontekstis oluline perekonna ühtsuse tagamine. Direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) põhjenduspunkti 38 ja artikli 7 lõike 3, artikli 14 ning muuhulgas eriti artikli 13 lõike 5 kohaselt peab Eesti püüdma täielikult tagada lapse parimate huvide ja perekonna ühtsuse põhimõtete järgimise vastavalt põhiõiguste hartale, ÜRO 1989. aasta lapse õiguste konventsioonile, Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonile<sup>82</sup> ning Euroopa Nõukogu naistevastase vägivalla ja perevägivalla ennetamise ja tõkestamise konventsioonile<sup>83</sup>. Muuhulgas tuleb tagada, et meessoost ja naissoost kinnipeetud taotlejad majutatakse eraldi, välja arvatud siis, kui kõnealused kinnipeetud taotlejad on pereliikmed ja igaüks neist on ühise majutusega nõus. Eraldi majutamise reeglist võib teha erandeid vabaajategevuse või sotsiaalse tegevuse jaoks mõeldud ühiste alade kasutusele, sealhulgas söögikordade pakkumisele. Täiendavalt, sama direktiivi artikli 13 lõike 6 kohaselt, võib teha võimalikult lühikese mõistliku aja jooksul erandi kui taotleja peetakse kinni piiripunktis või transiiditsoonis, välja arvatud määrus 2024/1348/EL (menetluse kohta) artiklis 43 osutatud juhtudel. Liikmesriikidel peab olema piisavalt asutusi ja ressursse, tagamaks et käesolevas lõikes sätestatud erandeid kohaldatakse vaid erijuhtudel. Erandite kohaldamisel peab sellest teavitama EKd ja EUAAd.

Seetõttu sätestatakse **lõikes 1**, et perekonnaliikmete kinnipidamisel tagatakse perekonnale eraldi majutus teistest kinnipeetud taotlejatest. **Lõikega 2** ja VSS § 26<sup>5</sup> lõikega 2 võetakse üle direktiiv 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 13 lõike 5. Seetõttu sätestaks, et meessoost ja naissoost perekonnaliikmeid majutatakse nende nõusolekul perekonnaliikmete majutamiseks kohandatud toas.

## **§ 56. Rahvusvahelise kaitse taotleja kinnipidamiskeskusest vabastamine**

Kinnipidamiskeskusest vabastamise regulatsioonis sisulisi muutusi ei tehta. Küll aga ei reguleerita edaspidi seaduse tasandil haldusorgani sisemist pädevust, kehtiva õiguse kohaselt tuleb kinnipeetav vabastada kinnipidamiskeskuse juhataja otsuse alusel. Kinnipidamise aluse äralangemisel tuleb kinnipeetav koheselt vabastada ning see kohustus on haldusorganil, kes on isiku kinni pidanud. Kui isik võetakse kriminaalasjas kahtlustatavana või süüdistatavana vahi alla, vabastatakse ta kinnipidamiskeskusest vahi alla võtmise määruse alusel.

## **§ 57. Kinnipidamistaotluse läbivaatamine**

Kinnipidamistaotluse läbivaatamise regulatsioonis ei tehta ühtegi muudatust. Kinnipidamise otsustab kohus HKMS-is sätestatud haldustoiminguks loa andmise sätete järgi ning säilitatakse erandlikel juhtumitel tehtavad mõõndused korraldavates ja menetluslikes reeglites.

## **2. jagu „Majutamise ja kinnipidamise erisused hädaolukorras“**

### **§ 58. Rahvusvahelise kaitse taotleja majutamine ja kinnipidamine hädaolukorras**

**Paragrahvis 58** reguleeritakse rahvusvahelise kaitse taotlejate majutamise ja kinnipidamise erisused hädaolukorras, st juhul, kui Eestisse saabub suur hulk välismaalasi, kes esitavad rahvusvahelise kaitse taotluse ja hädaolukorra lahendamist juhtiva asutuse otsuse kohaselt on Eestis leidnud aset hädaolukord. Võrreldes kehtiva regulatsiooniga on tehtud kaks olulist muudatust **lõigetega 2–4**.

---

<sup>82</sup> [RT II 2010, 14, 54](#)

<sup>83</sup> [RT II, 26.09.2017, 2](#)

Massilisest sissērändest põhjustatud hädaolukorras võib haldusorgan pidada taotlejat kinni ilma halduskohtu loata kuni seitse päeva ning kohtult kinnipidamiseks loa taotlemine ei pea olema individuaalne vaid haldusorganile on lubatud esitada kinnipeetavate välismaalaste nimed koos kinnipidamise õigusliku alusega ning massilise sissērände oluliste asjaolude kirjeldusega. Arvestades, et kinnipidamisel tuleb protokollida kinnipidamise õiguslik ja faktiline alus ja põhjendus koos kinnipidamise kuupäeva, kellaja ja kohaga, on võimalus esitada kohtule ka need andmed.

Kehtiv seadus näeb ette, et kohtule kinnipidamiseks loa andmise taotluse esitamisel tuleb loetleda välismaalastega seotud menetlustoimingud, mille tegemine on takistatud, ning märkida menetlustoimingute läbiviimiseks vajalik aeg. Selline nõue on otstarbetu ja ei aita kaasa massilise sissērände olukorra lahendamisele. Oma olemusest tulenevalt on massilise sissērände olukorras takistatud kõik välismaalaste suhtes tehtavad toimingud.

Hädaolukorra seaduse (edaspidi *HOS*) kohaselt on hädaolukord sündmus või sündmuste ahel või elutähtsa teenuse katkestus, mis ohustab paljude inimeste elu või tervist, põhjustab suure varalise kahju, suure keskkonnakahju või tõsisid ja ulatuslikke häireid elutähtsa teenuse toimepidevuses ning mille lahendamiseks on vajalik mitme asutuse või nende kaasatud isikute kiire kooskõlastatud tegevus, rakendada tavapärasest erinevat juhtimiskorraldust ning kaasata tavapärasest oluliselt rohkem isikuid ja vahendeid.

Nimetatud tunnustest lähtudes määratakse hädaolukorraks politseisündmused, mis vastavad vähemalt ühele järgmistest üldtunnustest:

- 1) kannatanute arv ületab piirkondliku või üleriigilise raviressursi võimekuse;
- 2) lahendamiseks on vaja kaasata ressursse üle riigi või rahvusvahelise abi korras;
- 3) lahendamiseks on vaja moodustada üleriigiline staap;
- 4) põhjustab üleriigilisi häireid hädaolukorra lahendamisel osalevate asutuste toimepidevuses;
- 5) toob kaasa muud tõsised ja ulatuslikud üleriigilised või rahvusvahelised mõjud.

Vabariigi Valitsus on koostanud nimekirja hädaolukordadest, mille puhul on vajalik välja töötada hädaolukorra riskianalüüs ja hädaolukorra lahendamise plaan. Üks selline hädaolukord on massiline sissērände.

Massilisest sissērändest põhjustatud hädaolukorrana käsitletakse riskianalüüside alusel olukorda, kus Eestisse saabub väikestes mitmekümnetest inimestest koosnevates gruppides mitu tuhat välismaalast. Välismaalaste sellises mahus sissērände ohustab oluliselt PPA võimekust tagada avalikku korda, mis omakorda ohustab inimeste elu ja tervist. Samuti paneb see suure koormuse kinnipidamis- ja vastuvõtukeskuste mahutavusele ning seal teenuste osutamisele. Hädaolukorras suureneb kohtute ja haldusasutuste menetluskoormus, lisatööjõudu on vaja ka selleks, et osutada tõlke- ja tervishoiuteenuseid ning tagada avalik kord. Arvestades Eesti geograafilist paiknemist tuleb pidada ebatõenäoliseks olukorda, kus Eestisse saabub väljakujunenud rändeteekondade kaudu massiliselt rahvusvahelist kaitset vajavaid välismaalasi. Eeskätt tuleb pidada tõenäoliseks, et võimalik välismaalaste massiline sissērände Eesti välispiiri kaudu leiab aset Venemaa Föderatsiooni toel.

## **5. peatükk „AJUTINE KAITSE“**

Ajutine kaitse on erandlik menetlus, mille eesmärgiks on anda välismaalaste massilise sissērände korral viivitamatut ja ajutist kaitset välismaalasele juhul, kui välismaalane ei saa päritoluriiki tagasi pöörduda. Ümberasustatud isikute massilise sissērände olemasolu ja konkreetsete isikurühmade kirjelduse, kelle suhtes ajutist kaitset kohaldatakse, määratakse kindlaks EL-i Nõukogu otsusega. Seega on ajutine kaitse välismaalasele antud kaitse, mida ei

ole täiendavalt, sarnaselt rahvusvahelise kaitse taotlemisega, vajalik isiklikult taotleda. Siseriiklikult on vaja kindlaks teha, kas välismaalane kuulub EL-i Nõukogu otsuses nimetatud isikute ringi või mitte.

## **1. jagu „Ajutise kaitse kohaldamine ja ajutise kaitse tähtaeg“**

### **§ 59. Ajutise kaitse kohaldamise otsustamine**

**Lõikega 1** sätestatakse, et ümberasustatud välismaalaste massilise sisserände olemasolu tõdeb ja ajutise kaitse kohaldamise vajaduse otsustab EL-i Nõukogu. Nimetatud sättega võetakse üle direktiivi 2001/55/EÜ artikli 5 lõige 3, mille kohaselt Nõukogu otsusega nähakse selles osutatud ümberasustatud isikutele ette käesoleva direktiivi sätetele vastav ajutine kaitse kõikides liikmesriikides. Otsus sisaldab vähemalt järgmisi andmeid: a) konkreetsete isikurühmade kirjeldus, kelle suhtes ajutist kaitset kohaldatakse; b) ajutise kaitse jõustumise kuupäev; c) liikmesriikidelt saadud andmed võimalike vastuvõtumahtude kohta; d) komisjonilt, UNHCR-lt ja teistelt asjaomastelt rahvusvahelistelt organisatsioonidelt saadud teave.

**Lõike 2** kohaselt otsustab Vabariigi Valitsus ümberasustatud välismaalaste Eestisse vastuvõtmise ohupiirkonnast või EL-i liikmesriigist pädevate valitsusasutuste ettepanekul. Vabariigi Valitsus võib otsustada, et Eestis viibivatele rahvusvahelise kaitse taotlejatele, kes kuuluvad käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud otsusega hõlmatud välismaalaste kategooriasse, kohaldatakse ajutist kaitset. Sättega võetakse üle direktiivi 2001/55/EÜ artikli 5 lõige 4. Selle alusel põhineb Nõukogu otsus järgneval tabelil, milleks on olukorra ning ümberasustatud isikute liikumise ulatus, hinnang ajutise kaitse kehtestamise kohasuse kohta, võttes arvesse erakorralise abi ja kohapealse tegevuse võimalust või nimetatud meetmete sobimatust ning muu oluline teave, mida saadakse liikmesriikidelt, EKlt, UNHCR-lt ja teistelt asjaomastelt rahvusvahelistelt organisatsioonidelt.

Samuti võetakse sama sättega üle sama direktiivi artikli 7 lõige 1, mille kohaselt võivad liikmesriigid direktiiviga ettenähtud ajutist kaitset artiklis 5 sätestatud nõukogu otsusega hõlmatud ümberasustatud isikute kategooriate kõrval laiendada ka teistele isikutele, kui nad on ümber asustatud samadel põhjustel ning pärit samast riigist või piirkonnast. Liikmesriigid teavitavad sellest viivitamata nõukogu ja komisjoni.

**Lõikega 3** sätestatakse, et Vabariigi Valitsuse otsuse alusel kohaldatakse ajutist kaitset selles otsuses nimetatud välismaalastele, kui ei esine ajutise kaitse kohaldamisest keeldumise alust. Direktiivi 2001/55/EÜ artikli 28 lõike 1 kohaselt võivad liikmesriigid isikule ajutist kaitset mitte võimaldada, kui on piisavalt põhjust arvata, et ta on pannud toime rahunvastase kuriteo, sõjakuriteo või inimsusevastase kuriteo või ta on enne ajutist kaitset saava isikuna vastuvõtmist pannud väljaspool vastuvõtvat liikmesriiki toime raske mittepoliitilise kuriteo. Eeldatava karistuse raskusaste peab olema võrreldav selle kuriteo olemusega, milles seda inimest kahtlustatakse. Eriti jõhkrad teod, isegi kui need on väidetavalt toime pandud poliitilisel eesmärgil, võib liigitada rasketeks mittepoliitilisteks kuritegudeks. See kehtib nii kuriteo toimepanijate kui ka kuriteole kihutajate suhtes. Samuti on aluseks süüdi olemine ÜRO eesmärkide ja põhimõtete vastastes tegudes. Lisaks on keeldumise aluseks olukord, kui ajutise kaitse saajate hulka kuuluv inimene asetab ohtu Eesti julgeoleku või kui ta on kohtuotsuse alusel mõistetud süüdi eriti raskes kuriteos ja on seetõttu ühiskonnaohtlik.

### **§ 60. Ajutise kaitse tähtaeg**

**Paragrahviga 60** võetakse üle direktiivi 2001/55/EÜ artikli 4 lõige 1, mille kohaselt, ilma et see piiraks sama direktiivi artikli 6 kohaldamist, on ajutise kaitse tähtaeg üks aasta. Kui ajutise

kaitse kohaldamist artikli 6 lõike 1 punkti b alusel ei lõpetata, võib kohaldamist automaatselt kuuekuuliste ajavahemike kaupa pikendada kuni ühe aasta võrra. Sama artikli lõige 2, sätestab, et kui ajutiseks kaitseks on jätkuvalt põhjust, võib nõukogu kvalifitseeritud häälteenamusega otsustada ajutise kaitse direktiivi kohaldamist pikendada kuni ühe aasta võrra EK ettepanekul, kes vaatab läbi ka iga liikmesriigi taotluse nõukogule ettepaneku tegemise kohta.

Reageerimaks Venemaa sissetungile Ukrainasse tegi EL-i Komisjon 2. märtsil 2022 ettepaneku rakendada direktiivi 2001/55/EÜ, misjärel võttis Nõukogu 4. märtsil 2022 vastu otsuse (EL) 2022/382<sup>84</sup>, millega anti Ukraina sõja eest põgenevatele inimestele õigus ajutisele kaitsele. Vastavalt direktiivi artikli 4 lõikele 1 kohaldati ajutist kaitset esialgu ühe aasta jooksul kuni 4. märtsini 2023 ja seejärel pikendati seda automaatselt veel üheks aastaks kuni 4. märtsini 2024. 19. oktoobril 2023 võttis nõukogu vastu rakendusotsuse (EL) 2023/2409<sup>85</sup>, millega pikendati rakendusotsusega (EL) 2022/382 kehtestatud ajutist kaitset kuni 4. märtsini 2025. 11. juunil 2024 võttis nõukogu vastu rakendusotsuse (EL) 2024/1836<sup>86</sup>, millega pikendati rakendusotsusega (EL) 2022/382 kehtestatud ajutist kaitset kuni 4. märtsini 2026. Nõnda said liikmesriigid jätkata uute ajutise kaitse saajate registreerimist ja pikendada kaitse kehtivust neile, kellele ajutine kaitse oli juba antud.

**Lõikes 1** sätestatakse, et ajutise kaitse tähtaeg üks aasta. **Lõikes 2** sätestatakse, et juhul kui EL-i nõukogu ei lõpeta ajutise kaitse kohaldamist, võidakse kohaldamise tähtaega pikendada kuue kuu kaupa kuni ühe aasta võrra. Seega on võimalik rakendada automaatset pikendamist kahel korral kuue kuu kaupa ning kokku üheks aastaks. **Lõikega 3** sätestatakse, et juhul kui ajutise kaitse kohaldamine on jätkuvalt põhjendatud, võib EL-i nõukogu ajutise kaitse kohaldamist pikendada kuni ühe aasta võrra.

Seega sätestatakse direktiiviga kooskõlas olev ajutise kaitse direktiivi kohaldamise ja selle pikendamise otsustamine vastavalt Euroopa Komisoni ettepanekule ja Nõukogu otsusele.

## **2. jagu „Ajutise kaitse menetlus ja elamisloba“**

### **§ 61. Ajutise kaitse alusel elamisloa taotlemine**

Ajutist kaitset saama õigustatud välismaalane esitab Eestisse saabudes elamisloa taotluse, mitte eraldiseisva ajutise kaitse taotluse, kuivõrd EL-i Nõukogu otsuse alusel on talle juba antud ajutise kaitse staatus. VMS § 211 lõike 1 kohaselt otsustab tähtajalise elamisloa andmise või andmisest keeldumise, pikendamise või pikendamisest keeldumise PPA, kui nimetatud seadus või välisleping ei sätesta teisiti. Eestis tuleb PPA-l seega tuvastada, kas isik on õigustatud ajutist kaitset saama ning kontrollida ega välismaalase suhtes ei esine ajutise kaitse kohaldamise välistavaid asjaolusid.

**Lõige 1** sätestab, et ajutise kaitse alusel elamisloa taotleja isiku tuvastamise ja isikusamasuse kontrollimisele kohaldatakse käesoleva seaduse rahvusvahelise kaitse menetlust käsitleva 2. peatüki 1. jagu. Kuna ajutise kaitse tuvastamise menetlus viiakse läbi elamisloa taotluse menetluse raames, mille käigus tehakse kindlaks välismaalase kuuluvus ajutist kaitset saama õigustatud isikute hulka, esitab ajutise kaitse saaja **lõike 2** kohaselt elamisloa taotluse PPA-le viivitamatult pärast Eestisse saabumist. **Lõike 3** kohaselt kui piiripunktis viibival ajutise kaitse

<sup>84</sup> Nõukogu 4. märtsi 2022. aasta rakendusotsus (EL) 2022/382, millega määratakse kindlaks Ukrainast lähtuva põgenike massilise sissevoolu olemasolu direktiivi 2001/55/EÜ artikli 5 tähenduses ning nähakse selle tulemusena ette ajutine kaitse. – [ELT L 71, 4.3.2022, lk 1–6](#).

<sup>85</sup> Nõukogu 19. oktoobri 2023. aasta rakendusotsus (EL) 2023/2409, millega pikendatakse rakendusotsusega (EL) 2022/382 kehtestatud ajutist kaitset. – [ELT L, 2023/2409, 24.10.2023](#).

<sup>86</sup> Nõukogu 25. juuni 2024. aasta rakendusotsus (EL) 2024/1836, millega pikendatakse rakendusotsusega (EL) 2022/382 kehtestatud ajutist kaitset. – [ELT L, 2024/1836, 3.7.2024](#).

saajal puudub VMS-is sätestatud seaduslik alus Eestisse saabumiseks ning ta soovib taotleda Eestis ajutise kaitse alusel elamisluba, esitab ajutise kaitse saaja ajutise kaitse alusel elamisloa taotluse viivitamatult PPA-le. Kuna ajutist kaitset vajavad ja selleks õigust omavad välismaalased võivad ohu eest põgenesdes liikmesriigi territooriumile siseneda ebaseaduslikult sh ka piiripunktide vahelisel alal on **lõike 4** kohaselt kohustatud esitama ajutise kaitse alusel elamisloa taotluse PPA-le ka ebaseaduslikult piiriületamiselt vahetult tabatud ajutise kaitse saaja. **Lõige 5** sätestab, et elamisloa taotlus tuleb esitada isiklikult.

**Lõike 6** kohaselt esitab ajutise kaitse saaja elamisloa taotluses ajutise kaitse asjaolude esinemise tuvastamiseks muu hulgas andmed oma usu ja rahvuse kohta. Perekonna taasühinemise õiguse tuvastamiseks esitab taotleja andmed perekondlike sidemete kohta.

**Lõike 7** kohaselt on ajutise kaitse saaja kohustatud esitama elamisloa taotlemisel järgmised dokumendid, kui tal need olemas on:

- 1) isikut ja kodakondsust tõendavad dokumendid ning muud dokumendid, mis võivad aidata kaasa isikusamasuse ja kodakondsuse tuvastamisele;
- 2) viisad ja elamisload või elamisloast keeldumise otsused ja nende alusdokumendid ning muud piiriületusi tõendavad dokumendid;
- 3) perekondlikke suhteid tõendavad dokumendid.

Kuna elamisloamenetlus võib kesta kuni kaks kuud, mille jooksul võib ajutise kaitse saajal olla vajalik tõendada, et ta viibib riigis seaduslikult annab PPA **lõike 8** kohaselt ajutise kaitse saajale elamisloa menetlemise ajaks tõendi, mis kinnitab, et tema elamisloa taotlus on menetluses.

## **§ 62. Elamisloa andmine ja selle pikendamine**

**Paragrahviga 62** võetakse üle direktiivi 2001/55/EÜ artikli 2 punkt g ja artikli 8 lõige 1 ning sätestatakse ajutise kaitse saajale elamisloa andmine ja selle pikendamine.

Elamisluba on liikmesriigi asutuste välja antud ja selle liikmesriigi õigusaktides sätestatud vormi kohane mis tahes luba, millega lubatakse kolmanda riigi kodanikul või kodakondsuseta isikul elada selle liikmesriigi territooriumil. Liikmesriigid on kohustatud võtma vajalikud meetmed, et anda ajutist kaitset saavatele isikutele kogu kaitsetähtjaks elamisload. Selleks antakse välja dokumendid või muud samaväärsed tõendid elamisloa kohta.

Nimetatud kohustuse täitmiseks sätestatakse **lõikega 1**, et PPA annab tähtajalise elamisloa välismaalasele, kelle suhtes kohaldatakse ajutist kaitset. See tähendab, et tähtajaline elamisluba antakse kõikidele välismaalastele, kes kuuluvad EL-i nõukogu rakendusakti kohaselt ajutise kaitse saajate ringi ning kelle suhtes ei ole tuvastatud, et nad on ohtlikud Eesti riigi julgeolekule või avalikule korrale. EL-i nõukogu otsusega on ajutise kaitse vajadus nõukogu otsuses nimetatud inimeste suhtes juba hinnatud. Nendele inimestele tähtajalise elamisloa andmise menetluses on vajalik tuvastada, kas konkreetne isik kuulub ajutise kaitse saajate ringi ja kas esinevad elamisloa andmist välistavad asjaolud.

**Lõikega 4** sätestatakse, et ajutise kaitse saaja elamisluba antakse kehtivusajaga kuni 3 aastat. Nimetatud kehtivusaja määramisel on lähtutud direktiivis 2001/55/EÜ sätestatud ajutise kaitse kohaldamise mehhanismist, mille kohaselt on ette nähtud, et üldjuhul kohaldatakse sama olukorra korral ajutise kaitse režiimi kuni kolm aastat. Võimalus anda tähtajaline elamisluba kuni kolmeks aastaks aitab oluliselt vähendada halduskoormust võrreldes poole aasta kaupa elamisloa ja elamisloakaartide väljastamisega, eriti arvestades, et ajutise kaitse korral on tegemist väga suure hulga inimestega, kes sõja või muu eriti ohtliku olukorra tõttu on olnud sunnitud kodumaalt kiiresti põgenema. Kuni kolme aastane tähtajaline elamisluba ei loo



takistusi elamislubade kehtetuks tunnistamisele olukorras kui EL-i nõukogu otsustab ajutise kaitse rakendamise enne tähtaja saabumist lõpetada või otsustatakse rakendamist mitte pikendada.

Kuna ajutise kaitse saajale väljastatakse tähtajaline elamisluba ning EK ettepanekul ja nõukogu otsuse alusel või automaatselt, on ette nähtud ajutise kaitse kohaldamise pikendamise mehhanism (1 aasta otsuse alusel, 6 kuud + 6 kuud automaatselt ja 1 aasta otsuse alusel), siis on vaja sätestada ka elamisloa pikendamine. Eriti arvestades asjaoluga, et relvakonfliktid võivad kesta ka kauem kui 3 aastat ning tekkida võib olukord, mille korral ka 3 aasta möödudes ei ajutise kaitse saajatel turvaline kodumaale tagasi pöörduda. EL-i nõukogu võib sellises olukorras otsustada, ka peale 3 aasta täitumist tuleb ajutise kaitse kohaldamist pikendada. Seetõttu sätestatakse **lõikega 2**, et PPA pikendab ajutise kaitse saajale antud elamisluba tema taotluse alusel, kui ei esine elamisloa kehtetuks tunnistamise aluseks olevat asjaolu. Eesti riigi julgeoleku ja avaliku korra tagamiseks ning eelkõige laste õiguste kaitsmiseks on oluline, et Eestis seaduslikult elavatel välismaalastel on kehiv elamisluba ja elamisloakaart ning vajaduse korral ka reisidokument. Muuhulgas on see oluline digiteenuste kasutamisel, välismaalastele vajaliku toe korraldamisel ja teenuste, näiteks koolihariduse pakkumise korraldamisel.

**Lõikega 3** täpsustatakse, et juhul kui isiku ajutine kaitse ei ole lõppenud ja ta on saanud ajutise kaitse alusel elamisloa ning kasutanud vabatahtliku tagasipöördumise õigust, siis menetletakse ajutise kaitse alusel elamisloa taotlust eelisjärjekorras, võttes arvesse olukorda selle isiku päritoluriigis.

### **§ 63. Ajutise kaitse kohaldamisest keeldumine ja elamisloa andmisest või pikendamisest keeldumine**

**Lõike 1** kohaselt keeldub PPA ajutise kaitse kohaldamisest ning ei anna elamisluba välismaalasele ega pikenda seda välismaalasel:

- 1) kelle puhul on põhjendatud alus arvata, et ta on toime pannud seaduses või rahvusvahelistes õigusaktides sätestatud rahu- või inimsusvastase või sõjakuriteo;
- 2) kelle puhul on põhjendatud alus arvata, et ta on enne ajutist kaitset saava välismaalasena Eestisse vastuvõtmist väljaspool Eestit toime pannud raske mittepoliitilise kuriteo;
- 3) kelle puhul on põhjendatud alus arvata, et ta on süüdi Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni eesmärkide ja põhimõtetega vastuolus oleva teo toimepanemises;
- 4) kelle puhul on kahtlus, et tema Eestisse saabumine võib ohustada riigi julgeolekut;
- 5) kes on lõplikult süüdi mõistetud raske kuriteo toimepanemises ja kes ohustab ühiskondlikku turvalisust;
- 6) kes ei ole ajutise kaitse saaja.

Nimetatud sättega võetakse üle direktiivi 2001/55/EÜ artikli 28 lõige 1, mis sätestab, et liikmesriigid võivad isikule ajutist kaitset mitte võimaldada, kui: a) on piisavalt põhjust arvata, et: i) ta on pannud toime rahuvastase kuriteo, sõjakuriteo või inimsusevastase kuriteo, nagu need on määratletud rahvusvahelistes õigusaktides, millega nähakse ette selliseid kuritegusid käsitlevad sätted; ii) ta on enne ajutist kaitset saava isikuna vastuvõtmist pannud väljaspool vastuvõtvat liikmesriiki toime raske mittepoliitilise kuriteo. Eeldatava karistuse raskusaste peab olema võrreldav selle kuriteo olemusega, milles kõnealust isikut kahtlustatakse. Eriti jõhkrad teod, isegi kui need on väidetavalt toime pandud poliitilisel eesmärgil, võib liigitada rasketeks mittepoliitilisteks kuritegudeks. See kehtib nii kuriteo toimepanijate kui ka kuriteole kihutajate suhtes; iii) ta on olnud süüdi ÜRO eesmärkide ja põhimõtete vastastes tegudes; b) ta võib asetada ohtu võõrustava liikmesriigi julgeoleku või kui ta on kohtuotsuse alusel mõistetud süüdi eriti raskes kuriteos, on seetõttu vastuvõtvas liikmesriigis ühiskonnaohtlik.

**Lõike 2** kohaselt lähtub PPA käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud aluste kohaldamisel proportsionaalsuse põhimõttest ning arvestab konkreetse välismaalase tegusid. Nimetatud sättega võetakse üle direktiivi 2001/55/EÜ artikli 28 lõige 2, mis sätestab, et direktiivi sama artikli lõikes 1 nimetatud väljasaatmise põhjused rajanevad üksnes asjaomase isiku isiklikel tegudel. Väljasaatmisotsused või -meetmed peavad rajanema proportsionaalsuse põhimõttel.

**Lõike 3** kohaselt, käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 2 nimetatud raske mittepoliitilise kuriteona käsitatakse muu hulgas väidetavalt poliitilisel eesmärgil toimepandud eriti jõhkrat tegu. Seda sätet kohaldatakse kuriteo täideviija ja osavõtja suhtes. Antud säte lähtub direktiivi 2001/55/EÜ artikli 28 lõike 1 punkti a alapunktist ii, mille kohaselt on isik enne ajutist kaitset saava isikuna vastuvõtmist pannud väljaspool vastuvõtvat liikmesriiki toime raske mittepoliitilise kuriteo.

**Lõike 4** kohaselt, ajutise kaitse saajale, kellele keeldutakse elamisluba andmast või kelle elamisluba keeldutakse pikendamast tehakse samas otsuses või koos sellega lahkumisettekirjutus VSS-is sätestatud korras, kui välismaalasele ei ole pandud kohustust Eestist lahkuda muul alusel.

**Lõike 5** kohaselt ajutise kaitse andmisest keeldumise ja elamisloa andmisest keeldumise või elamisloa pikendamisest keeldumise otsuse peale võib 14 päeva jooksul otsuse teatavaks tegemise päevast arvates esitada kaebuse halduskohtule. Nimetatud otsuseid ei saa vaidlustada vaidemenetluse korras. Nimetatud sättega võetakse üle direktiivi 2001/55/EÜ artikkel 29, mis sätestab, et isikutel, kellele liikmesriik ei võimalda ajutist kaitset või perekonnaga taasühinemist, on õigus otsus asjaomases liikmesriigis vaidlustada.

## **§ 64. Elamisloa kehtetuks tunnistamine**

**Lõige 1** sätestab, et PPA tunnistab ajutise kaitse saaja elamisloa kehtetuks ajutise kaitse tähtaja lõppedes, ajutise kaitse saaja viimisel teise EL-i liikmesriiki perekonna taasühendamise eesmärgil, ajutise kaitse saaja elama asumisel mõnda muusse riiki või kui ajutise kaitse saaja suhtes ilmneb käesoleva seaduse §-is 64 sätestatud elamisloa andmisest ja selle pikendamisest keeldumise aluseks olev asjaolu.

Direktiivi 2001/55/EÜ artikli 6 lõike 1 kohaselt ajutine kaitse lõpeb: a) maksimaalse kaitsetähtaja lõppemisel; või b) mis tahes ajal vastavalt nõukogu otsusele, mille ta teeb kvalifitseeritud häälteenamusega komisjoni ettepanekul, kes vaatab läbi ka iga liikmesriigi taotluse nõukogule ettepaneku tegemise kohta.

**Lõige 2** sätestab, et ajutise kaitse saaja elamisloa kehtetuks tunnistamise alusena kohaldatakse käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 3 sätestatud alust eelkõige, kui ajutise kaitse saaja eemalviibimine Eestist on kestnud kauem kui 90 päeva mis tahes 180-päevase ajavahemiku jooksul või kui teine EL-i liikmesriik on talle andnud ajutise kaitse alusel elamisloa.

**Lõike 3** kohaselt ajutise kaitse saajale, kelle elamisluba tunnistatakse kehtetuks, tehakse samas otsuses või koos sellega lahkumisettekirjutus VSS-is sätestatud korras, kui välismaalasele ei ole pandud kohustust Eestist lahkuda muul alusel.

**Lõige 4** selgitab, et eelnõu § 64 lõiget 3 ei kohaldata ajutise kaitse saaja suhtes, kes viiakse teise EL-i liikmesriiki perekondade taasühinemise eesmärgil või kellel on Eestis viibimiseks VMS-is sätestatud seaduslik alus või kui teine EL-i liikmesriik on talle andnud ajutise kaitse alusel elamisloa.

Direktiivi 2001/55/EÜ artikli 15 lõike 2 kohaselt, juhul kui pereliikmed saavad ajutist kaitset eri liikmesriikides, taasühendavad liikmesriigid need pereliikmed. Seejuures tuleb arvestada pereliikmete tahet ja raskusi kui taasühendamist ei toimuks. Sama direktiivi artikli 15 lõige 6 täpsustab, et taasühendamise tõttu ühest liikmesriigist teise üle viidud taotleja elamisluba tunnistatakse lähteliikmesriigis kehtetuks ja seal selle inimese ajutise kaitse saajana vastu võtmise kohustus lõpeb.

## **§ 65. Ajutise kaitse saaja perekonnaliikme elamisluba**

Sarnaselt pagulase ja täiendava kaitse saaja perekonnaliikmele, antakse ka ajutise kaitse saaja perekonnaliikmele samal alusel ja sama kehtivusajaga elamisluba nagu ajutise kaitse saajale, mistõttu **lõike 1** kohaselt annab PPA ajutise kaitse saaja, kellele on antud elamisluba, perekonnaliikmele samal alusel ja sama kehtivusajaga elamisloa kui ajutise kaitse saajale. Nimetatud sättega võetakse üle direktiivi 2001/55/EÜ artikli 15 lõige 6, mis sätestab, et taasühendatud pereliikmetele antakse ajutise kaitse korra kohaselt elamisload. Selleks antakse välja dokumendid või muud võrdväärased tõendid. Ajutise kaitse saaja perekonnaliikme elamisluba pikendatakse **lõige 2** kohaselt samadel alustel ja samaks kehtivusajaks kui ajutise kaitse saaja elamisluba. Perekonnaliikmele keeldutakse elamisloa andmisest, kui perekonnaliikme enda suhtes ilmneb asjaolu, mille puhul ajutise kaitse saajale keeldutakse elamisloa andmisest ja ajutise kaitse kohaldamisest või kui esineb ajutise kaitse saaja elamisloa kehtetuks tunnistamise alus, mistõttu **lõike 3** kohaselt PPA ei anna ega pikenda elamisluba perekonnaliikmele samadel alustel, mille esinemisel keeldutakse välismaalasele ajutise kaitse kohaldamisest ja elamisloa andmisest või selle pikendamisest. Keeldumise alused on käsitletud direktiivi 2001/55/EÜ artikli 28 lõikes 1.

**Lõige 4** sätestab, et PPA tunnistab perekonnaliikme elamisloa kehtetuks samadel alustel, mille esinemisel tunnistatakse kehtetuks ajutise kaitse saaja elamisluba, seega kui ajutise kaitse saaja elamisluba tunnistatakse kehtetuks või kui perekonnaliige viiakse teise EL-i liikmesriiki või kui ta vabatahtlikult asub elama mõnda teise riiki või kui tema enda suhtes ilmneb asjaolu, mille puhul ajutise kaitse saajale keeldutakse elamisloa andmisest ja ajutise kaitse kohaldamisest.

**Lõike 5** kohaselt tehakse perekonnaliikmele, kelle elamisluba tunnistatakse kehtetuks, samas otsuses või koos sellega lahkumisettekirjutus VSS-is sätestatud korras, kui välismaalasele ei ole pandud kohustust Eestist lahkuda muul alusel.

## **§ 66. Ajutise kaitse alusel esitatava elamisloa taotluses esitatavad andmed ning elamisloa vorm ja elamisloa andmise korraldamine**

**Lõike 1** kohaselt vormistatakse ajutise kaitse saaja ja tema perekonnaliikme elamisluba elamisloa andmise või pikendamise otsuse andmete alusel elamisloa andmete kandmise teel elamisloakaardile. Nimetatud sättega võetakse üle direktiivi 2001/55/EÜ artikli 8 lõige 1, mis sätestab, et liikmesriigid võtavad vastu vajalikud meetmed, et anda ajutist kaitset saavatele isikutele kogu kaitsetähtjaks elamisload. Selleks antakse välja dokumendid või muud samaväärsed tõendid.

**Lõike 2** kohaselt kui ajutise kaitse saajale ja tema perekonnaliikmele on antud elamisluba, on nad kohustatud esitama elamisloakaardi taotluse ja nad daktüloskopeeritakse elamisloakaardi taotluse menetluse käigus.

**Lõike 3** kohaselt edastatakse ajutise kaitse alusel elamisloa taotleja biomeetrilised andmed edastatakse Eurodac-süsteemi vastavalt määrusele 2024/1358/EL (Eurodac-süsteemi kohta). Määruse 2024/1358 (Eurodac-süsteemi kohta) põhjenduspunkt 9 selgitab, et direktiivi

2001/55/EÜ andmekogumist käsitlevaid sätteid on asjakohane täiendada, lisades ajutise kaitse saanud isikud Eurodac-süsteemi. Sellega seoses on biomeetrilised andmed oluline element selliste isikute identiteedi või perekondlike suhete kindlakstegemisel ning seega määruse (EL) 2016/679 (füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel) tähenduses olulise avaliku huvi kaitsmisel. Peale selle, kui ajutise kaitse saajate biomeetrilised andmed lisatakse Eurodac-süsteemi ja mitte liikmesriikidevahelisse vastastikkusel põhinevasse süsteemi, saavad sellised isikud kasu käesolevas määruses sätestatud kaitsemeetmetest ja kaitsest, eelkõige seoses andmete säilitamise tähtaegadega, mis peaksid olema võimalikult lühikesed. Määruse 2024/1358 (Eurodac-süsteemi kohta) põhjenduspunkt 11 täpsustab, et on asjakohane lükata ajutise kaitse saajana registreeritud kolmandate riikide kodanike või kodakondsuseta isikute biomeetriliste andmete kogumine ja edastamine edasi nii, et see algab kolm aastat pärast käesoleva määruse muude sätete kohaldamise alguskuupäeva, et tagada komisjonile piisav aeg selleks, et hinnata ajutise kaitse saajate andmete vahetamiseks kasutatavate IT-süsteemide toimimist ja tõhusust ning sellise kogumise ja edastamise eeldatavat mõju direktiivi 2001/55/EÜ aktiveerimise korral. Määruse 2024/1358 (Eurodac-süsteemi kohta) põhjenduspunkti 64 kohaselt, selleks et toetada liikmesriike halduskoostöös direktiivi 2001/55/EÜ rakendamisel, tuleks ajutise kaitse saajate andmeid säilitada Eurodac-süsteemis ühe aasta jooksul alates vastava nõukogu rakendusotsuse jõustumise kuupäevast. Säilitamistähtaega tuleks pikendada igal aastal kogu ajutise kaitse kestuse ajal. Ajutise kaitse saajaid puudutavad sätted on määruses 2024/1358/EL (Eurodac-süsteemi kohta) reguleeritud VIII peatükis artikliga 26, mis käsitleb biomeetriliste andmete kogumist ja edastamist.

### **3. jagu „Ajutise kaitse alusel elamisloa taotleja õigused ja kohustused ning tema vastuvõtmine“**

#### **§ 67. Ajutise kaitse alusel elamisloa taotleja esindamine**

**Lõige 1** kohaselt kohaldatakse alaealise ja saatjata alaealise ajutise kaitse alusel elamisloa taotleja esindamisele alaealise ja saatjata alaealise rahvusvahelise kaitse taotleja esindamise kohta sätestatud ning **lõige 2** kohaselt on välismaalasel õigus kasutada ajutise kaitse alusel elamisloa taotlemise menetluses esindajat, välja arvatud seletuste andmisel ja muus menetlustoimingus, mida selle olemusest tulenevalt tuleb teha isiklikult.

#### **§ 68. Ajutise kaitse alusel elamisloa taotleja õigused ja kohustused**

**Lõige 1** kohaselt tagatakse ajutise kaitse alusel elamisloa taotlejale PS-ist, seadustest ja muudest õigusaktidest ning välislepingutest, EL-i õigusaktidest, rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud normidest ja rahvusvahelistest tavadest tulenevad õigused ja vabadused. **Lõikest 2** tulenevalt on ajutise kaitse alusel elamisloa taotlejal on õigus saada esimesel võimalusel, kuid mitte hiljem kui 15 päeva pärast elamisloa taotluse esitamist kirjalikult ja vajadusel suuliselt ja keeles, mida ta mõistab, teavet oma õiguste ja kohustuste kohta, sealhulgas teavet riigi õigusabi, vastuvõtutingimustega seotud abi, teavet andvate organisatsioonide, ajutise kaitse alusel elamisloa taotlemise menetluse ajakava ning kohustuste täitmata jätmise tagajärgede kohta; saada tuge lähtuvalt oma erivajadusest, erivajaduse määramisel kohaldatakse rahvusvahelise kaitse taotleja kohta sätestatud ning saada ajutise kaitse alusel elamisloa taotlemise menetluses ja menetluses tehtud otsuse vaidlustamiseks õigusabi enda esindamiseks RÕS-is sätestatud korras.

**Lõike 3** kohaselt on ajutise kaitse alusel elamisloa taotlejal on kohustatud järgima Eesti põhiseaduslikku korda ja Eesti õigusakte, austama põhiseaduslikke väärtusi ja printsiipe, vabadusel, õiglusel ja õigusel tuginevat riiki ning Eesti ühiskonna korraldust, eesti keelt ja kultuuri; esitama isiklikult ajutise kaitse alusel elamisloa taotluse; esitama PPA määratud

tähtajaks kõik andmed ja enda valduses olevad dokumendid ning muud tõendid, millel on tähtsust ajutise kaitse alusel elamisloa taotluse menetlemisel; aitama kaasa isiku tuvastamiseks ja kontrollimiseks vajalike andmete kogumisele; võimaldama asjade ja isiku läbivaatust, ning asjade ja dokumentide, sealhulgas isikut tõendava dokumendi, hoiule võtmist; lubama kontrollida tervises seisundit rahvastiku tervise kaitsega seotud kaalutlustel.

Paragrahviga on üle võetud direktiivi 2001/55/EÜ artikli 8 lõige 2, mis ütleb, et olenemata sama direktiivi lõikes 1 osutatud elamislubade kehtivusajast ei tohi liikmesriigid ajutist kaitset saavaid isikuid kohelda ebasoodsamalt, kui on ette nähtud direktiivi artiklitega 9–16.

## **§ 69. Materiaalsed vastuvõtutingimused ja rahaline toetus**

**Paragrahviga 69** luuakse direktiivi 2001/55/EÜ rakendumise korral sarnased vastuvõtutingimused, mis kohalduvad massilisest sisserändest põhjendatud hädaolukorrale. Massilise sisserände kontekstis on taotlejate arv prognoosimatu. Seega tagatakse ajutise kaitse alusel elamisloa taotlejale tema Eestis viibimisel vähemalt majutus, toitlustamine, vajadusel varustamine esmavajalike riietus- ja tarbeesemete ning isikliku hügieeni vahenditega ning alaealistele taotlejatel on tagatud juurdepääs haridusele vastavalt käesolevas seaduses sätestatule. Regulatsioon on kooskõlas põhimõttega, et taotlejale on tagatud vajaduspõhised baasvajadused ning miinimumtingimused. Sõltuvalt majutuskeskuse infrastruktuurist on vastavalt seadusele sätestatule vastuvõtutingimuse korraldajal õigus teatud teenused asendada rahalise toega või kombineeritud lahendusega. Ajutise kaitse alusel elamisloa taotlejate majutuskeskuses kehtivad seaduses sätestatud sisekorrad ning põhimõtted seoses kulude hüvitamise nõudega kui isikul on piisavad rahalised vahendid.

## **§ 70. Ajutise kaitse alusel elamisloa taotleja viibimine kindlaks määratud kohas**

**Lõike 1** kohaselt on ajutise kaitse alusel elamisloa taotleja kohustatud elamisloa menetlemise ajal elama rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskuses või muus temale määratud majutuskohas.

**Lõike 2** kohaselt võib väljaspool majutuskohta ajutise kaitse alusel elamisloa taotleja elada PPA kirjalikul loal, kui taotleja majutamise ja ülalpidamise tagab Eestis seaduslikult elav isik või tal on piisavalt rahalisi vahendeid enda majutamise ja ülalpidamise tagamiseks. PPA hindab loa andmisel käesolevas seaduses sätestatud järelevalvemeetmete kohaldamise vajalikkust ja teavitab loa andmisest materiaalsed vastuvõtutingimuste osutajat.

**Lõike 3** kohaselt võtab PPA elamisloa taotlejalt väljaspool majutuskohta elamise loa ära, kui loa andmise aluseks olevad asjaolud on ära langenud.

**Lõike 4** kohaselt on majutuskohas elamisel ajutise kaitse saaja kohustatud järgima rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskuse sisekorda.

**Lõike 5** kohaselt võib ajutise kaitse alusel elamisloa taotlejat halduskohtu loal kinni pidada kui ta on korduvalt või tõsiselt rikkunud rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskuse sisekorda või kui tema viibimine kinnipidamiskeskuses on vajalik riigi julgeoleku või avaliku korra kaitsmise huvides.

## **4. jagu „Perekondade taasühendamine, üleviimine teise riiki, reisiluba ning tagasivõtmine“**

## **§ 71. Perekondade taasühendamine**

Tulenevalt direktiivi 2001/55/EÜ artikli 15 lõikest 1, loetakse **lõikes 1** sätestatuna ajutise kaitse saaja perekonnaliikmeks tema abikaasa või registreeritud elukaaslane, tema või tema abikaasa või registreeritud elukaaslase vallaline ja alaealine laps ning eelnevalt nimetamata lähisugulane, kes elas päritoluriigis temaga koos ja oli temast sõltuv. **Lõike 2** kohaselt ei käsitle PPA alaealise ajutise kaitse saaja abikaasat perekonnaliikmena, kui abielu on ilmselgelt vastuolus avaliku korraga ja Eesti õiguse oluliste põhimõtetega. **Lõike 3** kohaselt perekonnaliikmeid käsitatakse perekonnana juhul, kui perekond oli olemas enne Eestisse saabumist.

Tulenevalt direktiivi 2001/55/EÜ artikli 15 lõikest 2 otsustab PPA **lõikes 4** kohaselt perekondade, kes lahutati massilise sisserände asjaoludel, taasühendamise, lähtudes järgmistest asjaoludest:

- 1) kui perekonnaliikmed saavad ajutist kaitset erinevates EL-i liikmesriikides, arvestatakse käesoleva paragrahvi lõike 1 punktides 1 ja 2 nimetatud perekonnaliikmete taasühendamisel nende perekonnaliikmete tahtega;
- 2) kui perekonnaliikmed saavad ajutist kaitset erinevates EL-i liikmesriikides, võidakse käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 3 nimetatud perekonnaliikmed taasühendada, võttes iga üksikjuhtumi puhul arvesse konkreetseid asjaolusid;
- 3) kui välismaalane saab ajutist kaitset Eestis ning käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 1 või 2 nimetatud perekonnaliige ei viibi Eestis, võimaldatakse nendel ühineda Eestis;
- 4) kui välismaalane saab ajutist kaitset Eestis ning käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 3 nimetatud perekonnaliige ei viibi Eestis, võidakse nad taasühendada Eestis, võttes arvesse iga üksikjuhtumi puhul konkreetseid asjaolusid.

**Lõike 5** kohaselt arvestatakse perekondade taasühendamisel eelkõige alaealise õiguste ja huvidega. **Lõike 6** kohaselt võib perekondade taasühendamisest keeldumise otsuse peale 14 päeva jooksul otsuse teatavaks tegemise päevast arvates esitada kaebuse halduskohtule. Nimetatud otsust ei saa vaidlustada vaidemenetluse korras. Nimetatud sättega võetakse üle direktiivi 2001/55/EÜ artikkel 29, mis näeb ette õiguse otsus asjaomases liikmesriigis vaidlustada kui liikmesriik ei võimalda ajutist kaitset või perekonnaga taasühinemist.

## § 72. Üleviimine teise riiki

**Lõike 1** kohaselt kui ajutist kaitset saav isik nõustub tema üleviimisega teise EL-i liikmesriiki perekonna taasühendamise eesmärgil, tehakse tema üleviimiseks selle liikmesriigiga koostööd.

**Lõige 2** sätestab, et taotlus viia ajutist kaitset saav isik üle teise EL-i liikmesriiki edastatakse teisele liikmesriigile ning sellest teavitatakse EK-i ja UNHCR-i. Kui teine liikmesriik edastab Eestile vastava taotluse, teavitab Eesti taotluse esitanud liikmesriiki oma võimalustest üleviida vastu võtta.

Lõigetega 1 ja 2 võetakse üle direktiivi 2001/55/EÜ artikli 15 lõige 5, mille kohaselt asjaomased liikmesriigid otsustavad direktiivi artikleid 25 ja 26 arvesse võttes, millises liikmesriigis taasühendamine aset leiab.

**Lõige 3** kohaselt ajutist kaitset saava isiku üleviimisel teise riiki tunnistatakse tema Eesti elamisluba kehtetuks juhul, kui teine liikmesriik on talle andnud ajutise kaitse. Sättega võetakse üle direktiivi 2001/55/EÜ artikli 26 lõige 4, mis sätestab, et ühest liikmesriigist teise üleviimisel lõpeb lähteliikmesriigi elamisluba ning lõppevad lähteliikmesriigi ajutise kaitsega seotud kohustused asjaomaste isikute suhtes. Uus vastuvõttev liikmesriik annab kõnealustele isikutele ajutise kaitse.



**Lõige 4** kohaselt annab PPA ajutise kaitse saajale, kes viiakse Eestist teise EL-i liikmesriiki, reisiloo. Sellega on üle võetud direktiivi 2001/55/EÜ artikli 8 lõige 3, mis sätestab, et vajaduse korral teevad liikmesriigid ajutise kaitse eesmärgil nende territooriumile vastu võetavatele isikutele kättesaadavaks kõik abinõud vajalike viisade, sh transiidiviisade saamiseks. Olukorra kiireloomulisuse tõttu tuleb vorminõudeid vähendada miinimumini. Viisad peaksid olema tasuta või minimaalse hinnaga. Samuti direktiivi artikli 26 lõige 5 täiendab, et ajutist kaitset saavate isikute üleviimisel ühest liikmesriigist teise kasutavad liikmesriigid direktiivi I lisas esitatud näidisele vastavat reisiluba.

## **§ 73. Tagasivõtmine**

**Paragrahv 73** ütleb, et kui välislepingus ei ole sätestatud teisiti, on Eesti kohustatud tagasi võtma ajutise kaitse saaja, kellel on kehtiv Eesti väljaantud elamisluba ja kes viibib ebaseaduslikult teises EL-i liikmesriigis või kes on ebaseaduslikult sisenenud teise EL-i liikmesriiki. Sättega on üle võetud direktiivi 2001/55/EÜ artikkel 11, mille kohaselt liikmesriik võtab tema territooriumil ajutist kaitset saava isiku tagasi, kui nimetatud isik jääb artiklis 5 viidatud nõukogu otsusega hõlmatud ajavahemiku jooksul teise liikmesriigi territooriumile või üritab sinna loata siseneda. Liikmesriigid võivad kahepoolse kokkuleppega otsustada seda artiklit mitte kohaldada.

## **5. jagu Ajutine kaitse ja rahvusvahelise kaitse menetlus**

### **§ 74. Ajutine kaitse ja rahvusvahelise kaitse menetlus**

Juurdepääsu varjupaigamenetlusele ajutise kaitse puhul käsitletakse direktiivi 2001/55/EÜ peatükis IV. Artikli 17 lõike 1 kohaselt peab ajutist kaitset saavatel isikutel olema igal ajal võimalik esitada varjupaigataotlus ning lõike 2 kohaselt viiakse nende varjupaigataotluste läbivaatamine, mille menetlemine ei ole ajutise kaitse tähtaja lõpuks lõppenud, lõpule pärast nimetatud tähtaja lõppu. Artikli 19 lõike 1 kohaselt võivad liikmesriigid sätestada, et taotluste läbivaatamise ajal ei saa inimene olla samaaegselt ajutise kaitse saaja ja varjupaigataotleja.

Sellest tulenevalt on **lõike 1** kohaselt ajutise kaitse saajal igal ajal õigus esitada rahvusvahelise kaitse taotlus ajutise kaitse kehtivusaja jooksul. Samas lubab direktiiv liikmesriikidel siseriiklikult sätestada, et taotluste läbivaatamise ajal ei saa välismaalane olla samaaegselt rahvusvahelise kaitse taotleja ja ajutise kaitse saaja.

Eelnevast lähtudes ning et ei tekiks tühimikku ajutise kaitse kehtivusaja lõppemise ja rahvusvahelise kaitse taotluse suhtes otsuse langetamise vahel, sätestatakse **lõikes 2**, et rahvusvahelise kaitse taotlus võetakse küll menetlusse, kuid selle menetlemine peatatakse. Rahvusvahelise kaitse taotluse menetlust jätkatakse kolm kuud enne ajutise kaitse kehtivusaja lõppemist välismaalase soovi alusel. Kui välismaalane ei soovi rahvusvahelise kaitse taotluse menetlemise jätkamist või kui välismaalane on Eestist lahkunud, siis rahvusvahelise kaitse menetlus lõpetatakse. Sättega välditakse mh olukorda, mil välismaalane on üheaegselt nii rahvusvahelise kaitse taotleja kui ka ajutise kaitse saaja, kellele laienevad mõlemast staatusest tulenevad õigused ja kohustused. Üksnes mõjuval põhjusel võidakse rahvusvahelise kaitse taotlust menetleda ka ajutise kaitse kehtivusajal nagu on sätestatud **lõikega 3**. Ajutise kaitse kehtivusajal kohaldatakse **lõike 4** kohaselt üksnes käesolevas peatükis sätestatud, olenemata asjaolust, et ajutise kaitse saaja on esitanud rahvusvahelise kaitse taotluse. Pärast ajutise kaitse lõppemist kohaldatakse rahvusvahelise kaitse taotleja kohta sätestatud, kui välismaalane esitab või on esitanud rahvusvahelise kaitse taotluse. PPA võtab **lõike 5** kohaselt menetlusse ja menetleb rahvusvahelise kaitse taotlust, mille on esitanud Eestis viibiv ajutise kaitse saaja.

## 6. jagu Ajutise kaitse lõppemine ja tagasipöördumine

### § 75. Ajutise kaitse lõppemine

**Lõike 1** kohaselt lõpeb ajutine kaitse maksimaalse kaitsetähtaja lõppemisel või mis tahes ajal vastavalt EL-i Nõukogu otsusele. Juhul kui ajutise kaitse saaja viiakse üle teise EL-i liikmesriiki, lõpevad **lõike 2** kohaselt ajutise kaitsega seotud Eesti kohustused nimetatud välismaalase suhtes ning PPA tunnistab ajutise kaitse lõppedes **lõike 3** kohaselt välismaalase elamisloa kehtetuks.

Sättega on üle võetud direktiivi 2001/55/EÜ (ajutise kaitse kohta) artikli 6 lõige 1, mille kohaselt ajutine kaitse lõpeb maksimaalse kaitsetähtaja lõppemisel või mis tahes ajal vastavalt nõukogu otsusele, mille ta teeb kvalifitseeritud häälteenamusega komisjoni ettepanekul, kes vaatab läbi ka iga liikmesriigi taotluse nõukogule ettepaneku tegemise kohta.

### § 76. Välismaalase Eestis viibimine pärast ajutise kaitse lõppemist

Direktiivi 2001/55/EÜ artikkel 20 sätestab, et pärast ajutise kaitse lõppemist kohaldatakse liikmesriikides kaitse ja välismaalastega seotud õigust, ilma et see piiraks direktiivi artiklite 21, 22 ja 23 kohaldamist. Sellest tulenevalt sätestatakse **lõikes 1**, et ajutise kaitse lõppedes on ajutise kaitse saaja ja tema perekonnaliikme Eestis viibimine seaduslik rahvusvahelise kaitse taotluse või VMS-is sätestatud korras esitatud elamisloa taotluse läbivaatamise ajal ning **lõikes 2**, et nimetatud elamisloa taotlus tuleb esitada hiljemalt kolm kuud enne käesoleva seaduse ajutise kaitse alusel antud elamisloa kehtivusaja lõppemist. **Lõike 3** kohaselt on pärast ajutise kaitse lõppemist ja elamisloa kehtetuks tunnistamist välismaalane kohustatud Eestist lahkuma, kui välismaalane ei ole esitanud käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud elamisloa taotlust või rahvusvahelise kaitse taotlust või ei esine käesolevas seaduses sätestatud tagasisaatmise edasilükkamise asjaolu.

### § 77. Tagasisaatmise edasilükkamine

Direktiivi artikli 6 lõike 2 kohaselt põhineb Nõukogu otsus ajutise kaitse lõppemise kohta kindlakstehtud asjaolul, et olukord päritoluriigis võimaldab ajutise kaitse saajate turvalist ja püsivattagasiöördumist, võttes nõuetekohaselt arvesse inimõigusi ja põhivabadusi ning liikmesriikide kohustusi seoses tagasisaatmise keeluga.

Välismaalane ei ole kohustatud ajutise kaitse lõppedes Eestist lahkuma üksnes humansestel põhjustel või kui välismaalase tervises seisund ei võimalda tal reisida ning tagasisaatmine põhjustaks tõsiseid tagajärgi välismaalase tervisele. Sel juhul lükatakse välismaalase tagasisaatmine edasi seniks, kui välismaalasel on võimalik lahkuda. Seepärast on **lõikega 1** sätestatud, et pärast ajutise kaitse lõppemist lükatakse välismaalase tagasisaatmine edasi, kui selleks on humansest põhjustel või kui välismaalase tervises seisund ei võimalda tal reisida ning tagasisaatmine põhjustaks tõsiseid tagajärgi tema tervisele. Lisaks võidakse **lõike 2** kohaselt pärast ajutise kaitse lõppemist välismaalase tagasisaatmine edasi lükata kuni välismaalase, tema abikaasa või registreeritud elukaaslase alaealise lapse kooliaasta lõppemiseni.

Paragrahvi 77 ja sellele eelnenud § 76 lõikega 3 on seega üle võetud direktiivi 2001/55/EÜ artikli 21 lõige 1, mis ütleb, et liikmesriigid võtavad vajalikke meetmeid vabatahtliku tagasiöördumise võimaldamiseks ajutist kaitset saavatele isikutele või isikutele, kelle osas ajutine kaitse on lõppenud. Liikmesriigid tagavad, et ajutist kaitset saavate isikute vabatahtlikku tagasiöördumist reguleerivad sätted soodustaksid nende inimväärikust austavat

tagasipöördumist. Liikmesriigid tagavad, et nimetatud isikute tagasipöördumise otsus tehakse kõiki asjaolusid teades. Liikmesriigid võivad ette näha ka tutvumisviisi.

## **6. peatükk „RAHVUSVAHELISE KAITSE SAAJA JA AJUTISE KAITSE ALUSEL ELAMISLOA SAANUD VÄLISMAALASE SOTSIAALSED ÕIGUSED JA KOHUSTUSED“**

### **§ 78. Vastuvõtmise korraldamine**

**Paragrahviga 78** luuakse vastuvõtu kord rahvusvahelise kaitse ja ajutise kaitse menetluse ajal majutuskeskuses või muus majutuskohas viibinud välismaalasele, kes on saanud Eestis elamisloa ning kes vajab tuge majutuskeskusest välja kolimiseks ja iseseisva elu alustamisel. Samuti sätestatakse rahvusvahelise kaitse saajale tõlketeenuse võimaldamine, mis toetab nende kohanemist ja iseseisva elu alustamist KOV-i üksuses. Kuigi ajutine kaitse ei ole rahvusvahelise kaitse vorm, siis nimetatakse 6. peatükis nii ajutise kaitse saajaid kui rahvusvahelise kaitse saajaid teksti loetavuse huvides ühise nimetajaga *kaitse saajateks*.

**Lõikega 1** sätestatakse, et kaitse saajal on õigus jätkuvalt viibida majutuskohas kuni ta leiab endale iseseisva elukoha KOV-i üksuses.

**Lõikega 2** täpsustatakse, et kaitse saaja osaleb elukoha otsimisel ning SKA tagab talle elukoha otsimisel vajaliku toe. Toe pakkumisel ja elukoha valikul võetakse muuhulgas eelkõige arvesse inimese tervises seisundit ja sellest tulenevat tervishoiuteenuste vajadust, sugulaste ja lähedaste elukohta ning töötamise võimalusi. Elukohta otsitakse eelkõige vabalt üüriturult, kuna KOV-ide sotsiaalmajutusüksustes puuduvad piisavad elukohad ning kaitse taotlejate majutuskeskusest väljumise eesmärgiks on toetada inimese elu alustamist võimalikult tavapärasel keskkonnas ning püsiva väljavaatega. Kui inimesel tekivad hilisemates eluetappides raskused, siis korraldatakse talle tuge vastavalt KOV-i hinnangule ja ulatuses samadel alustel nagu teisi sama KOV-i elanikke, sh sotsiaalteenuste ja -toetuste kaudu. SKA toetus seisneb eelkõige kaitse saanu nõustamises, abistamine üürikuulutuste leidmisega, kulude arvestamisel, üürileandjaga suhtlemisel jm praktilises abis uue elukoha leidmisel. Elukoha lõpliku valiku teeb kaitse saaja.

**Lõige 3** sätestab ajalise tähtaja, mille jooksul peab SKA majutuskeskusest iseseisva elukoha leidmise tuge pakkuma ja majutuskeskuse elanik on kohustatud välja kolima. Selleks tähtjaks on neli kuud arvates elamisloa andmise päevast. Sellega kehtestatakse maksimaalne ajaline piirang peale elamisloa saamist majutuskeskuses elamise jätkamiseks. Täiendavalt on siiski oluline arvestada, et majutuskeskusest lahkumine peab toimuma esimesel objektiivselt mõistlikul võimalusel, et tagada kaitse saajale võimalikult kiire iseseisva elu alustamine ning tagada vajalikud majutuskohad kaitse taotlejatele. Tavapärane praktika näitab, et sobilik eluruum on üldjuhul võimalik nelja kuu jooksul leida. Kaitse saaja kohustuseks on teha koostööd eluaseme leidmisel ja kolimise ettevalmistamisel.

**Lõikega 4** kehtestatakse avatud loetelu toimingutest, mida SKA kaitse saaja abistamiseks vajaduse korral korraldab. Abi antakse seega eluaseme leidmisel, tõlketeenuse võimaldamisel, õiguste ja kohustuste osas teabe saamisel ja muude eluoluliste küsimuste lahendamisel ning teenustele suunamises. Samuti abistatakse, et tagada vajalike teenuste kättesaadavus. Enamik tegevusi ja tuge tagatakse kaitse saanule ajal, mil ta elab veel majutuskeskuses. Samas säilib kaitse saajal võimalus kuni 6 kuu jooksul alates majutuskeskusest lahkumise ajast saada personaalsetest vajadustest lähtuvat tuge. Näiteks nõustatakse vajadusel korral kaitse saajat talle vajalike teenuste taotlemisel ja saamisel ning ametiasutustega suhtlemisel. Kaitse saaja KOV-i

territooriumile kolimisel teavitatakse vajaduse korral KOV-i üksust kui kaitse saaja sellega nõus on.

Tõlketeenus hõlmab nii suulist kui ka kirjalikku tõlget. Kaitse saaja ei saa ise valida tõlki ega tellida teenust omal algatusel. Selleks peab esitama taotluse SKA-le või tema halduslepingu partnerile. Taotluse võib kaitse saaja eest esitada ka ametiasutus, näiteks KOV, tervishoiuteenuse osutaja, haridusasutus, hoolekandeaustus vms. Tõlketeenus saab kasutada seoses kaitse saaja elu alustamise toetamisega. Kulu on põhjendatud juhul, kui see on vältimatu tema iseseisva elu alustamiseks ja kohanemiseks. SKA hindab tõlketeenuse taotluse põhjendatust individuaalselt. Kirjalike dokumentide tõlkimise osas näitab senine praktika, et Eestis elu alustamiseks võib kaitse saanutel olla vajalik abi järgmiste dokumentide tõlkimisel: terviseseisundi dokumendid näiteks vaktsineerimispassid ja tervisetõendid; auto juhtimisõigusega seotud dokumendid ning laste haridusega seotud või kutsehariduse dokumendid ning diplomid. Kirjalike tõlgete puhul tuleb arvestada, et teatud asutused tagavad tõlketeenuse korraldatava menetluste raames. Näiteks kohtud, PPA, Töötukassa, ENIC/NARIC keskus ja teised. Samuti tuleb arvestada riikidevaheliste õigusabilepingutega, mis võivad sisaldada tingimusi ja piiranguid teatud dokumentide tõlkimise või kasutamise osas. Seega tuleb muuhulgas hinnata, kas dokumentide tõlkimine kuulub kaitse saajale pakutava tõlketeenuse ulatusse või kuulub teenus muu meetme alla.

**Lõikega 5** sätestatakse, et SKA sõlmib KOV-i üksusega või eraõigusliku juriidilise isikuga halduslepingu kaitse saaja vastuvõtmiseks ja talle lõikes 4 loetletud teenuste osutamiseks.

**Lõikega 6** täpsustatakse lõiget 4 ja 5 ning kehtestatakse, et kulud KOV-i üksusele või eraõiguslikule juriidilisele isikule on tekkinud, siis kaetakse need riigieelarvest. Sellisteks kuludeks saavad olla kaitse saaja kasutusse antava eluruumi ühekordselt sõlmitava üürilepingu sõlmimisega seotud kulud esimese nelja kuu jooksul pärast kaitse saamist ja kaitse saajale võimaldatava tõlketeenuse kulu kuni kahe aasta vältel. Kulude hüvitamisel arvestatakse §-is 79 kehtestatud piirmääradega. Kulude hüvitamisele on sätestatud ajaline piirang, mistõttu kaetakse kulud ainult sellisel juhul, kui kaitse saanu on üürilepingu sõlminud esimese nelja kuu jooksul pärast elamisloa saamist. Tõlketeenuse puhul on aeg piiratud kahe aastaga, arvestusega, et kaitse saajal on kohustus õppida eesti keelt ning hinnanguliselt omandatakse selle aja jooksul keeletase A2 .

**Lõikega 7** antakse KOV-i üksusele võimalus lõikes 6 määratletud ajalise raami muutmiseks. SKA-l on võimalik pikendada perioodi halduslepingut partneri poolt põhjendatud taotluse esitamisel, nt olukorras kus kaitse saanu on näidanud üles igakülgset aktiivsust elukoha leidmiseks, kuid takistuseks võivad osutuda nt üürileandjate valmisolek minna lepingulisse suhtesse jms asjaolud, mis ei ole kaitse saanu enda poolt põhjustatud. Tõlketeenuse pakkumise pikendamise puhul on oluline arvestada, et kaitse saaja on osalenud keeleõppes või tal on mitteosalemiseks mõjuv põhjus, nt terviseprobleemid. Sellisel juhul on tõlketeenuse kasutajaks KOV, kes saab tõlketeenust tellida SKA vahendusel. Põhjendatud taotlus tuleb esitada kulude katmise perioodi kehtivuse ajal. Kahe aasta pikkust tõlketeenuse kasutamise perioodi tuleb käsitleda piisava ajavahemikuna, mille jooksul kaitse saaja jõuab üldjuhul KOV-i vaatevälja ning mille jooksul saab tuvastada tema vajadus tõlketeenuse osutamise jätkamiseks. Kulude perioodi pikendamise vajadus peab olema põhjendatud. Pikendamistaotlusi, mis esitatakse pärast õigustatuse perioodi lõppu, ei menetleta ega rahuldata, kui tegemist ei ole kaitse saanutega, kes pärast kaitse saamist on pikemaajaliselt Eestist eemal viibinud ning keele mitte oskamine raskendab avalike teenuste tagamist.

**Lõikega 8** sätestatakse, et kaitse saaja, kes keeldub elama asumisest majutuskeskuse leitud uude elukohta, ning tal puuduvad selleks mõjuvad põhjused, siis on inimene kohustatud ise

endale uue elukoha leidma ning kandma sellega seonduvad kulud. Mõjuvateks põhjusteks võivad olla näiteks pikk vahemaa lähedastest ja pakutavate teenuste kaugus asukohast. Isikule võimaldatakse siiski kuni kahekuuline viibimine majutuskeskuses alates keeldumise kirjaliku fikseerimise päevast kuid eeldusel, et ta tegeleb aktiivselt endale sobiva elukoha otsimisega. Kui kaitse saanu ei leia endale kahe kuu jooksul elukohta, siis on majutuskeskuse teenuseosutajal õigus lugeda teenuse pakkumine lõppenuks ning isik on kohustatud majutuskeskusest lahkuma.

**Lõikega 9** sätestatakse, et piisava sissetuleku, see tähendab rahaliste vahendite olemasolul on kaitse saanud kohustus eelnõu § 78 alusel saadud toetused hüvitada, kas täies ulatuses või proportsionaalselt. Piisavateks rahalisteks vahenditeks tuleb lugeda eelkõige töötasu, ettevõtlustulu, rahalisi hüvitisi, pensioni, välisriigist saadavat ülalpidamist, pereliikmete regulaarseid rahalisi ülekandeid ning isiku käsutuses olevaid rahalisi sääste, mis ületavad lühiajalise toimetuleku tagamiseks vajaliku määra.

## **§ 79. Kaitse saaja KOV-i üksusesse elama asumisel tekkinud kulude katmise määrad**

**Paragrahviga 79** täpsustatakse KOV-i üksusesse elama asumisel tekkinud kulude määrasid. Punktis 1 ja 2 toodud määrad toetuvad senisele kehtivale praktikale, mistõttu teenuste kulude katmisel KOV-i üksusele või eraõiguslikule juriidilisele isikule lähtutakse eluruumi ühekordselt sõlmitava üürilepingu sõlmimisega seotud kulu korral kuni 6 toimetulekupiiri määra leibkonna kohta ja tõlketeenuse kulu korral kuni 8 toimetulekupiiri määra inimese kohta või kuni 16 toimetulekupiiri määra leibkonna kohta.

## **§ 80. Kaitse saaja kohustused**

**Paragrahviga 80** säilitatakse terviklikkuse huvides praegu kehtiv üldine väärtusnorm, mille kohaselt on kaitse saaja kohustatud järgima Eesti põhiseaduslikku korda ja Eesti õigusakte, austama põhiseaduslikke väärtusi ja printsiipe, vabadusel, õiglusel ja õigusel tuginevat riiki ning Eesti ühiskonna korraldust, eesti keelt ja kultuuri.

## **§ 81. Kaitse saaja sotsiaalsed õigused**

Sarnaselt §-ga 80 sätestatakse terviklikkuse huvides eelnõu §-ga 81 üldine võrdse kohtlemise kohustus sotsiaalsete põhiõiguste tagamisel.

Võrdse kohtlemise kohustus tuleneb määrusest 2024/1347/EL (kvalifikatsioonitingimuste kohta), millega soovitakse eelkõige tagada rahvusvahelise kaitse saajate ja nendega kaasas olevate pereliikmete inimväärikuse ja varjupaigaõiguse täielik austamine ning edendada inimväärikust, era- ja perekonnaelu austamist, väljendus- ja teabevabadust, õigust haridusele, kutsevabadust ja õigust teha tööd, ettevõtlusvabadust, varjupaigaõigust, kaitset tagasisaatmise, väljasaatmise või väljaandmise korral, võrdsust seaduse ees, diskrimineerimiskeeldu, lapse õigusi ning sotsiaalkindlustuse, sotsiaalabi ja tervishoiuga seotud õigusi käsitlevate põhiõiguste harta sätete kohaldamist. Seepärast tuleks neid sätteid vastavalt rakendada. Muuhulgas on nimetatud määruse rakendamisel Eesti seotud kohaldamisalasse kuuluvate isikute kohtlemisel kohustustega, mis tulenevad rahvusvahelise õiguse aktidest, millega Eesti on ühinenud, sealhulgas eeskätt nendest, millega keelustatakse diskrimineerimine. Sealhulgas sätestab sama määruse artikkel 28, et rahvusvahelise kaitse saajaid koheldakse juurdepääsul tööturule võrdväärselt Eesti kodanikega. Sama on sätestatud artikli 29 alusel haridusele ligipääsul, artikli 30 alusel kutsequalifikatsiooni tunnustamise osas ning artikli 31 alusel sotsiaalkindlustuse ja sotsiaalabi valdkonnas.

Seega on §-is 81 loetletud sotsiaalsed õigused, mille andmisel tuleb kaitse saajaid kohelda võrdselt Eesti kodanikega. Sotsiaalsed õigused hõlmavad sotsiaalkindlustushüvitisi, toimetulekut tagavat sotsiaalabi ehk toimetulekutoetust, tervishoidu, haridust ja tööturгу. Kaitse saajatele on väljastatud Eestis tähtajaline elamisluba ja nad on kantud Eesti rahvastikuregistrisse. Ligipääs sotsiaalsetele õigustele on eriseadustes tagatud Eesti elanikele ega sõltu sellest, mis alustel on inimesele elamisluba väljastatud.

Sotsiaalkindlustushüvitiste andmisel hõlmab võrdse kohtlemise kohustus neid hüvitiste skeeme, mis on määruse 883/2004/EÜ<sup>87</sup> kohaldamisalas. Eesti kontekstis tähendab see hüvitisi, mis on reguleeritud järgnevate seadustega: ravikindlustusseadus, puuetega inimeste sotsiaaltoetusele seadus, per hüvitiste seadus, töövõimetoetuse seadus, riikliku pensionikindlustuse seadus ja töötuskindlustusseadus.

## **7. peatükk „KOHANEMISPROGRAMM“**

**Peatükiga 7 ning §-iga 82** võetakse üle direktiiv 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 18 esimene lõik.

Määruse 2024/1347/EL (kvalifikatsioonitingimuste kohta), sh artikli 35 kohaselt on oluline, et vastuvõetud inimesed integreeruvad vastuvõtvasse ühiskonda. Muuhulgas peab ka ümberasustatud ja humanitaarsetel põhjustel vastuvõetud inimestel olema samasugune ligipääs integratsioonimeetmetele nagu rahvusvahelise kaitse saajatel. Selleks, et rahvusvahelise kaitse saajad saaksid samas määru ses sätestatud õigusi ja hüvesid tulemuslikult kasutada tuleb muuhulgas arvestada ka neile omaste integratsioonivajaduste ja -probleemidega ning lihtsustada nende juurdepääsu integratsiooniga seotud õigustele, eeskätt tööhõivega seotud koolitusvõimalustele ja kutsekoolitusele. Rahvusvahelise kaitse saajate ühiskonda integreerimise hõlbustamiseks peab neil olema riiklikul, piirkondlikul ja kohalikul tasandil liikmesriigi määratud tingimustel juurdepääs integratsioonimeetmetele. Liikmesriigid peavad kaaluma võimalust säilitada rahvusvahelise kaitse saajatele juurdepääs keelekursustele, kui neil oli taotlejana selline võimalus. Pädevad asutused ei kohalda rahvusvahelise kaitse saaja suhtes karistusi, kui ta ei saa osaleda integratsioonimeetmetes temast sõltumatute asjaolude tõttu.

Liikmesriigid saavad nõuda integratsioonimeetmetes osalemist, kui need meetmed on kergesti ligipääsetavad, kättesaadavad ja tasuta. Direktiiv 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 18 kohaselt tagavad liikmesriigid taotlejatele juurdepääsu keelekursustele, kodanikuõpetuse kursustele või kutsekoolitusele, mida need liikmesriigid peavad asjakohaseks, et suurendada taotlejate võimet iseseisvalt toime tulla, pädevate asutustega suhelda või tööd leida, või, sõltuvalt oma riiklikust süsteemist, hõlbustavad liikmesriigid juurdepääsu sellistele kursustele sõltumata sellest, kas taotlejatel on artikli 17 kohane pääs tööturule. Liikmesriigid võivad piisavaid vahendeid omavate lt taotlejate lt nõuda ka osutatud koolituse kulude osalist või täielikku katmist.

Sama direktiivi kohaselt on muuhulgas sätestatud, et kui taotleja viibib mõnes muus liikmesriigis kui selles, kus ta on määruse 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) kohaselt kohustatud viibima, ei pea taotlejal olema õigust materiaalsetele vastuvõtutingimustele, õigust pääseda tööturule, käia keelekursustel ega saada kutseõpet alates hetkest, kui taotlejale on teada antud otsusest anda ta vastutavale liikmesriigile üle. Välja arvatud juhul, kui selle kohta on tehtud eraldi otsus, tuleks üleandmisotsuses sätestada, et asjaomased vastuvõtutingimused on tunnistatud kehtetuks.

---

<sup>87</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta määrus (EÜ) nr 883/2004, sotsiaalkindlustussüsteemide koostööstamise kohta (EMPs ja Šveitsis kohaldatav tekst). – [ELT L 166, 30.4.2004, lk. 1–123](#).



## § 82. Välismaalase osalemine kohanemisprogrammis

Kohanemisprogrammi regulatsiooni eesmärk on rakendada eespool kajastatud Euroopa ühise varjupaigasüsteemi õigusakte ja laiendada kohanemisprogrammi sihtrühma rahvusvahelise kaitse taotlejatele. Paragrahviga 82 täpsustatakse kohanemisprogrammi sihtrühmi ja kohanemisprogrammis osalemise tingimusi. Samuti koondatakse õigusselguse ja süsteemsuse huvides kohanemisprogrammi käsitlev regulatsioon ühte peatükki.

**Lõikega 1** sätestatakse, et PPA suunab rahvusvahelise kaitse taotleja osalema kohanemisprogrammis, välja arvatud juhul, kui tema taotlust vaadatakse läbi piirimenetluses.

**Lõikega 2** sätestatakse, et PPA suunab välismaalase, kellele on antud rahvusvaheline kaitse või ajutine kaitse, osalema kohanemisprogrammis.

Piirimenetluses olevad rahvusvahelise kaitse taotlejad ei kuulu kohanemisprogrammi sihtrühma, kuna nende taotluste menetlemine toimub kiirendatud korras ja lühikese aja jooksul, mis ei saa koos kohtuliku kontrolliga kesta kauem kui 12 nädalat. Piirimenetlusse suunatakse selliste välismaalaste rahvusvahelise kaitse taotluste menetlus, kes suure tõenäosusega rahvusvahelist kaitset ei vaja ning peavad piirilt tagasi pöörduma ja kellele rahvusvahelise kaitse menetluse ajaks riiki sisenemise luba ei anna. Sellest tulenevalt on piirimenetlusse suunatud välismaalaste viibimine Eesti territooriumil ajutine ja lühiajaline ning lõpeb eelduslikult kiire tagasipöördumisega. Kuna esineb tugev eeldus, et nimetatud kategooriasse kuuluvate inimeste puhul ei lõpe menetlus elamisloa saamisega, siis puudub vajadus ja otstarbekus nende suunamiseks kohanemisprogrammi, mille eesmärk on toetada Eestisse tähtajaliselt või püsivalt elama jäävate inimeste kohanemist ja lõimumist.

**Lõikega 1** laiendatakse kohanemisprogrammi sihtrühma, hõlmates lisaks rahvusvahelise ja ajutise kaitse saajatele ka rahvusvahelise kaitse taotlejad, kelle suhtes ei kohaldata piirimenetlust. Rahvusvahelise kaitse taotlejate suunamine kohanemisprogrammi juba taotluse läbivaatamise ajal omab olulist ja positiivset mõju eelkõige Eesti riigi julgeolekule ja avalikule korrale kui ka taotlejate sujuvale kohanemisele ja elamisloa saamise korral edasisele lõimumisele. Just võimalikult varane kohanemine on olulise tähtsusega. Seda on järeldatud mitmetes UNHCR<sup>88</sup>, EUAA ja teistes vastavates analüüsides ja juhistes. UNHCR rõhutab, et selline vastuvõtu korraldus, mis toetab võimalikult varast iseseisvust on kasulik nii vastu võtvale riigile kui ka välismaalasele. Varane kohanemise toetamine võimestab inimesi oma elu seadusekuulekal viisil ülesse ehitamist, säilitab inimväärikuse ja vähendab nii majanduslikku kui psühhosotsiaalset haavatavust. Vastuvõtt peab olema korraldatud viisil, mis toetab kaitse saajate puhul edasist lõimumist. EUAA juhis<sup>89</sup> loetleb meetmed, mida tuleks võtta taotleja integreerimisel ja tagasi saatmisel. EUAA selgitab juhises, et taotlejate elamine vastuvõtukeskuses on ajutine lahendus ning üks sotsiaaltöö eesmärke sellises asutuses on inimest ette valmistada vastuvõtukeskusest lahkumiseks ja iseseisvalt elama asumiseks samal ajal arvestades välismaalase inimväärikuse ja õigustega. Lõimumise eelsed meetmed võivad olla erinevad ja hõlmata keelekoolitusi, kodanikuõpetus, tööturule pääsemise koolitusi näiteks teemadel kuidas pidada kinni tähtaegadest, millised on tööle saamise menetluse reeglid, kohalik

<sup>88</sup> ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet. [UNHCR Annotated Comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection \(recast\). Livelihoods and Economic Inclusion. UNHCR's Integration Handbook for Resettled Refugees. 2024 Policy brief Promoting Refugee Integration and Inclusion Empowering Municipalities Across Europe.](#)

<sup>89</sup> Euroopa Liidu Varjupaigaamet 2024. [Guidance on Reception. Operational standards and indicators.](#) Osa 12.

kultuur ja väärtushinnangud jms. Varase kohanemise osas on liikmesriikides ka häid praktilisi näiteid.<sup>90</sup>

Esimese kuue kuu jooksul pärast taotluse esitamise menetluse algust puudub taotlejatel töötamise õigus. Seetõttu on see periood eriti sobiv keeleõppe ja kohanemisprogrammi tegevustega sisustamiseks, tugevdades taotlejate teadmisi Eesti ühiskonnast, väärtustest ja õiguskorrast.

Rahvusvahelise kaitse saajate puhul on kohanemisprogrammis osalemine juba kohustusena kehtestatud ja toimiv. Taotlejate kaasamine võimaldab KUM-il pakkuda sujuvat ja järjepidevat üleminekut taotleja staatusest rahvusvahelise kaitse saaja staatusele, tagades nii parema integreerumise. Varane kohanemine Eesti õigus- ja kultuuriruumiga on mõistlik ja vajalik ka juhul kui taotleja elamisluba ei saa. Kuus kuud ja erandjuhtudel 21 kuud on piisavalt pikka aeg Eestis viibimiseks sh ilma töötamise õigusega, mille kestel on avaliku korra ja julgeoleku tagamiseks vajalik välismaalaste õiguskuuleka käitumise toetamine. Kuigi taotlejate, nii nagu ka kaitse saajate suhtes ei kohaldata kohanemisprogrammi kohustusliku osalemise rikkumise korral otseseid sanktsioone, võimaldab selline käitumine järeldada, et tegemist on koostöö puudumisega, millel võivad koosmõjus teiste kaalukate asjaoludega olla ka tagajärjed taotluse suhtes otsuse tegemisel. Samuti on võimalik teatud piiratud määral taotlejat rahaliselt mõjutades koostööle suunata näiteks toetuste ja teenuste vähendamise kaudu. Programmi varajane rakendamine võimaldab riigil varases staadiumis selgitada taotlejatele, millised väärtused, käitumisnormid ja kohustused on Eesti ühiskonnas olulised ning millised on tagajärjed nende eiramisel. Selline lähenemine aitab kujundada vastutustundlikku ja lõimumisvalmidusega suhtumist juba taotluse menetlemise etapis, toetades seeläbi Eesti riigi sotsiaalset sidusust ja julgeolekut.

**Lõike 3** kohaselt on KUM-il täiendavalt õigus kohanemisprogrammis osalemise kohustusest isikut teavitada. Sätte eesmärk on luua õiguslik alus KUM-ile ja selle rakendusasutusele teavitada välismaalasi kohanemisprogrammis osalemisest lisaks PPA esmasuunamisele. Praegu see võimalus puudub.

Kohanemisprogramm kuulub KUM-i vastutusalasse. Õigeaegne ja kasutajasõbralik teavitamine toetab uussisserändajate osalusaktiivsust ja soodustab programmis osalemist. Kohanemisprogrammi erinevad moodulid, sealhulgas eesti keele kursused, ei ole aastaringselt kättesaadavad. Registreerimine avatakse „*Settle in Estonia*“ portaalis ainult teatud perioodidel, sõltuvalt partneri hankelepingu sõlmimisest ja teenusepakkuja valmisolekust kursuste pakkumiseks. Eesti keele kursused algavad tavaliselt sügisel ja kevadel, mis ei pruugi kattuda automaatteavituste saatmise ajaga. Selle tulemusena saavad uussisserändajad teavitusi kursustest, mis ei ole suunamise hetkel avatud, mis tekitab segadust, vähendab teenuste kasutamist ning nõrgendab välismaalase motivatsiooni.

KUM-il ja selle rakendusasutusel Integratsiooni Sihtasutusel (edaspidi *INSA*) on muudatuse kohaselt õigus saata sihtrühmale täiendavaid e-kirju või automaatseid teavitusi „*Settle in Estonia*“ portaalist, teavitamaks kursuste registreerimise avamisest. Teavitamine toimub

---

<sup>90</sup> Bulgaaria: Bulgarian Council on Refugees and Migrants, the [Manifesto on Refugee Integration in Bulgaria](#) 2022. Iirimaa: the Government of Ireland, [A White Paper to End Direct Provision and to Establish a new International Protection Support Service](#), 2021. Saksamaa: Federal Office for Migration and Refugees, [Integration Courses for asylum applicants and persons whose deportation has been temporarily suspended](#). Kreeka: [UNHCR, Advancing refugee integration in Greece](#), 2024. Euroopa rändevõrgustik, [Designing Migration Strategies](#), 2025.

automaatselt ajal, mil kursused on registreerimiseks avatud, võimaldades sihtrühmal õigeaegselt ja teadlikult registreeruda just neile sobivatele koolitustele. Selline korraldus suurendab koolitusgruppide täituvust, parandab eelarveliste vahendite kasutamise tõhusust ning toetab uussisserändajate rahulolu ja sujuvat kohanemist.

**Lõike 4** kohaselt võib valdkonna eest vastutav minister kohanemisprogrammis sätestatud ülesande täitmiseks sõlmida olenevalt ülesande olemusest tsiviilõigusliku või halduslepingu halduskoostöö seaduses sätestatud korras.

Praegu on rakendusasutuse (INSA) ülesanded määratletud kultuuriministri käskkirjaga tulenevalt perioodi 2021–2027 EL-i ühtekuuluvus- ja siseturvalisuspoliitika fondide rakendamise seaduse § 10 lõikest 4. Kohanemisprogrammi rakendamine eeldab erinevate teenuste, sealhulgas keeleõppe, teemamoodulite läbiviimise ja tugiteenuste, operatiivset ja paindlikku korraldamist. Võimalus kasutada tsiviilõiguslikke või halduslepinguid võimaldab vastutaval ministeeriumil kiiresti ja vajaduspõhiselt kaasata sobivaid partnereid, tagades programmi sujuva toimimise ja kvaliteetse teenuse pakkumise. Kõik kohanemisprogrammi teenuste osutamine on rakendusasutuse ülesanne, kellele valdkonna eest vastutav ministeerium saab delegeerida vastavad ülesanded. Samuti võimaldatakse rakendusasutusele ligipääs vajalikele andmetele, mis on vajalikud teenuste osutamiseks ja programmi haldamiseks. Sellise korralduse eesmärk on tagada kohanemisprogrammi tõhus ja kuluefektiivne toimimine ning võimaldada paindlikku reageerimist sihtrühma vajaduste ja koolitusmahtude muutustele.

**Lõikega 5** sätestatakse, et sama rahvusvahelise kaitse taotlejale, rahvusvahelise kaitse saajale ja ajutise kaitse saajale ei korraldata kohanemisprogrammi tegevusi juhul, kui see ei ole massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorras objektiivse takistuse tõttu võimalik. Regulatsiooni eesmärk on tagada paindlikkus olukorras, kus riik seisab silmitsi massilise sisserändega, mis ületab olemasoleva haldusvõimekuse ja ressursside piiri. Objektiivne takistus tähendab olukorda, kus pole võimalik tagada koolituste ja teenuste pakkumist piisaval tasemel, mahus või kvaliteedis, näiteks teenusepakkujate vähesuse või muu hädaolukorrast tuleneva piirangu tõttu. Säte võimaldab vältida olukorda, kus riik oleks õiguslikult kohustatud pakkuma teenust, mille pakkumine on tegelikkuses ajutiselt võimatu, ning tagab seeläbi õigusselguse ja realistliku lähenemise kriisiolukordades.

**Lõike 6** kohaselt sätestatakse, et kohanemisprogramm rahvusvahelise kaitse taotlejale koosneb sisseelamise teemamoodulist ning eesti keele A1-taseme õppest. **Lõikega 7** sätestatakse, et kaitse saajate programm koosneb kaitse saajatele koosneb rahvusvahelise kaitse teemamoodulist ning eesti keele A1-, A2, ja B1-taseme õppest. Ning **lõikega 8** sätestatakse, et kohanemisprogramm ajutise kaitse saajatele koosneb ajutise kaitse teemamoodulist ning eesti keele A1-taseme õppest. Seega sätestatakse **lõigetega 6–8** kohanemisprogrammi struktuur ja sisu erinevatele sihtrühmadele, arvestades nende õiguslikku staatust ja Eestis viibimise eeldatavat kestust. Lõikes 6 märgitu kohaselt koosneb rahvusvahelise kaitse taotlejale pakutav kohanemisprogramm sisseelamise teemamoodulist ning eesti keele A1-taseme õppest. Rahvusvahelise kaitse taotlejate puhul on programm üles ehitatud toetama kiiret kohanemist Eestis viibimise esimestel kuudel. Kuna taotluse menetlemise aeg on suhteliselt lühike, keskendub programm esmaste teadmiste andmisele vastuvõtva riigi toimimise, õiguste ja kohustuste kohta ning algtasemel keeleõppe võimaldamisele. See aitab kaasa esialgsele toimetulekule ja ühiskonda sisenemisele, sõltumata lõplikust otsusest rahvusvahelise kaitse kohta. Lõike 7 kohaselt pakutav kohanemisprogramm rahvusvahelise kaitse saajatele on ulatuslikum, toetades nende pikaajalist lõimumist ja iseseisvat toimetulekut Eestis. Lõike 8 kohaselt ajutise kaitse saajale pakutav kohanemisprogrammi puhul on arvestatud, et ajutise kaitse saajate viibimine on ajutise iseloomuga ning kaitse saajate arv on korraga suurem ning seetõttu on programm piiratud esmast keeleoskust võimaldava õppega. Sihtrühmadele

kohandatud lähenemine tagab, et kohanemisprogramm vastab nende erinevatele vajadustele ja toetab tõhusalt nende kohanemist vastuvõtvas ühiskonnas.

**Lõikega 9** sätestatakse, et töövõimelisel 18-aastaselt kuni vanaduspensioniealisel sama §-i lõigetes 1 ja 2 nimetatud välismaalasel on kohustus osaleda kohanemisprogrammis käesoleva seaduse alusel valdkonna eest vastutava ministri määrusega kehtestatud ulatuses ja korras. Seega on kõikidel määratletud sihtrühma kuuluvatel inimestel Eestis kohustuslik läbida kohanemisprogramm, kuhu nad on suunatud. Alla 18-aastased inimesed ei kuulu kohanemisprogrammi sihtrühma. Neid ei suunata kohanemisprogrammi ega võimaldata neile programmis osalemist, kuna alaealiste kohanemis- ja lõimumisvajadusi juba toetatakse muude haridus- ja tugiteenuste kaudu. Vanaduspensioniealistel inimestel ei ole kohustust kohanemisprogrammis osaleda, kuid neil on võimalus vabatahtlikult osaleda enda määratud mahus. Selline lähenemine arvestab inimeste vanusest ja elukorraldusest tulenevaid erivajadusi ning tagab proportsionaalse ja mõistliku kohustuste jaotuse. Säte võimaldab suunata kohanemisprogrammi jõupingutused peamiselt töövõimeliste isikute lõimimisse, kellelt oodatakse aktiivset panust Eesti ühiskonda ja tööturule.

Täiendavalt on oluline, et määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta), määruse 2024/1351/EL (rändealduse kohta) ja direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) alusel tuleb taotlejat asjakohasel viisil kirjalikult ja vajaduse korral suuliselt teavitada tema õigustest ja kohustustest ning nende täitmata jätmise tagajärgedest, õigeaegselt ja keeles, millest taotleja aru saab. Direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 23 lõike 2 punkt f kohaselt võib liikmesriik materiaalseid vastuvõtutingimusi vähendada või tühistada kui see on põhjendatud ja proportsionaalne, muuhulgas juhul kui välismaalane ei osale kohustuslikes integratsioonimeetmetes, mida liikmesriik pakub või hõlbustab, välja arvatud asjaolude korral, mis jäävad taotleja kontrolli alt välja.

**Lõikega 10** sätestatakse, et kohanemisprogrammi korraldaja arvestab kohanemisprogrammi suunatud välismaalase terviseseisundit ja loob võimalused kohanemisprogrammis osalemiseks nendele välismaalastele, kelle terviseseisund ei võimalda läbida kõiki kohanemisprogrammi tegevusi täies mahus. Näiteks välismaalasele, kelle liikumine on terviseseisundi tõttu takistatud, tuleks leida võimalus osaleda kohanemisprogrammis kaugteel. Arvestades, et regulatsioon kohustab välismaalast osalema kohanemisprogrammis ulatuses ja viisil, mis on tema terviseseisundi tõttu võimalik, on võimalik välismaalane kohanemisprogrammis osalemise kohustusest ka vabastada kui see on terviseseisundi tõttu põhjendatud.

**Lõiked 11 ja 12** reguleerivad juhtumeid, mil välismaalast ei suunata kohanemisprogrammi eesti keele õppesse või mil tema osalemine keeleõppes ei ole vajalik. **Lõike 11** kohaselt ei pea kohanemisprogrammi keeleõppes osalema välismaalane, kes omandab Eestis eesti keeles põhiharidust, keskkharidust või kõrgharidust. Selline isik arendab oma keeleoskust loomuliku õppeprotsessi kaudu ning eraldi keeleõppe pakkumine kohanemisprogrammi raames ei ole põhjendatud. **Lõike 12** kohaselt puudub õigus osaleda samal tasemel kohanemisprogrammi keeleõppes välismaalasel, kes on juba läbinud riigieelarvest või välisvahenditest rahastatud kohustusliku taseme keeleõppe viimase viie aasta jooksul. Eesmärk on optimeerida kohanemisprogrammi ressurside kasutust ja vältida keeleõppe korduvat läbimist isikute poolt, kes on juba saanud riigieelarvest või välisvahenditest rahastatud keeleõppe. Kui näiteks isik on läbinud tasuta keeleõppe Töötukassa kaudu, siis muudatuse kohaselt ei oleks isikul õigust osaleda keelekursusel uuesti Settle in Estonia programmi raames. See säte tagab, et keeleõppe ressursid on suunatud neile, kes neid kõige rohkem vajavad. Eesmärk on vältida dubleerimist ja tagada avalike vahendite sihipärane ning tõhus kasutamine. Selle põhimõtte rakendamine eeldab, et keeleõppe läbimist ja tasemete omandamist kajastavad andmed on kättesaadavad ning nende põhjal on võimalik teha kontrollitavaid otsuseid. Seetõttu on oluline, et erinevate

riiklike andmekogude (nt Eesti Hariduse Infosüsteem, Töötukassa jt), mis käsitlevad uussisserändajate keeleõpet, ja *Settle in Estonia* portaali vahel toimib turvaline andmevahetus. See lähenemine toetab ka avaliku halduse põhimõtet „üks kord andmete esitamine“, vähendades uussisserändajate halduskoormust ja lihtsustades nende kohanemist Eestis. Inimesel ei ole vaja esitada juba mõnes teises süsteemis olemasolevat infot, mis suurendab kasutajakogemuse usaldusväärsust ja tõhusust. Nimetatud sätted loovad selge ja läbipaistva aluse keeleõppest vabastamiseks või varasema keeleõppe arvestamiseks, toetades kohanemisprogrammi ressursside optimeeritud kasutamist ja sihtrühma vajadustele vastavat teenuse pakkumist.

Arvestades, et avalik-õiguslik kohustus peab olema seadusega kehtestatud, sätestab **lõige 13** alused, mille kohaselt võib Eestis elavalt ajutise kaitse saajalt või rahvusvahelise kaitse saajalt nõuda tagasi keeleõppe osutamiseks tehtud kulutused. Tagasinõudmise õigus tekib juhul, kui inimene ei täida keeleõppega seotud tulemuseesmärke ettenähtud aja jooksul. See tähendab juhul kui ajutise kaitse saaja ei saavuta ühe aasta jooksul pärast ajutise kaitse alusel elamisloa andmist keeleseaduses sätestatud A1-tasemel keeleoskust. Samuti juhul kui rahvusvahelise kaitse saaja ei saavuta kahe aasta jooksul A2-tasemel ja viie aasta jooksul B1-tasemel keeleoskust. Säte on suunatud keeleõppe tulemuslikkuse tagamisele ja isikute motiveerimisele aktiivselt keeleõppes osalema. Samuti aitab see tagada riigi rahaliste vahendite tõhusa kasutamise, vältides olukordi, kus keeleõppesse tehtud investeering ei too kaasa oodatud lõimumisalaseid tulemusi. Ühe välismaalase keeleõppekulude täpset suurust ei ole võimalik õigusaktiga kindlaks määrata, see kujuneb riigihanke käigus. Küll aga on norm piisavalt täpne (**temale** keeleõppe osutamiseks kulunud summad), et arvestamise aluseks saavad olla vaid konkreetsele välismaalasele keeleõppe osutamiseks tehtud kulutused.

Tagasinõudmise regulatsioon kehtestatakse valdkonna eest vastutava ministri ehk kultuuriministri määrusega. **Lõikega 14** sätestatakse, et keeleõppekulud tagasi maksuma kohustatud välismaalasele väljastatakse õppekulude teatis, mida käsitatakse täitedokumendina.

## **8. peatükk „RAHVUSVAHELISE KAITSE JA AJUTISE KAITSE ASJADE KORRALDAMINE“**

### **§ 83. Rahvusvahelise kaitse ja ajutise kaitse menetluste korraldamine**

Arvestades, et valdkonna regulatsioon on edaspidi samaaegselt Euroopa varjupaigasüsteemi otsekohalduvates õigusaktides ja VRKS-is, on eelnõu volitusnormid koondatud ühte loetelusse. Seega sätestatakse **§-iga 83**, et valdkonna eest vastutav minister kehtestab määrusega:

- 1) rahvusvahelise kaitse saaja ja tema perekonnaliikme elamisloa taotlemise, andmise ja pikendamise ning kehtetuks tunnistamise korra, elamisloa taotlemisel esitatavate tõendite ja andmete loetelu ning elamisloakaardile kantavate andmete loetelu;
- 2) ajutise kaitse saaja ja tema perekonnaliikme elamisloa taotlemise, andmise ja pikendamise ning kehtetuks tunnistamise korra, elamisloa taotlemisel esitatavate tõendite ja andmete loetelu, elamisloakaardile kantavate andmete loetelu ning teise liikmesriiki üleviimisel esitatavate andmete loetelu;
- 3) kohanemisprogrammi rahvusvahelise kaitse taotlejatele ja välismaalastele, kellele on antud elamisluba või kelle elamisluba on pikendatud käesoleva seaduse alusel ning keeleõppekulude tagasinõudmise korra ;
- 4) rahvusvahelise kaitse taotleja tunnistuse vormi ja sellele kantavate andmete loetelu;
- 5) ajutise kaitse saaja reisiluba vormi ja sellele kantavate andmete loetelu;
- 6) kinnipidamiseks loa saamise taotluses esitatavate andmete ja tõendite loetelu;
- 7) rahvusvahelise kaitse andmise registri põhimääruse;
- 8) rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskuse sisekorra;



9) rahvusvahelise kaitse taotleja tervisekontrolli ja talle osutatavate vajalike tervishoiuteenuste riigieelarvest rahastamise ulatuse ja korra.

Punktide 1, 2 ja 4–7 alusel kehtestab Euroopa varjupaigasüsteemi õigusaktide ja VRKS-i rakendamiseks asjaomase määruse siseminister, punkti 3 alusel kultuuriminister ning punktide 8 ja 9 alusel sotsiaalminister.

## § 84. Rahvusvahelise kaitse andmise register

**Paragrahviga 84** ei looda uut andmekogu vaid korrastatakse ning täiendatakse olemasoleva andmekogu RAKS regulatsiooni tulenevalt Euroopa ühise varjupaigasüsteemi õigusaktidest. Eelkõige lähtudes muudatustest, mis on sätestatud määrusega 2024/1356/EL (taustakontrolli kohta) ning määrusega 2024/1358/EL (Eurodac-süsteemi kohta). Lähtuvalt PS-ist ja isikuandmete kaitse üldmäärusest tehakse eelnõus vajalikud muudatused, et RAKS andmetöötlus oleks läbipaistev ja vastaks seaduslikkuse põhimõttele. Praegu on töödeldavad isikuandmed sätestatud RAKS põhimääruses, edaspidi VRKS-is.

**Lõikega 1** kehtestatakse rahvusvahelise kaitse andmise registri eesmärk praegu kehtival kujul. Registri eesmärgiks on tagada avalik kord ja riigi julgeolek rahvusvahelise kaitse taotlejate, ajutise kaitse alusel elamisloa taotlejate, pagulaste, täiendava kaitse saajate ja ajutise kaitse saajate ning nende ja nende perekonnaliikmete esitatud taotluste andmete töötlemise kaudu.

**Lõikega 2** kehtestatakse registri eesmärgist lähtudes registris töödeldavate andmete loetelu. Järgnevad andmete kategooriad sätestatakse registri pidamise eesmärgi ja Euroopa ühise varjupaiga süsteemi õigusaktis, muus EL-i õigusaktis, välislepingus, seaduses ja määrukses sätestatud ülesande täitmiseks. Selleks töödeldakse RAKS-is nende välismaalaste isikuandmeid, kelle osas viiakse läbi VRKS-is sätestatud menetlusi või toiminguid<sup>91</sup>.

RAKS-i kantakse rahvusvahelise kaitse ja elamisloa taotleja sh perekonna taasühinemise raames kaitse saaja perekonnaliikme elamisloa taotleja, määrus 2024/1351/EL (rändehalduse kohta) alusel üleantava ja solidaarsusmehhanismi raames vastu võetava välismaalase, määrus 2024/1350/EL (ümberasustamise kohta) alusel vastu võetava välismaalase ja EL Nõukogu direktiivi 2021/55/EÜ (ajutise kaitse kohta) kohaldamisalasse kuuluvate välismaalaste isikuandmed ja muud allpool loetletud andmekategooriatesse kuuluvad andmed.

Seega sätestaks eelnõuga järgnev RAKS-is töödeldav **andmekoosseis**, mida on võrreldes kehtiva regulatsiooniga täiendatud ja ajakohastatud. Täpsem töödeldavate andmete koosseis sätestatakse RAKS põhimääruses.

### 1) Isikuandmed

- üldandmed:
  - ees- ja perekonnanimi ning eelmised nimed;
  - sünniaeg ja Eesti isikukood, kui see on olemas;
  - sugu;
  - kodakondsus ja eelmised kodakondsused;
  - kontaktandmed (aadress Eestis ja päritoluriigis, e-posti aadress, telefoninumber ja sotsiaalmeediakontod);
  - kontaktaadress välisriigis;

---

<sup>91</sup> Ajutine kaitse, rahvusvaheline kaitse, VRKS-i alusel antud elamisloa ja selle pikendamine või kehtetuks tunnistamine, välismaalase Euroopa Liidu liikmesriigile üleandmine, nendes menetlustes antud haldusakti ja sooritatud toimingute ning taustakontrolli, kinnipidamise ja kohanemisprogrammiga seotud toimingute andmed.



- e-posti aadress;
- telefoninumber;
- isanimi;
- sünnikoht;
- rahvus;
- keeleoskus;
- usuline kuuluvus;
- välismaalase esindaja üldandmed.

## 2) Isikut tõendava dokumendi andmed

Hõlmatud on andmed välismaalase isikut tõendava dokumendi kohta, sealhulgas väljaandja (riik ja asutus), liik, number, väljaandmise kuupäev ja kehtivuse lõppkuupäev.

## 3) Biomeetrilised andmed

Hõlmatud on foto või näokujutis, sõrmejäljekujutised ja allkirjanäidis ning erandjuhtudel DNA-ekspertiisi tulemus.

Biomeetrilised andmed on määruse 2024/1356/EL (taustakontrolli kohta) artikli 2 punktis s määratletud andmed, määruse (EL) 2019/817 (koostalitlusvõime kohta) artikli 4 punktis 11 määratletud biomeetrilised andmed ja määruse 2024/1358/EL (Eurodac-süsteemi kohta) artiklis 2 punktides q, r ja s sätestatud andmed. Nendeks on sõrmejälgede andmed ja näokujutise andmed. Sõrmejälgede andmed on andmed kõigi kümne sõrme (kui need on olemas) vajutamise ja pööramise teel saadud sõrmejälgede kohta või latentsed sõrmejäljed. Näokujutise andmed on digitaalne kujutis näost piisava lahutusvõime ja kvaliteediga, et seda saab kasutada automaatseks biomeetriliseks võrdlemiseks.

Foto ja allkirjanäidis kantakse rahvusvahelise kaitse taotleja tunnistusele. DNA andmete hõivamine on viimane abinõu ning DNA andmeid RAKS-i ei kanta, küll aga kantakse RAKS-i DNA-ekspertiisi tulemus.

## 4) Perekonnaseis ja eluloolised andmed

- perekonnaseis
- hariduse ja õppimise andmed;
- töötamise ja ettevõtluse andmed;
- organisatsiooni kuulumise andmed;
- kriminaalkorras karistamise andmed;
- ajateenistuses, relvajõududes, kaadrisõjaväelasena või luure- või julgeolekuteenistuses teenimise ja töötamise andmed, väljaspool Eestit sõjaväelises operatsioonis osalemise andmed ning riiklikus või mitteriiklikus relvastatud organisatsioonis või üksuses teenimise ja töötamise andmed;
- kuritegelikku või terroristlikku ühendusse või äärmusrühmitusse kuulumise andmed, terroristliku ühenduse või äärmusrühmituse kontrolli all oleval alal viibimise andmed, tulirelva või lõhkematerjaliga kokku puutumise andmed ning inimsusevastase kuriteo või sõjakuriteo toimepanemise andmed;
- muud eluloolised andmed, mida taotleja esitab.

Eluloolisi andmeid küsitakse selleks, et hinnata rahvusvahelise kaitse vajaduse põhjendatust ja elamisloa andmisest või selle pikendamisest keeldumise aluste olemasolu. Elulooliste andmete töötlemine on vajalik, et PPA saaks elamisloa või selle pikendamise taotluse menetlemisel arvesse võtta kõiki tähtsust omavaid asjaolusid ning teha õige ja kaalutlusvigadeta otsuse.

Eluloolisi andmeid ei ole võimalik lõpliku täpsusega sätestada, taotleja võib oma taotluse põhistamisel pidada oluliseks ka selliseid eluloolisi andmeid, mida ei ole RAKS-i andmekoosseisuna võimalik ette näha. Näiteks võivad taotlejad esitada olulisi eluloolisi andmeid oma poliitiliste vaadete välja kujunemise kohta, mis võimaldavad PPA-l hinnata taotleja ütluste usutavust ja poliitiliste vaadete olemasolu ja püsivust.

## **5) Menetluses otsuse tegemise aluseks olevad ja otsuse andmed**

- andmed välismaalase päritoluriigi, reisiteekonna ning Eestisse saabumise ja Eestis viibimise kohta;
- andmed rahvusvahelise kaitse taotluse, sealhulgas varasemate või muude kaitsetaotluste kohta;
- andmed rahvusvahelise kaitse taotlemise põhjuse kohta, sealhulgas isikliku vestluse protokoll, stenogramm ja helisalvestis;
- elamisloa taotlemise põhjus ning välismaalase elamisloa või elamisõiguse andmed teises riigis;
- muu välismaalasega või tema taotlusega seotud oluline teave, mida välismaalane peab oluliseks esitada;
- menetlustoimingu andmed ning otsuse ja selle vaidlustamise andmed.

Nimetatud on põhilised andmed, mille alusel tehakse otsus rahvusvahelise kaitse taotluse menetluses, ajutise kaitse menetluses ja teisele EL riigile üleandmise menetluses. Välismaalane esitab kõik olemasolevad andmed, eelkõige põhjendused, selle kohta, miks ta taotleb Eesti riigilt kaitset ja miks tema jaoks ei ole turvaline pöörduda tagasi kodumaale või turvalisse kolmandasse riiki. Sellega seondvalt peab PPA esmalt hindama, kas Eesti on välismaalase esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse menetlemise eest vastutav riik. Kui Eesti on vastutav, siis tuleb hinnata, kas taotlus tuleb sisuliselt läbi vaadata või läbi vaatamata jätta (mittelubatud taotlused). Kui taotlus on lubatud, siis alustatakse sisulist taotluse läbi vaatamist ja hinnatakse taotluse põhjendatust taotleja esitatud selgituste ning PPA kogutud andmete põhjal. Täiendavalt töödeldakse RAKS-is ka menetlustoimingute andmeid. Näiteks kutse vestlusele vormistatakse elektrooniliselt RAKS-i kaudu. Samuti väljastatakse RAKS kaudu rahvusvahelise kaitse taotleja tunnistus. Samuti töödeldakse RAKS-is menetluses tehtud otsuse ja selle vaidlustamise andmeid.

## **6) Perekonnaliikmete andmed**

- välismaalase Eestis elavate perekonnaliikmete, muude sugulaste ja tuttavate üldandmed, sünnikoht ja perekonnaseisuandmed, seos välismaalasega ning legaalse sissetuleku andmed, kui välismaalane on taotlenud luba tema juures menetluse ajal elada;
- välismaalase teises EL-i liikmesriigis elavate perekonnaliikmete üldandmed, sünnikoht ja perekonnaseisuandmed ning seos välismaalasega.

Perekonnaliikmete andmed on vajalikud perekonna ühtsuse tagamiseks ja laste õiguste kaitsmiseks st eelkõige perekonna taasühinemise menetluse läbiviimiseks. Samuti on PPA-l kohustus võimalikult vara alustada saatjata alaealise perekonnaliikmete otsimist, et laps saaks kasvada oma perekonnas. Perekonnaliikme legaalse sissetuleku andmed on vajalikud, et PPA saaks hinnata, kas perekonnaliikmel on taotleja ülalpidamiseks Eestis või teises liikmesriigis elades, piisav sissetulek või mitte.

## 7) Terviseseisundi andmed

- välismaalase terviseseisundi andmed;
- välismaalase menetlusliku eritagatise ja vastuvõtu erivajaduse andmed;

Eespool on kirjeldatud pädevate asutuste kohustust hinnata välismaalase vajadust menetluslike eritagatisteks, et inimene saaks tulemuslikult menetluses osaleda ning kohustust hinnata vastuvõtu erivajadusi ning tagada taotlejale tema erivajadust arvestav tugi. Näiteks võib rase naine vajada rahvusvahelise kaitse vajaduse menetluse käigus toimuva põhjaliku vestluse käigus rohkem pause ja liikumispuudega inimene võib vajada täiendavat abi majutuskeskuses enda teenindamiseks. Samuti võib inimese tervislik seisund, näiteks stressi järgse trauma sündroom või tuberkuloos, tingida olukorra, et menetlustoimingud tuleb ajutiselt peatada ning nendega saab jätkata alles siis kui inimese tervislik seisund on paranenud. Tulenevalt rahvusvahelise kaitse menetluse spetsiifikast, on tegemist välismaalastega, kes on olnud sunnitud põgenema kodumaalt ning on üle elanud traumeerivaid olukordi ja keda on väärkoheldud. Seetõttu on vajadus korraldada ka kohtuarstlikke ekspertiise, et tuvastada väärkohtlemise asjaolusid või hinnata lapse vanust. Selleks tuleb töödelda välismaalase terviseseisundi andmeid ning sellest tulenevalt pakkuda talle vajalikku tuge. Samuti on terviseseisundi andmete töötlemine vajalik juhul kui välismaalasest lähtub oht rahva tervisele.

## 8) Majutamise, järelevalvemeetmete, kinnipidamise ja sissetuleku andmed

- andmed välismaalase majutamise kohta;
- andmed välismaalase ülalpidamise ja legaalse sissetuleku kohta;
- andmed järelevalvemeetme kohaldamise ja selle vaidlustamise kohta;
- välismaalase kinnipidamisega seotud andmed, sealhulgas kinnipidamise koht, õiguslik ja faktiline alus, aeg, kinnipidamiseks loa andnud kohtu nimetus ja kohtulahendi kuupäev ning andmed kinnipidamise vaidlustamise kohta.

VRKS-i kohaselt on võimalik välismaalase suhtes rakendada järelevalvemeetmeid, viimase abinõuna ka kinnipidamist. Seetõttu on RAKS-is vajalik nende toimingute ja otsustega seotud andmete töötlemine. Samuti on tulemusliku rahvusvahelise kaitse ja vastutava liikmesriigi määramise menetluse läbiviimiseks vajalik, et RAKS-is on andmed välismaalase majutamise kohta. Andmed välismaalase ülalpidamise või legaalse sissetuleku kohta on ühelt poolt olulised majutamisel, taotleja võib elada väljaspool riigi poolt määratud majutusk kohta, kui tal on endal piisavalt vahendeid enda majutamise ja ülalpidamise tagamiseks. Teisalt on legaalse sissetuleku andmed olulised välismaalasele vastuvõtutingimustega seotud abi või teenuste pakkumise ulatuse otsustamisel. Samuti, kui selgub, et välismaalasel oli piisavalt vahendeid ajal, mil talle osutati vastuvõtutingimustega seotud abi või teenuseid (riigi õigusabi), on välismaalane kohustatud riigi tehtud kulutused hüvitama.

## 9) Taustakontrolli andmed

RAKS-is töödeldakse määruse 2024/1356/EL (taustakontrolli kohta) artiklites 12 ja 14–18 nimetatud andmeid taustakontrolli läbiviimise, selle kokkuvõtte ja lõpetamise kohta.

- Esialgse tervisekontrolli ja haavatavuse andmed;
- isiku tuvastamise ja isikusamasuse kontrollimise andmed:
  - isikut tõendava dokumendi andmed;
  - välismaalase esitatud või temalt saadud andmed;
  - biomeetrilised andmed (näokujutis ja sõrmejäljed);

- julgeolekukontrolli andmed:
  - isiku ja tema valduses oleva vallasasja läbivaatamise andmed;
  - asjakohastes Eesti, EL ja INTERPOL-i andmekogudes tehtud päringud ja päringutabamused;
- taustakontrolli kokkuvõte:
  - nimi, sünniaeg ja -koht ning sugu;
  - info isiku kodakondsuste või kodakondsuse puudumise kohta, riikide kohta, kus ta enne saabumist elas, ja keelte kohta, mida ta räägib;
  - taustakontrolli tegemise põhjus;
  - teave esialgse tervisekontrolli kohta, sealhulgas juhul, kui iga üksiku kolmanda riigi kodaniku üldist olukorda puudutavate asjaolude tõttu ei olnud täiendav tervisekontroll vajalik;
  - asjakohane teave esialgse haavatavuse kontrolli kohta, eelkõige tuvastatud haavatavuse või vastuvõtu või menetlusega seotud erivajaduste kohta;
  - teave selle kohta, kas asjaomane kolmanda riigi kodanik on avaldanud soovi rahvusvahelise kaitse saamiseks;
  - asjaomase kolmanda riigi kodaniku esitatud teave selle kohta, kas tema pereliikmed asuvad mõne liikmesriigi territooriumil;
  - teave selle kohta, kas julgeolekukontrollis tehtud päring andis tulemuseks päringutabamuse;
  - teave selle kohta, kas asjaomane kolmanda riigi kodanik on täitnud kohustuse teha koostööd
- andmete olemasolul töödeldakse RAKS-is täiendavalt järgimisi taustakontrolli kokkuvõtte andmeid:
  - ebaseadusliku saabumise või sisenemise põhjus;
  - teave isiku reisieekonna kohta, sealhulgas lähtekoht, eelmised elukohad, läbitud kolmandad riigid ja kolmandad riigid, kus võib olla rahvusvahelist kaitset taotletud või saadud, ning kavandatud sihtkoht liidus;
  - kolmanda riigi kodanikuga kaasas olevad reisi- või isikut tõendavad dokumendid;
  - märkused ja muu asjakohane teave, sealhulgas seonduv teave inimeste ebaseadusliku üle piiri toimetamise või inimkaubanduse kahtluse korral.

Taustakontrolli läbiviimiseks vajalik infotehnoloogiline lahendus kehtestatakse RAKS-i ning Eestis seadusliku aluseta viibivate ja viibinud välismaalaste andmekogu (edaspidi *ILLEGAAL*) alamsüsteemina. Taustakontrolli läbiviimise eesmärgil töödeldakse neid andmeid RAKS-i ja ILLEGAL-i andmetest tehnoloogiliselt eraldi. Arvestada tuleb vaid seda, et ka Euroopa ühise varjupaigasüsteemi õigusaktide rakendamisel tuleb kohaldada andmete ühekordse kogumise põhimõtet. See tähendab, et rahvusvahelise kaitse taotleja taustakontrolli andmeid kasutatakse rahvusvahelise kaitse menetluse läbiviimisel ning välismaalselt ei koguta uuesti RAKS-i kandmiseks neid andmeid, mille RAKS saab loodavast alamsüsteemist.

## 10) Kohanemisprogrammi andmed

- kohanemisprogrammi suunamise ja seal osalemise andmed:
  - kohanemisprogrammi suunamise aeg;
  - uuesti kohanemisprogrammi suunamise aeg;
  - kohanemisprogrammis osalemise sooviavalduse registreerimise aeg;
  - kohanemisprogrammis mitteosalemise sooviavalduse registreerimise aeg;

- kohanemisprogrammi moodulites ja keeleõppes osalemise õiguse andmed;
- kohanemisprogrammi moodulites ja keeleõppes osalemise ja mitteosalemise ning nende läbimise andmed ning nendes osalemise ja nende läbimise aeg.

Kohanemisprogrammi korraldab KUM või isik, kellele on KUM kohanemisprogrammi korraldamise ülesande lepinguga üle andnud. Lisaks eespool nimetatud kohanemisprogrammi andmetele on kohanemisprogrammi korraldamiseks vajalik juurdepääs järgnevatele RAKS-i kantud kohanemisprogrammis osalema kohustatud välismaalase andmetele:

- üldandmed
- rahvus ja sünnikoht
- hariduse, õppimise ja töötamise andmed;
- keeleoskus;
- Eestis viibimise seaduslik alus;
- elamisloa kehtivusaeg.

Andmetele juurdepääsu regulatsioon sätestatakse RAKS-i põhimääruses.

**Lõikega 3** sätestatakse, et RAKS-i kantud isiku identiteediandmeid võib töödelda isiku tuvastamiseks ja isikusamasuse kontrollimiseks. ITDS §-s 15<sup>5</sup> on sätestatud ABIS-e andmete töötlemise põhimõtted. Sealhulgas on nähtud ette, mis on isiku tuvastamine ja isikusamasuse kontrollimine ning mis tüüpi päringuid saab nendeks ABIS-sse teha. Samuti on nimetatud, millistel juhtudel võib ABIS-e andmeid isiku tuvastamiseks ja isikusamasuse kontrollimiseks töödelda.

Euroopa ühise varjupaigasüsteemi õigusaktide ja VRKS-i alusel kogutud biomeetrilisi andmeid hoitakse ABIS-s. Muud isiku tuvastamist või isikusamasuse kontrollimist võimaldavad andmed kantakse ka edaspidi RAKS-i. Isiku tuvastamise ja isikusamasuse kontrollimise käigus võrreldakse andmeid andmekogus ABIS säilitatavate andmetega, kuid isiku identiteedi kindlakstegemiseks või kontrollimiseks, kas tegemist on selle isikuga, kes ta eeldatavalt on, on vajalik töödelda ka isiku biograafilisi andmeid, mis asuvad RAKS-s. Ilma nimetatud andmekogus säilitatavate biograafiliste andmeteta ei ole andmekogusse ABIS kantud andmete alusel võimalik isikut tuvastada ega tema isikusamasust kontrollida.

**Lõikega 4** sätestatakse, et RAKS-i vastutav töötleja on PPA.

**Lõikega 5** reguleeritakse, et RAKS-i pidamise kord sätestatakse RAKS-i põhimääruses. Andmekaitse Inspektsiooni hinnangul peab olema andmekogu põhimääruse volitusnormis loetletud, mida võib selles reguleerida, näiteks andmeandjaid, andmevahetust teiste andmekogudega ning juurdepääsu andmekogu andmetele ja nende väljastamise korda. Volitusnormist peaks nähtuma, mida lubatakse põhimääruse tasandil reguleerida, ja muu peaks olema seaduse tasandil. Käesoleva lõike kohaselt kehtestatakse RAKS-i põhimääruses:

- 1) andmeandjad ja nendelt saadavad andmed;
- 2) täpsem andmekoosseis;
- 3) andmekogudevaheline andmevahetus;
- 4) vastutava töötleja ülesanded;
- 5) volitatud töötleja ja tema ülesanded;
- 6) andmetele juurdepääsu ja andmete väljastamise kord;
- 7) andmete täpsemad säilitustähtajad
- 8) muud korralduslikud küsimused.

**Lõikega 6** sätestatakse, et RAKS-i andmeid võib säilitada kõige kauem 50 aastat ning täpsem säilitustähtaeg kehtestatakse RAKS-i põhimääruses. Eespool on selgitatud, et teatud

andmekategooriaid ei või säilitada kauem kui kümme aastat arvates lõpliku otsuse tegemisest ning need andmekategooriad määratakse RAKS-i põhimääruses.

**Lõikega 7** sätestatakse, et isiku tuvastamise või isikusamasuse kontrollimise eesmärgil töödeldavad biomeetrilised andmed kustutakse RAKS-ist viivitamata pärast võrdlusuuringu tegemist. VRKS-i alusel isiku tuvastamisel või isikusamasuse kontrollimisel tehakse päring andmekogusse ABIS biomeetriliste andmete saamiseks läbi RAKS-i. Kui võrdlusuuring on tehtud, siis need andmed kustutatakse ja neid ei säilitata paralleelselt andmekogus ABIS ja RAKS-is.

**Lõikega 8** säilitatakse kehtivas VRKS-is kehtestatud säte, mille kohaselt on RAKS-i kantud andmetel õiguslik tähendus. AvTS § 43<sup>6</sup> lõike 4 kohaselt antakse andmetele õiguslik tähendus seadusega. Õiguslikku tähendust ei anta kõikidele andmekategooriatele, vaid nendele, mille saab aluseks võtta Eestis ajutise viibimise, elamise ja töötamise õigusliku aluse olemasolu ning Eestis ajutise viibimise, elamise ja töötamise tingimuste kohta. Näiteks võib rahvusvahelise kaitse taotlejale teenuste osutamisel võtta aluseks RAKS-i kantud andmed rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise kohta ehk RAKS-i kantud välismaalasel on rahvusvahelise kaitse taotleja saatus kui ta on selle staatusega RAKS-i kantud. Näiteks kui RAKS-i on kantud, et välismaalase vanuse hindamise tulemusel on ta alaealine ning ilma saatjata, siis on see aluseks talle esindaja ning eestkostja määramiseks.

## **9. peatükk „RIIKLIK JÄRELEVALVE“**

### **§ 85. Riiklik järelevalve**

**Lõikega 1** sätestatakse, et PPA-l ning KAPO-l on õigus kontrollida, kas rahvusvahelise kaitse taotleja, pagulane, täiendava kaitse saaja, ajutise kaitse saaja ja perekonnaliige viibib, elab ja töötab Eestis vastavalt käesolevas seaduses sätestatud nõuetele ning täidab käesolevas seaduses sätestatud kohustusi ja tingimusi.

**Lõike 2** kohaselt teostab KAPO käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatu kohaselt riiklikku järelevalvet rahvusvahelise kaitse taotleja, pagulase, täiendava kaitse saaja, ajutise kaitse saaja ja perekonnaliikme Eestis viibimise, elamise ja töötamise asjaolude üle julgeolekuasutuste seadusest tulenevate ülesannete täitmisel kuriteo tõkestamiseks.

### **§ 86. Riikliku järelevalve erimeetmed**

**Paragrahviga 86** täpsustatakse, milliseid KorS-i sätestatud riikliku järelevalvemeetmeid PPA ning KAPO saavad riikliku järelevalve teostamisel kohaldada.

**Lõike 1** kohaselt ei ole tehtud muudatusi selles, milliseid KorS-is sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid on lubatud kohaldada võrreldes kehtiva seadusega. Küll aga on täiendatud riikliku järelevalve ulatust taustakontrolli menetlusega. Kuigi PPA on üldkorrakaitseorgan, tuleks õigusselguse eesmärgil ka eriseaduses ette näha, et taustakontrolli läbiviimisel võib kohaldada KorS-is sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid. Määruse 2024/1356/EL (taustakontrolli kohta) artikli 15 lõike 1 järgi kohaldub taustakontrollis läbiviidavate otsingute suhtes asjaomase liikmesriigi õigus. Seega on antud juhul oluline, et taustakontrolli läbiviimiseks on PPA-l VRKS-ist tulenev alus kohaldada KorS-i §-des 47, 48 ja 49 sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid.

**Lõigetega 2–4** ei ole tehtud muudatusi võrreldes kehtivas seaduses sätestatud riikliku järelevalve regulatsiooniga.



## 10. peatükk „KOOSTÖÖ“

### § 87. Koostöö rahvusvaheliste organisatsioonide ning EL-i ametite, institutsioonide ja liikmesriikidega

**Paragrahviga 87** sätestatakse koostöö põhimõtted UNHCR-i, EL-i nõukogu, EUAA ja teiste EL ametite ja institutsioonidega ning EL-i liikmesriikidega.

**Lõike 1** kohaselt teevad SIM, SOM, SKA ning PPA rahvusvahelise kaitse saajate probleemide lahendamisel koostööd UNHCRiga, aidates teda seaduste, välislepingute ja EL-i õigusaktide kohaldamise järelevalves.

EL-i toimimise leppe artikli 78 lõike 1 kohaselt arendab Liit välja varjupaiga, täiendava kaitse ja ajutise kaitsega seotud ühise poliitika, mille eesmärk on tagada sobiv seisund kõikidele rahvusvahelist kaitset vajavatele kolmandate riikide kodanikele ning tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtte järgimine. Nimetatud poliitika peab vastama 1951. aasta Pagulasseisundi konventsioonile ja 31. jaanuari 1967. aasta pagulasseisundit käsitlevale protokollile ning teistele asjakohastele lepingutele.

UNHCR on 1951. aasta Pagulasseisundi konventsiooni ja selle 1967. aasta protokollile üle järelevalvet teostav rahvusvaheline organisatsioon. Konventsiooni allkirjutanud riikidelt oodatakse koostööd UNHCR-iga, et tagada konventsioonis määratletud pagulaste õiguste austamine ja kaitse lähtuvalt konventsiooni VI peatüki (rakendus- ja üleminekusätted) artiklist 35 (osalisriigi ametiasutuste ja ÜRO koostöö), mille kohaselt teeb osalisriik koostööd UNHCR-iga või selle mis tahes õigusjärglasega tema ülesannete täitmiseks, eriti aitab teda konventsiooni kohaldamise järelevalves. Eesti ratifitseeris konventsiooni 09.07.1997.

UNHCR-i roll on sätestatud määruses 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikliga 6, mille lõike 1 kohaselt peavad liikmesriigid võimaldama UNHCR-il:

- a) kohtuda taotlejatega, sealhulgas nendega, kes on vastuvõtukeskustes, kinnipidamisasutuses, piiril või transiiditsoonides;
- b) saada taotleja sellekohasel nõusolekul juurdepääs teabele, mis käsitleb konkreetset rahvusvahelise kaitse taotlust, menetluse kulgu ja vastuvõetud otsuseid;
- c) esitada menetluse kõikides etappides 28. juuli 1951. aasta Pagulasseisundi konventsiooni, mida on täiendatud 31. jaanuari 1967. aasta New Yorgi protokolliga artikliga 35 talle pandud järelevalvekohustuste elluviimisel pädevatele ametiasutustele konkreetseid rahvusvahelise kaitse taotlusi käsitlevaid seisukohti.

Määruse artikli 6 lõike 2 kohaselt kohaldatakse lõiget 1 ka organisatsiooni suhtes, kes vastavalt liikmesriigiga sõlmitud kokkuleppele tegutseb asjaomase liikmesriigi territooriumil UNHCR-i nimel.

**Lõikega 2** sätestatakse, et KUM, SIM, SOM, SKA ning PPA tagavad sama §-i lõikes 1 nimetatud õigusaktide järgsete kohustuste täitmise ning edastavad UNHCR-ile teavet ja statistilisi andmeid järgmiste asjaolude kohta:

- 1) rahvusvahelise kaitse taotlejate ja saajate olukord;
  - 2) õigusaktide kohaldamine;
  - 3) rahvusvahelise kaitse taotlejate ja saajate kohta kehtivad ja kehtestatavad õigusaktid.
- Nimetatud koostöö raames andmete ja statistika edastamisel lähtutakse ametiasutustel olemasolevatest andmetest ja päringu esitaja teadmishajadusest, tagatakse rahvusvahelise kaitse menetluse konfidentsiaalsus ning järgitakse üldiseid andmekaitse nõudeid sh avaliku teabe seaduses sätestatut.

**Lõike 3** kohaselt teavitab Vabariigi Valitsus valdkondade eest vastutavate ministrite ettepanekul EL-i Nõukogu Eesti suutlikkusest vastu võtta ajutist kaitset vajavaid välismaalasi. Nimetatud regulatsiooniga võetakse üle direktiivi 2001/55/EÜ artikkel 25, mille kohaselt võtavad liikmesriigid ühenduse solidaarsuse vaimus vastu inimesi, kellele võib anda ajutist kaitset. Nad teevad arvudes või üldtingimustena teatavaks oma võimalused nimetatud isikute vastuvõtmiseks. See teave sätestatakse sama direktiivi artiklis 5 osutatud nõukogu otsuses. Pärast selle otsuse vastuvõtmist võivad liikmesriigid teatada täiendavatest vastuvõtuvõimalustest, teavitades nõukogu ning komisjoni. Nimetatud teave edastatakse viivitamata UNHCR-le.

**Lõike 4** kohaselt korraldavad SIM, SOM, SKA ning PPA teabevahetust ning teevad Euroopa ühise varjupaigasüsteemi õigusaktide ja käesoleva seaduserakendamiseks koostööd teiste riikidega ning EL-i ametite ja institutsioonidega vastavalt oma pädevusele.

Määruse 2024/1351/EL (rändealduse kohta) artikli 5 (tervikliku lähenemisviisi väliskomponendid) kohaselt ja artiklis 3 (terviklik lähenemisviis varjupaiga- ja rändealdusele) sätestatud eesmärkide saavutamiseks edendavad ja loovad liit ja liikmesriigid oma pädevuse piires kohandatud ja vastastikku kasulikke partnerlusi, järgides täiel määral rahvusvahelist ja liidu õigust ning austades täielikult inimõigusi, ning hõlbustavad tihedat koostööd asjaomaste kolmandate riikidega kahepoolisel, piirkondlikul, mitmepoolisel ja rahvusvahelisel tasandil. Sama määruse artikli 6 (solidaarsuse ja vastutuse õiglase jagamise põhimõte) lõike 2 kohaselt teevad liikmesriigid oma käesoleva määruse kohaste kohustuste täitmisel tihedat koostööd. Määrus 2024/1351/EL (rändealduse kohta) põhjenduspunkti 77 kohaselt peaks EUAA looma liikmesriikide pädevate asutuste võrgustiku või võrgustikud ja neid edendama, et parandada praktilist koostööd ja teabe jagamist kõigis küsimustes, mis on seotud määruse 2024/1351/EL kohaldamisega. Seetõttu on vajalik seaduse tasandil reguleerida, millised asutused teabevahetuse ja koostöö rolli millises ulatuses täidavad.

**Lõike 5** kohaselt võib PPA käesolevas seaduses sätestatud ülesannete täitmiseks taotleda abi EL-i Varjupaigaametilt määruses 2021/2303/EL (EUAA kohta) sätestatud korras.

EL-i Varjupaigaameti ülesanded ja abi liikmesriikidele on määratletud määruse 2021/2303/EL (EL-i Varjupaigaameti kohta) artiklis 2 (ülesanded) ning artiklis 16 (varjupaigaameti antav operatiiv- ja tehniline abi). Määruse põhjenduspunkti 33 selgitab täiendavalt, et kui liikmesriik seisab silmitsi konkreetsete ja ebaproportsionaalsete rände probleemidega teatavatel välispiirialadel, mida nimetatakse esmase vastuvõtu piirkondadeks, peaks tal olema võimalik taotleda EUAAlt operatiiv- ja tehnilist abi. Kuna rahvusvahelise kaitse menetluse eest vastutavaks asutuseks Eestis on PPA, siis on otstarbekas, et menetlusliku abi vajaduse korral on selle taotlejaks samuti sama asutus.

**Lõikega 6** sätestatakse, et EUAA lähetatud ametnikul ei ole õigust teha rahvusvahelise kaitse ja elamisloa andmise, tagasilükkamise ja kehtetuks tunnistamise otsust ega kohustada taotlejat järgima järelevalvemeetmeid.

EUAA lähetatud ametnikud täidavad oma tööülesandeid lähtudes mandaadist, mis on sätestatud määruse 2021/2303/EL (EL-i Varjupaigaameti kohta) ning EUAA ja asjaomase liikmesriigi vahel sõlmitavatest kokkulepetest. Sama määruse artikli 19 kohaselt koosnevad varjupaigatugirühmad EUAA enda töötajate seast pärit ekspertidest, liikmesriikide ekspertidest, liikmesriikidest EUAAsse lähetatud ekspertidest või muudest ekspertidest, kes ei ole EUAA töötajad. Artikli 20 kohaselt annavad varjupaigatugirühmad artikli 16 lõike 1 kohast operatiiv-

ja tehnilist abi. Selle hulka kuuluvad järgmised artikli 16 lõikes 2 sätestatud tegevused, mille hulgas ei ole rahvusvahelise kaitse taotluse suhtes otsuse langetamist:

- aitab asjakohasel juhul ja tihedas koostöös liidu teiste organite ja asutustega liikmesriikidel kolmandate riikide kodanikke tuvastada ja registreerida;
- abistab liikmesriike rahvusvahelise kaitse taotluste vastuvõtmisel ja registreerimisel;
- hõlbustab rahvusvahelise kaitse taotluste läbivaatamist liikmesriikide pädevates asutustes või osutab nendele asutustele rahvusvahelise kaitse taotluste menetlemiseks vajalikku abi;
- hõlbustab rahvusvahelise kaitse taotluste menetlemisel liikmesriikide ühisalgatuste elluviimist;
- aitab anda teavet rahvusvahelise kaitse taotluste menetluse kohta;
- nõustab ja abistab liikmesriike vastuvõturajatiste loomisel, eelkõige erakorralise majutuse, transpordi ja arstiabi korraldamisel või pakkumisel, või koordineerib seda tegevust;
- pakub liikmesriikidele asjakohast tuge määrusest (EL) nr 604/2013 tulenevate ülesannete ja kohustuste täitmisel;
- aitab rahvusvahelise kaitse taotlejaid või saajaid liidus ümber paigutada või üle anda;
- osutab tõlketeenuseid;
- aitab liikmesriikidel tagada, et kohaldatakse kõiki vajalikke tagatise lapse õiguste järgimiseks ja lastekaitsemeetmeid, eelkõige saatjata alaealiste puhul;
- aitab liikmesriikidel kindlaks teha taotlejaid, kes vajavad menetluslikke eritagatise, või vastuvõtu erivajadustega taotlejaid või muid kaitsetus olukorras olevaid isikuid, sealhulgas alaealisi, suunates need isikud liikmesriikide pädevatesse asutustesse asjakohase abi saamiseks riiklike meetmete alusel ja aitab tagada, et oleks kehtestatud kõik kõnealustele isikutele ette nähtud kaitsemeetmed;
- osaleb määruses (EL) 2019/1896 osutatud esmase vastuvõtu piirkondades rändealduse tugirühmades tihedas koostöös muude asjaomaste liidu organite ja asutustega;
- suunab varjupaigatugirühmi;
- saadab vajaduse korral varjupaigatugirühmadele tehnilist varustust.

Sama määruse artikli 21 kohaselt võib EUAA komplekteerida ja abistamiseks lähetada rändealduse tugirühmad. Rändealduse tugirühma ülesandeks võib sama artikli lõike 3 kohaselt olla

- abi kolmandate riikide kodanike tausta kontrollimisel, sealhulgas nende tuvastamine, registreerimine ja vastuvõtva liikmesriigi taotluse korral sõrmejälgede võtmine ning teavitamine nimetatud toimingute eesmärgist;
- esialgse teabe andmine kolmandate riikide kodanikele, kes soovivad esitada rahvusvahelise kaitse taotluse, ja nende kolmandate riikide kodanike suunamine liikmesriikide pädevate asutuste juurde;
- rahvusvahelise kaitse taotlejatele teabe andmine rahvusvahelise kaitse taotlemise menetluse kohta, asjakohasel juhul vastuvõtutingimuste ja ümberpaigutamise ning ka vajaliku abi osutamine taotlejatele või võimalikele taotlejatele, keda võidakse ümber paigutada;
- rahvusvahelise kaitse taotluste registreerimine ja vastuvõtva liikmesriigi taotluse korral selliste taotluste läbivaatamise hõlbustamine.

Sellest lähtuvalt on vajalik reguleerida, et EUAA lähetatud ametnikul ei ole õigust teha rahvusvahelise kaitse ja elamisloa andmise, tagasilükkamise ja kehtetuks tunnistamise otsust ega kohustada taotlejat järgima järelevalvemeetmeid.

**Lõike 7** kohaselt sätestatakse, et EUAA lähetatud ametnikul on käesolevas seaduses sätestatud ülesannete täitmisel pädevus ja volitused välislepingu või EL-i õigusakti kohaselt.

**Lõikega 8** sätestatakse, et välislepingu või EL-i õigusakti alusel võib PPA kaasata rahvusvahelise kaitse taotluse menetlusse teise riigi territooriumil. PPA-l on teise riigi territooriumil pädevus ja volitused välislepingu või EL-i õigusakti kohaselt.

## **11. peatükk RAKENDUSSÄTTED**

**Eelnõu § 88** kohaselt vaadatakse enne käesoleva seaduse jõustumist esitatud taotlused ja avaldused vaadatakse läbi taotluse või avalduse esitamise ajal kehtinud tingimustel ja korras.

**Eelnõu §-ga 89** muudetakse HKMS-i.

**Eelnõu § 89 punkti 1** kohaselt muudetakse HKMS-i § 126 lõiget 3, milles on sätestatud rahvusvahelise kaitse asjade eelisjärjekorras läbivaatamise kohustus. Edaspidi ei piisa rahvusvahelise kaitse asjade eelisjärjekorras läbivaatamisest. Määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikli 69 kohaselt on Eesti kohustatud sätestama kohtumenetluse kestvusele mõistliku tähtaja. Edaspidi tuleks kaebuse läbivaatamisel lähtuda VRKS-is sätestatud tähtajast, milleks on kuni kuus kuud arvates kaebuse esitamise päevast halduskohtule.

Piirimenetluses tehtud otsuse peale esitatud kaebuse läbivaatamisel tuleb lähtuda sellest, et Eestile on pandud kohustus teha lõplik otsus (halduskohtu otsus) 12 nädala jooksul. Eelnõu kohaselt pannakse PPA-le kohustus teha piirimenetluses otsus 15 päeva jooksul ning kaebuse esitamise tähtaeg on viis päeva. Seega jääb halduskohtule kaebuse läbivaatamiseks arvestuslikult kaks kuud. Kui PPA teeb otsuse kiiremini, jääb halduskohtule kaebuse läbivaatamiseks kauem aega.

**Eelnõu § 89 punkti 2** kohaselt täiendatakse HKMS §-ga 249 kehtestatud esialgse õiguskaitse regulatsiooni. Sätestatakse, et esialgse õiguskaitse taotlemisel ja lahendamisel osas, mis puudutab välismaalase õigust riigis viibida, kohadatakse VRKS-s ja VSS-s Eestis viibimise kohta sätestatud. Muudatuse eesmärk on Euroopa varjupaigasüsteemi õigusaktide tõhus ja ühetaoline rakendamine. Eestis viibimise õiguse taotlemisele ja andmisele kehtestatakse VRKS-is ja VSS-is eriregulatsioon. Läbiv põhimõte on, et juhul kui välismaalasel ei ole tema kaebuse läbivaatamise ajal vahetult seadusest tulenevat õigust Eestis viibida, taotleb ta seda koos esitatud kaebusega. Kui kohus viibimisõiguse annab, kehtib see kuni välismaalase kaebuse kohta halduskohtu otsuse ehk rahvusvahelise kaitse asjas lõpliku otsuse tegemiseni.

## **§ 90. Isikut tõendavate dokumentide seaduse muutmine**

**Eelnõu §-ga 90** tehakse tehnilised muudatused pagulase reisidokumendi väljaandmise regulatsioonis, mis on kehtestatud ITDS §-s 31. Sätte sõnastused on vananenud, sätte kohaselt antakse pagulase reisidokument välismaalasele, kellele on Eesti andnud pagulasstaatuse ning välismaalasele, kellele on VRKS-i alusel antud pagulase elamisluba. Tegu on sama sihtgrupiga ning neid ei saa eristada.

## **§ 91. Kohtute seaduse muutmine**

**Eelnõu §-ga 91** tehakse tehnilised muudatused KS-i § 45<sup>2</sup> lõikes 1. Säte reguleerib maakohtu ja ringkonnakohtu kohtuniku ajutist kaasamist halduskohtu koosseisu massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorras. Arvestades käesoleva eelnõuga tehtud muudatusi, tuleb ajakohastada viiteid VSS-le ja VRKS-le.

## § 92. Kriminaalmenetluse seadustiku muutmine

**Eelnõu § 92 punktiga 1** koondatakse EL infosüsteemide andmete töötlemise regulatsioon ühte §-i.

KrMS-i 3<sup>3</sup>. ja 3<sup>4</sup>. peatükkides on sätestatud menetleja õigus teha päringuid riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi (edaspidi *EES*) ning Euroopa reisiinfo ja -lubade süsteemi (edaspidi *ETIAS*), et ennetada, avastada või uurida terroriakti või rasket kuritegu. Päringuid tehakse kooskõlas nimetatud infosüsteeme reguleerivate määrustega 2017/2226/EL ja 2018/1240/EL. Menetleja on PPVS-is määratud asutus, kellele on antud pädevus infosüsteemidesse päringuid teha.

Viidatud määruste kohaselt on terroriakt liikmesriigi õiguse rikkumine, mis vastab ühele direktiivis (EL) 2017/541<sup>92</sup> osutatud õigusrikkumistest või on sellega samaväärne, ning raske kuritegu on õigusrikkumine, mis vastab ühele raamotsuse 2002/584/JSK<sup>93</sup> artikli 2 lõikes 2 osutatud õigusrikkumistest või on sellega samaväärne, kui selle eest karistatakse liikmesriigi õiguses vabadusekaotuse või vabadust piirava julgeolekumeetmega, mille maksimaalne pikkus on vähemalt kolm aastat.

Seetõttu on seadusandja lubanud nende infosüsteemide andmete töötlemist üksnes KrMS § 489<sup>6</sup> lõike 1 punktides 1–21 ja 23–32 nimetatud kuriteo puhul. Loetelust on jäetud välja KrMS § 489<sup>6</sup> lõike 1 punkt 22, sest piraatkoopia ja võltsitud kauba valmistamise ning nendega kauplemise eest ei näe karistusseadustik ette vähemalt kolme aasta pikkust vabadusekaotust.

Määrusega 2024/1358/EL (Eurodac-süsteemi kohta) on antud liikmesriikide õiguskaitseasutustele täiendav võimalus kasutada terroriaktide või muude raskete kuritegude ennetamiseks, avastamiseks ja uurimiseks ka Eurodac-süsteemi andmeid.

Täiendavalt tuleb õigusselguse eesmärgil sätestada seaduse tasandil menetleja õigus teha päringuid EL-i ühtsesse viisainfosüsteemi VIS. VIS on nendest infosüsteemidest kõige vanem ning seadusandja ei ole seni otsustanud millistel õiguskaitseasutustel ja millistel juhtudel on õigus teha VIS-i päringuid. Arvestades, et ühiskonna ootus isikuandmete kaitse valdkonna täpsemale reguleerimisele on ajas kasvanud, tuleks ka VIS-i tehtavate õiguskaitseasutuste päringute lubatavus reguleerida samamoodi teiste EL infosüsteemidega. Otsus 2008/633/JSK<sup>94</sup> sätestab õiguskaitseasutustele VIS-ile juurdepääsuks samad alused nagu need on EES-i, ETIAS-e ja Eurodac-süsteemil. Seega on mõistlik koondada asjakohane regulatsioon ühte §-i.

**Eelnõu § 92 punktiga 2** tunnistatakse kehtetuks seadustiku 3<sup>4</sup>. peatükk, mis reguleerib ETIAS-sse tehtava päringu lubatavust. See regulatsioon koondatakse seadustiku 3<sup>3</sup>. peatükki.

## § 93. Politsei ja piirivalve seaduse muutmine

**Eelnõu §-ga 93** täiendatakse PPVS-i 2<sup>7</sup>. ja 2<sup>8</sup> peatükiga.

---

<sup>92</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. märtsi 2017. aasta direktiiv (EL) 2017/541 terrorismivastase võitluse kohta, millega asendatakse nõukogu raamotsus 2002/475/JSK ning muudetakse nõukogu otsust 2005/671/JSK. – [ELT L 88, 31.3.2017, lk 6–21](#).

<sup>93</sup> Nõukogu 13. juuni 2002. aasta raamotsus 2002/584/JSK, Euroopa vahistamismääruse ja liikmesriikidevahelise üleandmiskorra kohta. – [ELT L 190, 18.7.2002, lk 1–20](#).

<sup>94</sup> Nõukogu 23. juuni 2008. aasta otsus 2008/633/JSK, mis käsitleb liikmesriikide määratud ametiasutuste ja Europol'i juurdepääsu viisainfosüsteemile (VIS) terroriaktide ja muude raskete kuritegude vältimise, avastamise ja uurimise eesmärkidel. – [ELT L 218, 13.8.2008, lk 129–136](#).

Määrus 2024/1358/EL (Eurodac-süsteemi kohta) kohustab liikmesriike määrama riikliku juurdepääsupunkti, kontrolliasutuse ning õiguskaitseasutused, kes võivad teha Eurodac-süsteemi päringuid.

Päringuid on lubatud teha järgmiselt: õiguskaitseasutus teeb taotluse kontrolliasutusele, kes hindab, kas määruses 2024/1358/EL (Eurodac-süsteemi kohta) sätestatud tingimused on täidetud. Pärast kõikide juurdepääsutingimuste täitmise kontrollimist, edastab kontrolliasutus andmete võrdlemise päringu, jättes märkimata taotluse esitamise põhjused, riikliku juurdepääsupunkti kaudu Eurodac-süsteemile.

Kuigi mõisted on sarnased, on oluline eristada, et EL seadusandja on omistanud Eurodac-süsteemi riiklikule juurdepääsupunktile ning EES, ETIAS ja VIS keskele juurdepääsupunktile täiesti erinevad ülesanded. EES, ETIAS ja VIS keskele juurdepääsupunkti ülesanded on samasugused nagu on Eurodac-süsteemi kontrolliasutusel ning Eurodac-süsteemi riiklik juurdepääsupunkt on määruse 2024/1358/EL (Eurodac-süsteemi kohta) tähenduses riiklik juurdepääsupunkt riiklik süsteem, mis peab sidet Eurodac-süsteemiga.

**Paragrahvi 7<sup>69</sup> lõikega 1** määratakse PPA pädevaks asutuseks, kes täidab määruses 2024/1358/EL (Eurodac-süsteemi kohta) sätestatud kontrolliasutuse ülesandeid. Kontrolliasutus peab tagama, et taotluse esitamise tingimused biomeetriliste või tähtnumbriliste andmete võrdlemiseks Eurodac-süsteemi andmetega on täidetud.

PPA määratakse kahte rolli, ta täidab kontrolliasutuse ülesandeid ning on õiguskaitseasutus. Määruse 2024/1358/EL (Eurodac-süsteemi kohta) artikli 6 lõike 1 kohaselt on oluline tagada rollide sõltumatus kui PPA täidab kontrolliasutuse ülesandeid ja tegutseb õiguskaitseasutusena. Sisult on kontrolliasutuse ülesanded samad nagu teiste asjaomaste EL infosüsteemide kesksel juurdepääsupunktil. Ka Eurodac kontrolliasutuse ülesannete täitmisel tegutseb PPA üksus sõltumatult PPA teistest ülesannetest. Kontrolliasutuse ülesandeid täitvad ametnikud asuvad eraldi struktuuriüksuses ning sama juhtimise all ei ole uurimisfunktsiooni täitvaid menetlejaid. Ülesannete täitmise õiguspärasust kontrollitakse sisekontrolliliste meetmetega ning kõik tegevused ja päringud, mille kontrolliasutus riikliku juurdepääsupunkti kaudu teeb, on loigitavad.

**Paragrahvi 7<sup>69</sup> lõikega 2** kitsendatakse töötlemise ulatust kuritegude nimekirjaga. Eurodac-süsteemi andmeid on lubatud töödelda üksnes KrMS § 126<sup>19</sup> lõikes 2 loetletud kuritegude puhul, mille eest on võimalik määrata karistusena vangistus maksimumkestusega kolm aastat või enam.

**Paragrahvi 7<sup>69</sup> lõikega 3** määratakse pädevad õiguskaitseasutused. Määruse 2024/1358/EL (Eurodac-süsteemi kohta) artikli 5 lõike 1 kohaselt määrab liikmesriik asutused, kellel on õigus teha terroriakti või muu raske kuriteo ennetamiseks, avastamiseks ja uurimiseks päringuid Eurodac-süsteemi andmetes. Seetõttu sätestatakse eelnõuga, et PPA, KAPO, Välisluureamet (edaspidi *VLA*), Maksu- ja Tolliamet (edaspidi *MTA*) ning Keskkonnaamet (edaspidi *KeA*) võivad terroriakti või muu raske kuriteo ennetamiseks, avastamiseks või uurimiseks taotleda ja saada EES-i keskselt juurdepääsupunktilt EES-i andmeid.

Eelnõuga määratud asutustest on uurimisasutused oma pädevuse piires PPA, KAPO, MTA ja KeA. KAPO ja VLA on julgeolekuasutused. Mõlema julgeolekuasutuse teabe kogumise ja töötlemise ülesanded ja tegevussuunad kannavad muu hulgas terrorismi (terroriaktide) ennetamise ja tõkestamise eesmärki ning neil peaks olema õigus taotleda juurdepääsu Eurodac-süsteemi andmetele nii terroriaktide kui ka muude raskete kuritegude ärahoidmise eesmärgil.



Muud rasked kuriteod hõlmavad ka riigivastaseid süütegusid, need on kaetud raamotsuse 2002/584/JSK artikli 2 lõikes 2 osutatud kategoorias „sabotaaž“.

**Paragrahvi 770 lõikega 1** sätestatakse samasuguselt EES-i ja ETIAS-ega PPA ülesanne täita VIS-i keskse juurdepääsupunkti ülesandeid. PPA on seda rolli seni täitnud, kuid seda ei ole talle seadusega pandud. Eesti viisapoliitika Schengeni hindamistel on soovitatud Eestile see valdkond reguleerida. Kohustus määrata keskne juurdepääsupunkt on sätestatud otsuse 2008/633/JSK artiklis 3.

**Paragrahvi 770 lõikega 2** sätestatakse samasuguselt teiste EL infosüsteemidega nende kuritegude loetelu, mille ennetamiseks, avastamiseks ja uurimiseks võib teha VIS-i päringuid. Ka otsuse 2008/633/JSK kohaselt tuleb VIS-i päringu tegemisel juhinduda raamotsuse 2002/584/JSK artikli 2 lõikes 2 loetletust kuritegudest ning terroriaktide puhul direktiivis (EL) 2017/541<sup>95</sup> osutatust. Nõukogu raamotsuses 2002/584/JSK loetletud õigusrikkumised on Eesti riigisisesele õigussüsteemile ülevõetud KrMS § 489<sup>6</sup> lõikes 1 ja seal toodud teod on kriminaliseeritud ka Eesti õiguskorras. KrMS § 489<sup>6</sup> lõikes 1 toodud loetelu hõlmab ka terrorismi.

**Paragrahvi 770 lõikega 3** määratakse pädevad õiguskaitseasutused (PPA, KAPO, MTA, KeA, VLA). KrMS § 489<sup>6</sup> lõikes 1 loetletud kuritegude ennetamine, avastamine või uurimine on eespool nimetatud asutuste ülesanne ja seetõttu on eelnõuga antud neile õigus teha päringuid VIS-i andmetes. Seejuures kannavad KAPO ja VLA teabe kogumise ja töötlemise ülesanded ja tegevussuunad terrorismi ennetamise ja tõkestamise eesmärgi ning neil peaks olema õigus taotleda juurdepääsu VIS-i andmetele nii terroriaktide kui ka muude raskete kuritegude ärahoidmise eesmärgil.

Erinevalt Eurodac-süsteemist aga analoogselt EES ja ETIAS süsteemidega, antakse õigus VIS-i päringute tegemiseks ka Rahapesu Andmebüroole (edaspidi RAB). RAB-i roll on vastavate kuritegude avastamisel ja ennetamisel. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse § 54 lõike 1 punkti 1 järgi on üheks RAB-i ülesandeks rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamine ning sellele viitava teabe vastuvõtmine, kogumine, väljanõudmine, registreerimine, töötlemine, analüüsimine ja edastamine. Lisaks on RAB-i ülesandeks koostöö kohustatud isikute, pädevate järelevalveasutuste ja uurimisasutustega rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamisel. RAB on kohustatud rahapesu või terrorismi rahastamise ning sellega seotud kuritegude tõkestamiseks, tuvastamiseks ja kohtueelseks uurimiseks edastama olulised andmed, sealhulgas maksu- ja pangasaladust sisaldavad andmed, prokuratuurile, uurimisasutusele ja kohtule. Arvestades Eurodac-süsteemi subjekte, puudus RAB-i hinnangul tal vajadus Eurodac-süsteemi oma ülesannete täitmiseks päringuid teha.

## **§ 94. Riigipiiri seaduse muutmine**

**Eelnõu § 94 punktiga 1** parandatakse RiPS § 910 lõikes 6 sätestatud viidet VRKS-ile.

**Eelnõu § 94 punktiga 2** tehakse vajalik muudatus RiPS § 11<sup>1</sup> lõikes 3<sup>1</sup>. Kehtiv säte lubab seadusliku sisenemise aluseta ja reisidokumendita rahvusvahelist kaitset või ajutise kaitse alusel elamisluba taotleda soovival välismaalasel Eestisse siseneda juhul kui ei esine VRKS-is sätestatud aluseid taotluse läbivaatamata jätmiseks või selgelt põhjendamatuks pidamiseks. Viited VRKS-ile tuleb ajutise kaitse alusel elamisloa taotleja osas kaotada, sest need ei ole asjakohased. Rahvusvahelise kaitse taotlejat ei lubata riiki kui tema taotlus vaadatakse läbi piirimenetluses.

---

<sup>95</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. märtsi 2017. aasta direktiiv (EL) 2017/541 terrorismivastase võitluse kohta, millega asendatakse nõukogu raamotsus 2002/475/JSK ning muudetakse nõukogu otsust 2005/671/JSK. – [ELT L 88, 31.3.2017, lk 6–21](#).

**Eelnõu § 94 punktiga 3** tunnistatakse kehtetuks § 11<sup>2</sup> lõige 3, mis seab erisuse dokumendikohustusest alaealisele rahvusvahelise kaitse taotlejale või ajutise kaitse alusel elamisloa taotlejale. Nende isikute puhul ei ole dokumendikohustuse erisus määrav. Sõltumata sellest, kas kaitset taotleb isik on alaealine või täisealine, otsustatakse riiki sisenemine sõltuvalt sellest, kas taotlus vaadatakse läbi piirimenetluses või mitte.

## **§ 95. Sotsiaalhoolekande seaduse muutmine**

**Eelnõu § 92 punktiga 1** tehakse tehnilised muudatused nendes SHS-i sätetes, kus on viidatud VRKS § 73 lõike 5 punktidele 1 ja 3. Muudetakse üürilepinguga sõlmimisega seotud kulude ning tõlketeenuse kulude viite asukohta.

**Eelnõu § 92 punktiga 2** tehakse tehnilised muudatused nendes SHS-i sätetes, kus on viidatud VRKS § 73 lõikele 3<sup>1</sup>, mis võimaldab SKA-l sõlmida KOV-i üksusega või eraõigusliku juriidilise isikuga halduslepingu kaitse saaja vastuvõtmiseks ja talle käesoleva VRKS § 78 lõikes 4 loetletud teenuste osutamiseks.

## **§ 96. Tervishoiuteenuste korraldamise seaduse muutmine**

**Eelnõu §-ga 96** asendatakse TTKS-i § 52 lõikes 3<sup>3</sup> viide VRKS-i volitusnormile, mille alusel on kehtestatud rahvusvahelise kaitse taotleja tervisekontroll ja talle osutatavate vajalike tervishoiuteenuste riigieelarvest rahastamise ulatus ja kord.

TTKS-i § 52 lõikes 3<sup>3</sup> asendatakse tekstiosa „§ 11 lõike 8“ tekstiosaga „§ 83 punkti 13“.

## **§ 97. Välismaalaste seaduse muutmine**

**Eelnõu §-ga 97** täiendatakse VMS §-i 232 lõikega 2<sup>3</sup>. Täienduse kohaselt, olukorras kui rahvusvahelise kaitse saaja on viibinud teises liikmesriigis ebaseaduslikult, ei arvestata eelneva Eestis elamise aja hulka seda perioodi, mis eelnes teises liikmesriigis ebaseaduslikule viibimisele. PPA võib teha erandeid erandeid humaansetel põhjustel.

Määruse 2024/1347/EL (kvalifikatsioonitingimuste kohta) artikliga 40 muudeti direktiivi 2003/109/EÜ artiklit 4 ning seetõttu tuleb VMS-i muuta.

Direktiiv 2003/109/EÜ käsitleb pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatust. Direktiivi artikkel 4 reguleerib elamise kestvust ja elamisperioodi arvestamist. Muudatuse kohaselt täiendatakse artikli 4 lõike 2 kolmandat lõiku. Uueks sõnastuseks on „Isikute puhul, kellele on antud rahvusvaheline kaitse, võetakse lõikes 1 osutatud perioodi arvutamisel arvesse ajavahemikku, mis jääb rahvusvahelise kaitse taotluse (mille alusel anti rahvusvaheline kaitse) esitamise kuupäeva ja määruse 2024/1347/EL artiklis 24 osutatud elamisloa andmise kuupäeva vahele. Artiklisse 4 lisatakse järgmine uus lõige: „3a. Kui rahvusvahelise kaitse saaja tabatakse muus kui talle rahvusvahelise kaitse andnud liikmesriigis ja tal ei ole seejuures asjakohase riigisisese, liidu või rahvusvahelise õiguse kohaselt õigust seal viibida ega elada, ei võeta lõikes 1 osutatud perioodi arvutamisel arvesse talle rahvusvahelise kaitse andnud liikmesriigis seadusliku viibimise perioodi, mis sellele olukorrale eelnes. Erandina esimesest lõigust, eelkõige juhul, kui rahvusvahelise kaitse saaja tõendab, et ta viibis või elas riigis ebaseaduslikult temast sõltumatutel põhjustel, võivad liikmesriigid kooskõlas riigisisese õigusega ette näha, et lõikes 1 osutatud perioodi arvutamisel ei võeta katkestust arvesse.“ Samuti asendatakse direktiivi artikli 26 esimene lõige järgmisega: „Liikmesriigid jõustavad käesoleva direktiivi järgimiseks vajalikud õigus- ja haldusnormid hiljemalt 23. jaanuaril 2006.

Liikmesriigid jõustavad artikli 4 lõike 2 kolmanda lõigu ja lõike 3a järgimiseks vajalikud õigus- ja haldusnormid hiljemalt 12. juuniks 2026. Liikmesriigid edastavad kõnealuste normide teksti viivitamata komisjonile.“.

## **§ 98. Välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seadus**

**Eelnõu § 98** kohaselt täiendatakse VKTS § 6 punkti 4 selliselt, et kutsekvalifikatsiooni tunnustamisele õigus on ka rahvusvahelise kaitse taotlejal, kellel on õigus Eestis töötada.

Nimetatud muudatus on vajalik direktiiv 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 17 üle võtmiseks, mida on selgitatud ka sama direktiivi põhjenduspunktides 53, 54 ja 56. Sama direktiivi kohaselt peab taotlejatel olema pärast tööturule juurdepääsu saamist samad õigused, mis asjaomase liikmesriigi kodanikel ning artikli 17 lõike 8 kohaselt peavad liikmesriigid võimalikult palju hõlbustama täielikku juurdepääsu välismaal omandatud kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kehtivatele menetlustele taotlejate puhul, kellel ei ole võimalik esitada oma kutsekvalifikatsiooni tõendavaid dokumente.

Seetõttu tuleb täiendada VKTS §-i 6, millega on kehtestatud inimeste kategooriad, kes saavad taotleda välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamist. Lisandus võimaldab kutsekvalifikatsiooni tunnustamist taotleda sellel rahvusvahelise kaitse taotleja staatuses oleval välismaalasel, kellel on õigus töötada.

## **§ 99. Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse muutmine**

Eelnõu §-s 99 tehakse muudatused VSS-is. Lähtudes muudatuste eesmärgist ja sisust on seletuskiri eelnõu §-s 99 tehtud muudatuste kohta jagatud teemade kaupa eraldi punktideks.

### **99.1. Taustakontrolli tegemisega seotud muudatused**

Määrus 2024/1356/EL (taustakontrolli kohta) sätestab liikmesriikidele kohustuse läbi viia taustakontroll kolmanda riigi kodaniku suhtes, kes on välispiiri kaudu ebaseaduslikult sisenenud EL-i liikmesriigi territooriumile ilma, et ta vastaks määruse (EL) 2016/399<sup>96</sup> (edaspidi *Schengeni piirieskirjad*) artiklis 6 sätestatud tingimustele. Määrust 2024/1356/EL (taustakontrolli kohta) ei kohaldata kolmanda riigi kodaniku suhtes, kes on sisenenud piiripunkti kaudu ja ei ole esitanud soovi saada Eestis rahvusvahelist kaitset. Samuti tuleb taustakontroll jätta tegemata juhul, kui ebaseaduslikult riigis viibiva kolmanda riigi kodaniku suhtes on juba eelnevalt teise liikmesriigi poolt taustakontroll tehtud või ta peetakse kinni ja antakse teisele riigile kahepoolse tagasivõtulepingu või kokkuleppe alusel kohe tagasi. Kui ebaseaduslikult välispiiri ületanud kolmanda riigi kodanikku ei õnnestu siiski 72 tunni jooksul tagasi saata riiki, kust ta Eestisse sisenes või ta esitab rahvusvahelise kaitse sooviavalduse, tuleb tema suhtes alustatud taustakontrolli toimingud lõpule viia.

Taustakontroll ei ole seega eraldiseisev menetlus, vaid eeletapp ebaseaduslikult EL välispiiri ületanud välismaalasele väljasõidukohustuse kehtestamisel või rahvusvahelist kaitset sooviva välismaalase suhtes rahvusvahelise kaitse menetluse, sh piiril toimuva varjupaigamenetluse ja vajadusel tagasisaatmismenetluse läbiviimisel.

Tulenevalt määruse 2024/1356/EL (taustakontrolli kohta) ja määruse 2024/1349/EL (tagasisaatmise piirimenetluse kohta) rakendamisest täpsustatakse **eelnõu § 99 punktidega 1 ja 2** VSS reguleerimisala. VSS § 1 täiendatakse lõikega 1<sup>2</sup>, sätestades, et VSS reguleerib ka

<sup>96</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. märtsi 2016. aasta määruses (EL) 2016/399, mis käsitleb isikute üle piiri liikumist reguleerivaid liidu eeskirju (Schengeni piirieskirjad). – [ELT L 77, 23.03.2016, lk 1–52.](#)

välismaalasele taustakontrolli tegemist ja piiril toimuvat tagasisaatmismenetlust ulatuses, mis ei ole reguleeritud määrusega 2024/1356/EL (taustakontrolli kohta) või määrusega 2024/1349/EL (tagasisaatmise piirimenetluse kohta). Kuivõrd väljasõidukohustuse korraldus hõlmab juba teise liikmesriigi abistamist välismaalase väljasaatmisel õhuteed pidi vastavalt nõukogu direktiivile 2003/110/EÜ<sup>97</sup>, jäetakse VSS § 1 lõikest 1 viide Eestist läbisõidu korraldusele välja.

**Eelnõu § 99 punktiga 21** sätestatakse PPA-le taustakontrolli läbiviimise kohustus ning korrastatakse riikliku järelevalve meetmete kohaldamisega seonduvaid norme.

Taustakontroll on menetlustoimingute kogum, sisaldades muu hulgas isiku tuvastamist või isikusamasuse kontrolli, julgeolekukontrolli raames tehtavaid päringuid andmekogudesse, turvakontrolli, esialgset haavatavuse hindamist ja tervisekontrolli, samuti kohustust registreerida asjaomase isiku biomeetrilised andmed. Juba praegu on PPA-l õigus riikliku järelevalve raames kontrollida välismaalasi, kes viibivad Eestis seadusliku aluseta või kelle puhul on kahtlust arvata, et nad on Eestisse sisenenud või viibivad siin ebaseaduslikult. Selleks saab PPA kohaldada VSS §-s 6<sup>3</sup> sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid KorS-s sätestatud alustel ja korras. Teatud riiklike järelevalvemeetmete rakendamiseks (nt isiku tuvastamine ja isikusamasuse kontroll, isiku kinnipidamine, turvakontroll, isiku ja asjade läbivaatus, asja hoiule võtmine) on VSS-s sätestatud erinormid ja -kord. VSS-s sätestatud riikliku järelevalve meetmed on piisavad, et välismaalase suhtes vajalik taustakontroll läbi viia.

Määrus 2024/1356/EL (taustakontrolli kohta) muudab aga tänast PPA tööprotsesside järjestust. Nimelt tuleb taustakontrolli toimingud teha kohe, kui on tuvastatud, et asjaomane välismaalane ei vasta Schengeni piirieskirjas sätestatud välispiiri ületamise nõuetele. Juhul kui ebaseaduslikult riigis viibiva välismaalase suhtes ei jõuta nõutavaid menetlustoiminguid määruses 2024/1356/EL (taustakontrolli kohta) sätestatud tähtaegade jooksul läbi viia ja ta pole rahvusvahelist kaitset taotlenud, tuleb need lõpetada sisenemiskeelu otsuse või lahkumisettekirjutuse tegemise ja/või täitmisele pööramise käigus. See tähendab, et PPA-l ja KAPO-l peab olema võimalik rakendada riikliku järelevalve meetmeid kogu menetluse vältel, sõltumata sellest, millises menetluse etapis neid toiminguid tehakse.

Eeltoodust tulenevalt luuakse VSS-s peatüki 1<sup>1</sup>. esimeses jaos riikliku järelevalve meetmete rakendamise alused ja kord. Muudatuse eesmärk on luua selgem regulatsioon riikliku järelevalve meetmete rakendamisel. Ühtlasi täidetakse seeläbi tagasisaatmisdirektiivi artikli 4 punkti a nõue, mille kohaselt ei või riikliku järelevalve meetmete rakendamisel kohelda sisenemiskeelu otsuse saanud kolmanda riigi kodanikke halvemini välismaalastest, kellele on tehtud lahkumisettekirjutus.

Riikliku järelevalve meetmed hõlmavad KorS-s sätestatud erimeetmeid, mis viiakse VSS §-st 6<sup>3</sup> üle VSS §-i 6<sup>12</sup>. VSS normide ümberkorraldamise tõttu tunnistatakse **eelnõu § 99 punktiga 11** VSS § 6<sup>3</sup> kehtetuks. Kuivõrd küsitlemine (KorS § 30) on väga oluline riikliku järelevalve meede, et teha kindlaks välismaalasega seotud olulised asjaolud, sh saada teavet taustakontrolli kokkuvõtte täitmiseks, sätestatakse selle meetme rakendamise alus ja kord VSS §-s 6<sup>13</sup>. Isiku tuvastamise või isikusamasuse kontrolliga seotud erimeetmed, mille kohaldamisel on seni lähtunud VMS-s sätestatud korras, sõnastatakse nüüdsest sarnaselt VRKS regulatsioonile VSS §§-des 6<sup>14</sup>–6<sup>16</sup> ning jäetakse VSS § 6<sup>2</sup> lõikest 1 välja (**eelnõu § 99 punkt 9**). Riikliku järelevalve jakku tõstetakse muutmata kujul ümber kehtiv VSS § 33<sup>12</sup> (uus VSS § 6<sup>15</sup>), mis võimaldab isikult võtta DNA proovi, kui see on vajalik tema isiku tuvastamiseks või isikusamasuse kontrollimiseks (vt ka **eelnõu § 99 punkti 53**), § 14<sup>1</sup> (uus VSS § 6<sup>17</sup>), mis reguleerib

<sup>97</sup> Nõukogu 25. novembri 2003. aasta direktiiv 2003/110/EÜ, abi kohta läbisõidu puhul seoses väljasaatmisega õhuteed pidi. – [ELT L 321/26, 6.12.2003, lk 233–238](#).

välismaalase dokumendi hoiule võtmist ning §§-d 19<sup>1</sup> ja 19<sup>2</sup> (uus VSS § 6<sup>20</sup> ja § 6<sup>21</sup>), mis reguleerivad turvakontrolli, asjade ja isiku läbivaatust ning vahetut sundi (vt ka [eelnõu § 99 punkti 38](#)). Tegemist ei ole sisuliste muudatustega, vaid VSS-s sätestatud riikliku järelevalve meetmete koondamisega ühtseks loogiliseks tervikuks, et seeläbi suurendada õigusselgust ja -kindlust.

VSS § 6<sup>22</sup> kohaselt tuleb PPA-l ebaseaduslikult riigis viibiva välismaalase suhtes teostada taustakontroll vastavalt määruses 2024/1356/EL (taustakontrolli kohta) sätestatud nõuetele, sh kohaldada välismaalase suhtes taustakontrolli läbiviimisel kinnipidamist või järelevalvemeetmeid. Rahvusvahelise kaitse sooviva avalduse esitanud välismaalase suhtes kohaldatakse taustakontrolli läbiviimisel VRKSis taotleja kinnipidamise, järelevalvemeetmete kohaldamise ning vastuvõtutingimustega seotud abi andmise kohta sätestatud.

Määrus 2024/1356/EL (taustakontrolli kohta) tuleb kohaldada välismaalase suhtes alles pärast seda, kui on välja selgitatud, et ta ei vasta välispiiril riiki sisenemise nõuetele või ta on ebaseaduslikul viisil EL-i sisenenud ja tema suhtes pole taustakontrolli eelnevalt tehtud. Sega ei piira taustakontrolli määrus selliste riigisiseste õigusnormide kohaldamist, mis võimaldavad välismaalase riiki sisenemise või riigis viibimise asjaolud, sh tema riigis viibimise ebaseaduslikkus kindlaks teha (vt määruse 2024/1356/EL (taustakontrolli kohta) põhjenduspunkti 20). Nii võivad teatud taustakontrolli toimingud olla välismaalase suhtes tehtud juba eelnevas menetluses (nt piirikontrollis). Selleks et leevendada välismaalase põhiõiguste riivet ning tagada menetlusökoonomia, nähakse VSS §-s 6<sup>24</sup> ette, et eelnevas menetluses tehtud taustakontrolli toiminguid ei pea väljasõidukohustuse menetluses uuesti tegema.

EL-i liikmesriikidel on jätkuvalt võimalik riigisiseses õiguses reguleerida välismaalase kinnipidamist selleks, et teha kindlaks, kas ta viibib riigis seaduslikult või mitte. Kui selline kinnipidamise võimalus riigisiseses õiguses puuduks, võiks ebaseaduslikult riigis viibimises kahtlustatav välismaalane põgeneda enne, kui tema õiguslik seisund on kindlaks tehtud<sup>98</sup>. Sellest tulenevalt jäetakse eelnõuga kehtima VSS § 15 regulatsioon, mille kohaselt on PPA-l ja KAPO-l jätkuvalt lubatud välismaalast kinni pidada, et tema väljasõidukohustus kindlaks teha. Eelnõus sätestatakse see VSS §-s 6<sup>18</sup>. VSS §-s 19, mis reguleerib kinnipidamise tingimusi, viiakse üle VSS §-i 6<sup>19</sup> (vt ka [eelnõu § 99 punkt 38](#)).

Kui välismaalase suhtes on tema ebaseaduslik riigis viibimine kindlaks tehtud, tuleb tema suhtes kohaldada tagasisaatmisdirektiivis sätestatud norme. Vastavalt tagasisaatmisdirektiivi artikli 4 lõike 4 punktile a on ebaseaduslikult riiki sisenenud või siin viibival välismaalasel õigus esmaabile ja haiguste põhiravile. Euroopa Kohus on kohtuasjas C-562/13 asunud seisukohale, et tagasisaatmisdirektiivi artikli 4 lõike 4 punktis a ette nähtud esmaabi ja haiguste põhiravi hõlmab asjaomase kolmanda riigi kodaniku põhivajadusi<sup>99</sup>. See kohustus on nüüdsest selgelt sätestatud määruse 2024/1356/EL (taustakontrolli kohta) artikli 8 punktis 8, mille kohaselt on ebaseaduslikult välispiiri ületanud välismaalasel õigus elatustasemele, mis tagab tema toimetuleku, kaitseb tema füüsilist ja vaimset tervist ning austab tema põhiõiguste hartast tulenevaid õigusi.

Eeltoodust tulenevalt säilitatakse [eelnõu § 99 punktis 30](#) kehtiv regulatsioon, mille kohaselt on ebaseaduslikult riigis viibival välismaalasel õigus vältimatule sotsiaalabile SHS-is sätestatud korras. Erandkorras võib PPA või KAPO korraldada ka ise ebaseaduslikult riigis viibiva

<sup>98</sup> Vt täpsemalt Euroopa Kohtu 6. detsembri 2011. aasta otsus kohtuasjas C-329/11, *Alexandre Achughabian vs. Préfet du Val-de-Marne*, [ECLI:EU:C:2011:807, p-d 29 ja 30](#).

<sup>99</sup> Vt täpsemalt Euroopa Kohtu 18. detsembri 2014. aasta otsus kohtuasjas C-562/13, *Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve vs Moussa Abdida*, [ECLI:EU:C:2014:2453, p-d 41-42](#).



välismaalase lühiajalise majutamise, kui see on vajalik humaansetel kaalutlustel või haavatava isiku kaitseks (VSS § 13<sup>2</sup>). Välismaalane, kes oli eelnevalt taotlenud rahvusvahelist kaitset, võib väljasõidukohustuse täitmiseni jääda rahvusvahelise kaitse menetluse, sh piiril toimuva varjupaigamenetluse ajal määratud majutuskohta vastavalt rahvusvahelise kaitse andmise seaduses sätestatud tingimustele. Rahvusvahelise kaitse taotleja ümberkolimine, sh lastele uue lasteaia- või koolikoha leidmine lahkumisettekirjutuses määratud vabatahtliku lahkumise tähtjaks ainuüksi põhjusel, et isiku taotluse suhtes on tehtud lõplik otsus, ei ole mõistlik. See koormaks nii isikut kui ka riiki ebaproportsionaalselt ning tooks kaasa olukorra, kus isik on sunnitud tegelema igapäevaelu olme küsimustega selle asemel, et korraldada oma tagasipöördumist.

Taustakontroll peab hõlmama tervisekontrolli, et teha kindlaks, kas asjaomane välismaalane vajab viivitama ravi või ta tuleb rahvatervise huvides isoleerida. Arvestades, et ebaseaduslik välispiiri ületamine on üheks põgenemisohule viitavast asjaolust, on tõenäoline, et ebaseaduslikult EL välispiiri ületanud välismaalase suhtes kohaldatakse kinnipidamist ja ta võidakse kohtu loal paigutada kinnipidamiskeskusesse. Kehtiva VSS § 26<sup>2</sup> lõike 3<sup>1</sup> kohaselt tuleb kinnipidamiskeskusesse paigutatud välismaalase suhtes läbi viia tervisekontroll, mida korraldab Tervisekassa. Selleks et vältida olukorda, kus ebaseaduslikult riiki sisenenud või riigis viibiva välismaalase suhtes tehakse tervisekontroll määruse 2024/1356/EL (taustakontrolli kohta) rakendamiseks ja hiljem kinnipidamiskeskusesse paigutamisel, nähakse eelnõus ette, et ebaseaduslikult riigis viibivale välismaalasele osutatakse tervishoiuteenuseid, sh tehakse tervisekontroll kinnipidamiskeskuse ravipunkti kaudu. Vajaduse korral saab kinnipidamiskeskuse tervishoiuteenuse osutaja tervisekontrolli läbi viia videosilla vahendusel, kui selleks kasutatava võrgu- ja infosüsteemi turvalisuse tagamiseks on täidetud küberturvalisuse seaduse §-dega 7 ja 8 ning nende alusel kehtestatud nõuded ([eelnõu § 99 punkt 44](#)). Nii tagatakse, et ebaseaduslikult riigis viibivatele välismaalastele osutatakse vajalikke tervishoiuteenuseid ressursisäästlikul viisil. Ühtlasi võimaldab selline korraldus paremini ära hoida tervishoiuteenuste väärkasutamist, kuivõrd kinnipidamiskeskuse tervishoiuteenuse osutajal tekib terviklik ülevaade, milliseid tervisekontrolle on välismaalase suhtes Eestis viibimise ajal juba tehtud ja/või millist ravi on talle osutatud.

## **99.2. Sisenemiskeelu otsusega seotud muudatused**

[Eelnõu § 99 punktid 21 ja 46](#) puudutavad sisenemiskeelu otsuse tegemist.

Käesoleval hetkel on sisenemiskeelu otsuse tegemise regulatsioon sätestatud VSS §-s 28<sup>2</sup>. Selle §-i paigutamine sissesõidukeeldude peatükki on eksitav, sest oma olemuselt on sisenemiskeelu otsus välispiirikontrolli raames tehtav otsus, millega kohustatakse ebaseaduslikult välispiiri kaudu EL-i sisenenud välismaalast tagasi minema kolmandasse riiki, kust ta EL-i sisenes. Kui välismaalane sisenes Eestisse piiripunktide vahelise ala kaudu, tuleb tema suhtes enne sisenemiskeelu otsuse tegemist vastavalt määruses 2024/1356/EL (taustakontrolli kohta) sätestatule läbi viia ka taustakontroll, kui tema tagasisaatmine 72 tunni jooksul ei ole võimalik või lubatud.

Eelnõuga viiakse sisenemiskeelu otsusega seonduvad normid VSS 1<sup>1</sup>. peatüki 2. jao §-i 6<sup>23</sup> ([eelnõu § 99 punkt 21](#)). VSS § 28<sup>2</sup> tunnistatakse kehtetuks ([eelnõu § 99 punkt 46](#)).

Sisenemiskeelu otsuse vaidlustamisele kohaldatakse lahkumisettekirjutuse vaidlustamise põhimõtteid. Sarnaselt lahkumisettekirjutusele nähakse VSS § 6<sup>23</sup> lõikes 4 ette, et sisenemiskeelu otsuse peale saab välismaalane esitada halduskohtule kaebuse kümne päeva jooksul otsuse teatavakstegemise päevast arvates. Sisenemiskeelu otsust ei saa vaidlustada vaidmenetluse korras. Kui välismaalast ei saa tagasi saata riiki, mille kaudu ta Eestisse sisenes,



tuleb talle teha lahkumisettekirjutus ja kohustada teda tagasi pöörduma oma kodakondsus- või elukohariiki. Sel juhul kaotab varem väljastatud sisenemiskeelu otsus vastavalt VSS § 6<sup>23</sup> lõikele 11 kehtivuse, ilma et PPA või KAPO peaks täiendavalt sisenemiskeelu otsuse kehtetuks tunnistamise haldusakti tegema.

### 99.3. Tagasisaatmise piirimenetlusega seotud muudatused

**Eelnõu § 99 punktidega 22-26** täiendatakse VSS 2. peatükki, mis reguleerib lahkumisettekirjutuse tegemist ebaseaduslikult Eestis viibivale välismaalasele ja lahkumisettekirjutuses sissesõidukeelu määramist. Lahkumisettekirjutuse tegemisele, selle täitmisele ning sissesõidukeelu kohaldamisele kehtestatud nõuded tulenevad tagasisaatmisdirektiivist, mida tuleb järgida ka piiril toimuva tagasisaatmismenetluse läbiviimisel. Tagasisaatmisdirektiivi kohaselt peab ebaseaduslikult EL-s viibiv välismaalane, kelle vastuvõttev riik on kolmas riik, lahkuma kõikide Schengeni konventsiooni ja EL liikmesriikide territooriumidelt. Sellest tulenevalt täpsustatakse **eelnõu § 99 punktides 8 ja 22** ettekirjutuse mõistet.

Samas näeb määrus 2024/1349/EL (tagasisaatmise piirimenetluse kohta) ette ka teatavad erisused piirimenetluse suunatud välismaalasele lahkumisettekirjutuse tegemisel ja selle täitmisel. Esimene erisus puudutab välismaalase kohustust elada piirimenetluse ajal kindlaks määratud asukohas. Kui tavamenetluses on PPA-le või KAPO-le antud kaalutlusõigus VSS § 10 lõikes 2 nimetatud järelevalvemeetmete kohaldamisel, siis piiril toimuva tagasisaatmismenetluse puhul tuleb kõiki piirimenetluse suunatud välismaalasi, keda kinni ei peeta, kohustada elama kindlaks määratud elukohas. **Eelnõu § 99 punktiga 23** sätestatakse see nõue VSS § 7 lõikes 3<sup>1</sup>, võimaldades menetlasutusel jätkata eelnevalt rahvusvahelise kaitse menetluses määratud järelevalvemeetme kohaldamist, kui välismaalase majutuskohat ei ole muutunud.

Teine erisus puudutab vabatahtliku lahkumiskohustuse tähtaja andmist välismaalasele, kelle suhtes viiakse piiril läbi tagasisaatmismenetlust. Tavamenetluses otsustab tagasisaatmist korraldav asutus (PPA või KAPO), kas välismaalase suhtes esinevad VSS § 7<sup>2</sup> lõikes 2 sätestatud asjaolud, mille puhul võib lahkumisettekirjutuses jätta vabatahtliku lahkumistähtaja määramata ja lahkumisettekirjutuse kohe sundtäita. Tagasisaatmise piirimenetluse määrase artikli 4 lõike 5 kohaselt peab kolmanda riigi kodanikule andma igal ajal võimaluse vabatahtlikult tagasi pöörduda, kui ta seda taotleb ja tal on olemas tagasipöördumiseks vajalik reisidokument. Sellest tulenevalt täiendatakse VSS § 7<sup>2</sup> lõikega 1<sup>2</sup> (**eelnõu § 99 punkt 24**).

PPA-l või KAPO-l on jätkuvalt õigus välismaalasele vabatahtliku lahkumistähtaja andmisest keelduda, kui esineb põgenemise oht või kui isiku taotluse suhtes on tehtud piiril toimuva varjupaigamenetluse käigus keelduv otsus, kuna see on ilmselgelt põhjendamatult, või kui ta kujutab endast ohtu liikmesriikide avalikule korrale või riigi julgeolekule. Kui tavamenetluses saab PPA või KAPO määrata lahkumisettekirjutuses vabatahtliku lahkumise tähtaja ajavahemikus 7 kuni 30 päeva, siis piirimenetluses ei või see ületada 15 päeva.

Vabatahtliku lahkumise tähtaja andmata jätmise korral peab PPA või KAPO välismaalase lahkumiskohustuse sundtäitma tema kinnipidamise ja väljasaatmise teel (VSS § 7<sup>3</sup> lõige 2). Väljasaatmise puhul tuleb välismaalasele kohaldada imperatiivselt sissesõidukeeldu kuni viieks aastaks (VSS § 7<sup>4</sup> lõige 2, selle aluseks olev direktiivi 2008/115/EÜ art 11 lõige 1 ja seda selgitavad Euroopa Kohtu lahendid C-225/16, Ouhrami, p 44; C-290/14, Skerdjan Celaj, p 2). See on toonud kaasa olukorra, kus PPA või KAPO taotleb SIMilt välismaalasele, kes on Eestist avaliku korra või riigi julgeoleku kaalutlustel välja saadetud, lahkumisettekirjutuses määratud sissesõidukeelu kehtivusaja pikendamist, tuginedes VSS § 31 lõikes 1 sätestatule. Tagasisaatmisdirektiivi artikli 11 lõike 2 kohaselt on liikmesriikidel õigus

lahkumisettekirjutuses kohaldada välismaalase suhtes sissesõidukeeldu üle 5 aasta, kui see on vajalik avaliku korra või riigi julgeoleku huvides. Selleks et PPA-l või KAPO-l oleks juba lahkumisettekirjutuse tegemisel võimalik määrata välismaalasele sissesõidukeeld, mille kehtivusaeg vastab välismaalase ohutasele, nähakse eelnõu § 99 punktis 26 ette, et avaliku korra või riigi julgeoleku kaalutlustel võib PPA või KAPO välismaalasele kohaldada lahkumisettekirjutuses sissesõidukeeldu kümneks aastaks lahkumisettekirjutuse täitmise päevast arvates. Sissesõidukeeldu kehtivusaja määramisel peab PPA ja KAPO jätkuvalt hindama kõiki välismaalasega seotud olulisi asjaolusid ning sissesõidukeeldu kehtivusaega lühendama, kui 10-aastase sissesõidukeeldu kehtivusaeg ei ole proportsionaalne (VSS § 7<sup>4</sup> lõige 3).

**Eelnõu § 99 punktis 25** asendatakse VSS § 7<sup>2</sup> lõike 2 punktis 5 mõiste „riiki mittelubamise otsus“ mõistega „sisenemiskeeldu otsus“. Tegemist on terminoloogilise muudatusega.

**Eelnõu § 99 punktis 27** täpsustatakse järelvalvemeetmete kohaldamisega seonduvat. VSS § 7 lõike 3 kohaselt on järelvalvemeetmete kohaldamise eesmärk tagada, et välismaalane talle ettekirjutuses pandud lahkumiskohustuse täidab. Tagasisaatmisdirektiivi art 7 lõike 3 kohaselt võib ebaseaduslikult riigis viibivale välismaalasele, kellele on antud tähtaeg vabatahtlikuks lahkumiseks, kehtestada järelvalvemeetmeid, et hoida ära tema põgenemine. Lisaks võimaldab tagasisaatmisdirektiivi art 15 lõike 1 kohaldada ebaseaduslikult riigis viibivale välismaalasele järelvalvemeetmeid kinnipidamise alternatiivina. Sel juhul võib välismaalasele kohaldada järelvalvemeetmeid mitte vaid põgenemise ohu korral, vaid ka siis, kui esineb muu VSS § 23 lõikes 3 sätestatud kinnipidamise alus. Eeltoodust tulenevalt muudetakse VSS §-i 10, andes PPA-le ja KAPO-le õiguse kohaldada viibimisalusetu välismaalase suhtes järelvalvemeetmeid ka kinnipidamise alternatiivina.

**Eelnõu § 99 punktid 32- 37** reguleerivad välismaalase väljasaatmist.

Selleks et kiirendada välismaalase Eestist väljasaatmist ja vähendada menetluskoormust, nähakse **eelnõu § 99 punktiga 33** ette kaks alust, mil lahkumisettekirjutuse tegemine väljasaadetavale ei ole vajalik.

Esimene muudatus puudutab olukorda, kus välismaalane on sisenenud Eestisse, kuigi talle on eelnevalt kehtestatud sissesõidukeeld ja selle kehtivusaeg ei ole lõppenud (VSS § 14 lõige 2<sup>3</sup>). VSS § 28 kohaselt ei anta välismaalasele, kelle suhtes kehtib sissesõidukeeld, luba Eestisse sisenemiseks ja siin viibimiseks ning ta tuleb viivitamata riigist välja saata. Sel juhul on välismaalase väljasaatmise aluseks sissesõidukeeldu kohaldamise otsus. Täiendava lahkumisettekirjutuse tegemine tekitab lihtsalt halduskoormust ning pikendab välismaalase väljasõidukohustuse täitmist. Küll tuleb PPA-l ja KAPO-l jätkuvalt hinnata välismaalase väljasaatmise perspektiivikut ja jätta välismaalase suhtes väljasaatmine kohaldamata, kui see on selges vastuolus *non refoulement* põhimõttega. Samuti ei ole välismaalase kohene väljasaatmine lubatud, kui välismaalasele on kehtestatud sissesõidukeeld karistusseadustiku alusel. Sel juhul võib sissesõidukeeldu rikkumine olla aluseks, et välismaalase kandmata jäänud karistus pööratakse täitmisele vastavalt KrMS-i § 416 lõikele 6.

Teine eelnõuga loodav väljasaatmise alus puudutab välismaalase üleandmist teisele liikmesriigile kahepoolse tagasivõtulepingu või kokkuleppe kohaselt (VSS § 14 lõige 2<sup>5</sup>). Eelnõuga võetakse üle tagasisaatmisdirektiivi artikli 6 lõikes 3 sätestatud võimalus, mis näeb ette, et tagasisaatmisotsust ei pea tegema kolmanda riigi kodanikule, kui ta vastavalt kokkuleppele saadetakse teise liikmesriiki tagasi. Muudatus võimaldab vajaduse korral välismaalase vastutavale liikmesriigile üle anda juba siis, kui taustakontrolli läbiviimisel tehakse vastutav liikmesriik kindlaks.

**Eelnõu § 99 punktidega 34–36** täpsustatakse väljasaatmise peatamise ja kohaldamata jätmisega seonduvat. Sõltumata sellest, millise haldusakti või kohtulahendiga on välismaalasele väljasõidukohustus pandud, peab isiku väljasaatmine olema kooskõlas EL ja rahvusvahelises õiguses sätestatud põhiõigustega. Isikut on keelatud välja saata, kui see on selges vastuolus *non-refoulement* põhimõttega ehk väljasaatmine tooks kaasa ohu väljasaadetava elule või inimväärikusele. Kuivõrd teatud juhtudel võib ajavahemik lahkumisettekirjutuse tegemise ja tegeliku väljasaatmise vahel olla väga pikk, nähakse VSS § 14 lõikes 8 ette, et PPA või KAPO peab välismaalase väljasaatmisel koostama sundtäitmise protokollu ja selles hindama, kas välismaalase väljasaatmine konkreetsetesse vastuvõtvasse riiki on lubatud.

**Eelnõu § 99 punktiga 37** täiendatakse VSS § 14 lõiget 5 punktiga 5, et selgemalt reguleerida olukorrad, kus välismaalane esitab väljasaatmise käigus rahvusvahelise kaitse taotluse. Reeglina tuleb välismaalase väljasaatmine peatada, kui ta esitab rahvusvahelise kaitse taotluse. Kui välismaalane esitab teise või järgneva rahvusvahelise kaitse taotluse, siis määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) kohaselt puudub sel juhul taotlejal õigus riiki jääda ehk taotluse esitamine ei peata enam automaatselt välismaalase väljasaatmist.

#### **99.4. Viibimisaluseta välismaalase kinnipidamisega seotud muudatused**

Viibimisaluseta Eestis viibiva välismaalase kinnipidamisele tuleb kohaldada tagasisaatmisdirektiivis sätestatud kinnipidamismorme. Tagasisaatmisdirektiivi artikli 15 lõige 1 näeb sõnaselgelt ette kaks kinnipidamise alust, mis põhinevad ühelt poolt tagasisaatmisdirektiivi artikli 3 punktis 7 määratletud põgenemise ohu olemasolul ja teiselt poolt asjaolul, et asjaomane isik hoiab kõrvale tagasisaatmise ettevalmistamisest või väljasaatmisest või takistab seda. Lisaks võimaldab tagasisaatmisdirektiivi artikli 15 lõige 6 välismaalast kinni pidada tingimusel, kui ta ei täida kaasaaitamiskohustust või tema tagasipöördumiseks vajalike dokumentide hankimine vastuvõtvast riigist viibib.

VSS § 6<sup>8</sup> sätestab kriteeriumid, mis annavad alust arvata, et asjaomane välismaalane põgeneb.

**Eelnõu § 99 punkti 13** kohaselt tunnistatakse VSS § 6<sup>8</sup> esimene lause kehtetuks, sest välismaalase põgenemise ohtu tuleb hinnata kogu väljasõidukohustuse menetluse, sh taustakontrolli tegemise vältel, mitte üksnes lahkumisettekirjutuse tegemisel või isiku kinnipidamisel.

**Eelnõu § 99 punktidega 14–18** täpsustatakse põgenemisohu kriteeriume. VSS § 6<sup>8</sup> punktis 2 nähakse ette, et välismaalane kujutab põgenemise ohtu, kui ta on esitanud valeandmeid või võltsitud dokumente Eestisse sisenemisel, nt taustakontrollis. VSS § 6<sup>8</sup> punkt 5 annab edaspidi võimaluse väljasõidukohustuse menetluses arvestada asjaoluga, et välismaalane ei järginud talle seadusega pandud, nt rahvusvahelise kaitse menetluses pandud kohustusi. Selleks et rahvusvahelise kaitse ja väljasõidukohustuse menetluste läbiviimisel saaks paremini tugineda taustakontrolli tulemustele, nähakse eelnõus ette, et välismaalase põgenemise ohule viitab asjaolu, kui ta on keeldunud biomeetriliste andmete andmisest või takistanud muul viisil menetluse läbiviimist, pole saanud Eestisse sisenemiseks luba või ta kujutab ohtu avalikule korrale või riigi julgeolekule (VSS § 6<sup>8</sup> punktid 11–13). VSS § 6<sup>8</sup> punktis 10 tehakse terminoloogiline parandus.

Nagu eelpool selgitati, võib välismaalase kinnipidamine olla õigustatud juhul, kui ta ei aita kaasa oma väljasõidukohustuse ettevalmistamisele või selle täitmisele. Hetkel on välismaalase kaasaaitamiskohustus sätestatud VSS §-s 26<sup>4</sup>, kuid see on seotud üksnes väljasõidukohustuse täitmisega. **Eelnõu § 99 punktidega 20 ja 43** viiakse see § üle VSS §-i 6<sup>10</sup> ja sõnastatakse uuesti. Muudatuse eesmärgiks on sätestada, et välismaalane peab kaasaaitamiskohustust täitma kogu väljasõidukohustuse menetluse jooksul. Selleks et välismaalane teaks, milliseid

konkreetsed kohustusi ta peab täitma, on normide sõnastusi täpsustatud. Nii peab välismaalane esitama andmed oma isiku või kodakondsuse tuvastamiseks, ta peab taotlema endale uut reisidokumenti ning järgima talle kehtestatud järelevalvemeetmeid.

**Eelnõu § 99 punktid 39–45** reguleerivad viibimisalusetat välismaalase kinnipidamise aluseid, kohtuliku kontrolli tähtaega ning kinnipidamistingimusi.

#### **99.4.1. Kinnipidamise alused**

Eesmärgiga luua parem sidusus rahvusvahelise kaitse ja väljasõidukohustuse menetluste vahel, täiendatakse VSS-s ebaseaduslikult riigis viibiva välismaalase kinnipidamise aluseid, võttes aluseks tagasisaatmisdirektiivis sätestatu ja Euroopa Kohtu seisukoha, mille kohaselt on liikmesriikidel õigus siseriiklikus õiguses näha ette ka muid konkreetseid kinnipidamise aluseid välismaalase väljasõidukohustuse ettevalmistamiseks või selle täitmiseks<sup>100</sup>.

Analoogselt VRKS-s rahvusvahelise kaitse taotleja kinnipidamise alustele nähakse eelnõus ette, et ebaseaduslikult riigis viibivat välismaalast võib kinni pidada, kui see on vajalik tema isiku tuvastamiseks või isikusamasuse kontrollimiseks (VSS § 23 lõige 2 p 1), isiku kodakondsuse kontrollimiseks või väljaselgitamiseks (VSS § 23 lõige 2 p 2) või avaliku korra või riigi julgeoleku tagamiseks (VSS § 23 lõige 2 p 7).

Määrus 2024/1356/EL (taustakontrolli kohta) võimaldab liikmesriigil jätta taustakontrolli toimingud tegemata või alustatud toimingud lõpetamata, kui ebaseaduslikult välispiiri ületanud välismaalane, kes pole rahvusvahelise kaitse sooviavaldust esitanud, saadetakse 72 tunni jooksul tagasi riiki, kust ta Eestisse sisenes (vt määruse 2024/1358/EL (Eurodac-süsteemi kohta) artikli 22 lõige 1 koostoimes määruse 2024/1356/EL (taustakontrolli kohta) artikli 5 lõike 1 punktiga a). See võimaldab liikmesriikidel rakendada EL tagasivõtulepingutes ette nähtud kiirmenetlust. Kiirmenetluse erinormide kohaselt tuleb kolmandal riigil taotluse esitanud liikmesriigile vaid kahe tööpäeva jooksul teada anda, kas ta nõustub ebaseaduslikult piiri ületanud välismaalase tagasi võtma. Lisaks võib taustakontrolli jätta lõpetamata, kui välismaalane antakse teisele liikmesriigile üle vastavalt kahepoolsele kokkuleppele (määruse 2024/1356/EL (taustakontrolli kohta) artikli 7 lõige 2). Nii kiirmenetluse kui ta teise liikmesriigiga sõlmitud tagasivõtuleppe rakendamisel peab liikmesriik tagama, et asjaomase välismaalase suhtes kohaldatakse kinnipidamist. Seetõttu nähakse VSS-s § 23 lõike 2 punktis 8 ette, et välismaalast võib kinni pidada, kui see on vajalik, et ta anda teisele liikmesriigile või kiirmenetluse raames kolmandale riigile üle vastavalt tagasivõtulepingus või muus kokkuleppes sätestatule korrale.

Tagasisaatmisdirektiivi artikli 2 lõike 2 punkti a kohaselt võivad liikmesriigid direktiivi kohaldamisalast jätta välja kolmanda riigi kodanikud, kelle suhtes on tehtud sisenemiskeelu otsus. Sellest tulenevalt on kehtivas VSS-s sätestatud sisenemiskeelu otsuse täitmine iseseisva kinnipidamise alusena (vt VSS § 28<sup>2</sup> lõige 5). Kuivõrd sisenemiskeelu otsuse saanud välismaalaste kinnipidamisele tuleb kohaldada tagasisaatmisdirektiivi artiklites 16 ja 17 kinnipidamistingimuste kohta sätestatud, on mõistlik, et nende välismaalaste kinnipidamise kohtulik kontroll toimub sarnaselt välismaalastega, kellele on tehtud lahkumisettekirjutus või kelle väljasõidukohutus tuleneb kohtulahendist.

Kooskõlas määruse 2024/1349/EL (tagasisaatmise piirimenetluse kohta) artikli 5 lõikega 2 nähakse VSS §-s 23 lõike 2 punktis 10 ette võimalus kohaldada kinnipidamist välismaalase suhtes, keda peeti kinni piiril toimuva varjupaigamenetluse käigus ja kelle rahvusvahelise kaitse

<sup>100</sup> Euroopa Kohtu 6. oktoobri 2022 otsus kohtuasjas C-241/21, I.L. vs Politsei- ja Piirivalveamet, [ECLI:EU:C:2022:753, punkt 36.](#)

taotluse suhtes on koos rahvusvahelise kaitse andmisest keelduva otsusega tehtud koheselt sundtäidetav lahkumisettekirjutus. Välismaalase suhtes, keda ei peetud piiril toimuva varjupaigamenetluse läbiviimisel kinni, võib kohaldada kinnipidamist väljasõidukohustuse täitmiseks, kui see on vajalik põgenemise ohu tõttu, avaliku korra või riigi julgeoleku tagamiseks või põhjusel, et ta takistab või väldib oma väljasõidukohustuse läbiviimist (VSS § 23 lõige 4).

EL rände- ja varjupaigareformi eesmärgiks on senisest paremini sidustada rahvusvahelise kaitse menetlus väljasõidukohustuse menetlusega. Kui Eesti praktikas tehakse rahvusvahelise kaitse andmisest keeldumise korral üks haldusakt, mis sisaldab rahvusvahelisest kaitsest andmisest keelduvat otsusele lisaks ka lahkumisettekirjutust ja vajaduse korral sissesõidukeelu otsust, siis edaspidi seab määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikkel 37 ühtse otsuse või otsuste samaaegselt tegemise kohustuse kõigile liikmesriikidele. Seeläbi tagatakse, et otsuste vaidlustamisel saab kohus kaebused liita ühte menetlusse. Kaebuste ühine menetlemine omakorda võimaldab nende kiiremat ja lihtsamat lahendamist.

Arvestades rahvusvahelise kaitse ja tagasisaatmise menetluste omavahelist seotust, sh ühtse otsuse tegemise praktikat, on mõistlik haldusorgani ja kohtute töökoormust vähendada ka välismaalaste kinnipidamise lubade menetlemisel. See on vajalik eriti olukorras, kus rändesurve Eestisse suureneb ja korraga tuleb halduskohtul läbi vaadata suurem hulk rahvusvahelise kaitse taotlejate ja ebaseaduslikult riigis viibivate välismaalaste kinnipidamise või kinnipidamiste pikendamise taotlusi. Eelnõuga sätestatakse VSS § 23 lõikes 6, et PPA või KAPO võib välismaalase kinnipidamist väljasaatmise eesmärgil jätkata, kui tema suhtes on halduskohus juba andnud VRKS alusel loa kinnipidamiseks ja selle loas määratud kinnipidamise tähtaeg pole möödunud ning PPA või KAPO hinnangul esineb alus tema kinnipidamiseks väljasaatmise eesmärgil. PPA ja KAPO on jätkuvalt kohustatud välismaalase kinnipidamise vajalikkust hindama ja välismaalase koheselt vabastama, kui tema kinnipidamiseks puudub VSS-s sätestatud alus või muude järelevalvemeetmete kohaldamisega on võimalik tema põgenemise ohtu ära hoida.

#### **99.4.2. Kinnipidamise kohtuliku kontrolli tähtajad**

Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 5 lõike 4 kohaselt peavad riigid tagama kinnipidamise kohtupoolse kiire läbivaatamise. VSS § 23 lõikes 1 säilitatakse kehtiv põhimõte, mille kohaselt on PPA-l või KAPO-l lubatud viibimisalusetas Eestis viibivat välismaalast ilma halduskohtu loata tavaolukorras kinni pidada kuni 48 tundi. Selleks et kinnipidamise kohtuliku kontrolli läbiviimist kiirendada, volitatakse VSS § 23 lõikes 8 SIMilt kehtestama määrusega kinnipidamiseks loa saamise taotluses esitatavate andmete ja tõendite loetelu. Eesmärgiks on töötada välja taotluse vorm, milles märgitakse kinnipidamise aluse(d) ja esitatakse faktilised asjaolud koos tõenditega. Nii on võimalik PPA-l või KAPO-l rändesurve suurenemisel kinnipidamise taotlused kiiresti koostada ja arendustööde valmimisel E-toimiku vahendusel kohtutele esitada.

Kui kehtiv regulatsioon näeb ette, et halduskohus võib anda välismaalase kinnipidamiseks loa kuni kaheks kuuks ja seejärel seda tähtaega pikendada nelja kuu kaupa, siis eelnõuga sätestatakse kinnipidamise kohtuliku kontrolli intervalliks neli kuud (VSS § 23 lõige 5). See võimaldab kohtu koormust vähendada olukorras, kus juba välismaalase kinnipidamise alguses on selge, et välismaalase kinnipidamise asjaolud menetluse käigus ei muutu (nt välismaalane kujutab ohtu avalikule korrale või riigi julgeolekule). Muudatus ei piira kohtu õigust anda välismaalase kinnipidamise luba lühemaks tähtajaks.

Eelnõuga ei muudeta kinnipidamistaotluste läbivaatamise regulatsiooni. **Eelnõu § 99 punktiga 40** tõstetakse VSS §-s 15<sup>3</sup> muutmata kujul VSS §-i 23<sup>1</sup>.

**Eelnõu § 99 punktiga 40** muudetakse lisaks sätteid, mis puudutavad Eestis viibimisaluset viibiva välismaalase kinnipidamist massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorras.

VSS § 15<sup>4</sup> annab praegu PPA-le või KAPO-le massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorras võimaluse esitada kohtule välismaalaste kinnipidamise taotlused lihtsustatud viisil. Sel juhul ei pea menetlusasutus koostama iga välismaalase kohta individuaalset taotlust, vaid ta võib esitada taotluses kinnipidamist vajavate välismaalaste nimekirja ja loetelu menetlustoimingutest, mida pole jõutud 48 tunni jooksul läbi viia. Lihtsustatud taotluste esitamine ei leevenda siiski oluliselt haldusorgani ja kohtute koormust olukorras, kus ootamatult siseneb suur hulk välismaalasi, kes ei vasta riiki sisenemise ja siin viibimise tingimustele.

Ebaseaduslikult riiki sisenenud või siin viibivate välismaalaste kinnipidamise kohtuliku kontrolli tähtaja puhul on Eestis tuginetud PS § 21 lõikele 2, mille kohaselt ei tohi kedagi vahi all pidada üle neljakümne kaheksa tunni ilma kohtu sellekohase loata. Sellega erineb Eesti kehtiv regulatsioon paljudest teistest liikmesriikidest, kus on haldusõigusliku kinnipidamise kohtuliku läbivaatamise tähtajad oluliselt pikemad: Hollandis 28 päeva, Iirimaa kaheksa nädalat, Kreekas ja Sloveenias kolm kuud ja Belgias neli kuud<sup>101</sup>. PS eesmärk on olnud reguleerida isikute karistusõiguslikku kinnipidamist, selle eesmärk ilmselt ei ole olnud kaitsta välismaalasi, kes on ebaseaduslikult Eestisse sisenenud. Ka Euroopa Inimõiguste Kohus on leidnud, et välismaalased ei saa tugineda Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonist tulenevatele õigustele, kui nad pole järginud seaduslikke riiki sisenemise protseduure<sup>102</sup>. ÕK on varem väljendanud arvamust, et massilise sisserände olukorras kõrvalekaldamine tavapärasest 48 tunni reeglist kohtu loa taotlemisel võib olla põhjendatud muude ülekaalukate ühiskondlike hüvede tagamiseks<sup>103</sup>.

Eeltoodust tulenevalt tuuakse **eelnõu § 99 punktiga 40** VSS § 15<sup>4</sup> regulatsioon üle VSS §-i 23<sup>3</sup> ja sätestatakse PPA-le ja KAPO-l võimalus massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorras välismaalasi ilma halduskohtu loata kinni pidada kuni seitse päeva. Selle aja jooksul saavad PPA ja KAPO viibimisaluset välismaalaste suhtes teha esmased menetlustoimingud, sh taustakontrollid ning otsustada, kas välismaalase pikemaajaline kinnipidamine on üldse vajalik. Muudatus tagab ühelt poolt, et välismaalaste põhiõigusi ja -vabadusi piiratakse vaid niivõrd, kui see on vajalik esmaste menetlustoimingute tegemiseks. Teiselt poolt säästab see kohtute ressursi, sest kinnipidamise taotlused esitatakse üksnes nende välismaalaste suhtes, kelle puhul esineb põhjendatud kahtlus, et ilma kinnipidamiseta võivad nad menetluse ajal riigist põgeneda või ohustada avalikku korda või riigi julgeolekut. Välismaalase kinnipidamisel üle seitsme päeva kohaldatakse VSS §-s 25 välismaalase kinnipidamise pikendamise kohta sätestatud. Küll võimaldatakse PPA-l ja KAPO-l massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorras esitada kohtule üks taotlus välismaalaste puhul, kelle kinnipidamine on vajalik samal õiguslikul alusel ja kaalutlustel.

Tulenevalt VSS §-i 15<sup>4</sup> asukoha muutumisest tehakse **eelnõu § 99 punktiga 10** muudatused VSS § 6<sup>2</sup> lõigetes 2 ja 3.

<sup>101</sup> Euroopa Rändevõrgustik 2017. [The effectiveness of Return in EU Member States: challenges and good practices linked to EU rules and standards](#), lk 39.

<sup>102</sup> Euroopa Inimõiguste Kohtu suurkoja 13. veebruari 2020. aasta otsus asjas *N.D. ja N.T. vs. Hispaania*, kaebused nr 8675/15 ja 8697/15, p-d 201, 231 ja 242

<sup>103</sup> Õiguskantsleri 17.03.2017 kiri nr SIM/17-0364/-1K, 1-6/1382-1.



**Eelnõu § 99 punktis 41** tehtud muudatus näeb ette, et välismaalane tuleb kinnipidamiskeskusest vabastada kohe, kui haldusakt või kohtulahend, millega on välismaalasele pandud väljasõidukohustus, on tunnistatud kehtetuks või tühistatud. Tegemist on üldpõhimõttega. Seetõttu kehtiv norm, mis puudutab välismaalase vabastamist üksnes lahkumissetekirjutuse kehtetuks tunnistamisel või tühistamisel, on eksitav.

Viibimisalusetä välismaalase kinnipidamise maksimaalset kinnipidamise tähtaega ei muudeta. VSS § 25 kohaselt on välismaalase kinnipidamine pärast 6-kuulist kinnipidamist lubatud veel kuni 12 kuud juhul, ta takistab või väldib väljasõidukohustuse menetluse läbiviimist või tal puuduvad tagasipöördumiseks vajalikud reisidokumendid (**eelnõu § 99 punkti 42**).

#### **99.4.3. Kinnipidamistingimused**

Viibimisalusetä Eestis viibiva välismaalase kinnipidamisel tuleb järgida tagasisaatmisdirektiivi artiklites 16 ja 17 sätestatud nõudeid. Massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorras on liikmesriigil õigus tagasisaatmisdirektiivi artikli 18 kohaselt teha kinnipidamistingimustes erisusi. Need nõuded on kehtivas VSS-is sätestatud § 23 lõigetes 1 ja 4–8 ning § 15<sup>4</sup> lõigetes 6–10. Õigusselguse huvides sätestatakse viibimisalusetä välismaalase kinnipidamistingimusi puudutavad normid **eelnõu § 99 punktiga 40** VSS §-s 23<sup>2</sup>. Hädaolukorras lubatud kinnipidamistingimuste erisused viiakse VSS §-st 15<sup>4</sup> üle §-i 23<sup>3</sup>. Sisulisi muudatusi normide ümber korraldamisel ei teha.

Lisaks täpsustatakse VSS § 26<sup>10</sup> lõiget 5, sätestades, et PPA-l on lubatud kinnipidamiskeskusesse paigutatud välismaalase kokkusaamisi jälgida, kuid mitte pealt kuulata. PS § 26 kohaselt on igaühel õigus perekonna- ja eraelu puutumatusele. Kuivõrd kinnipidamiskeskuse ametnikud saavad kokkusaamisele tulevaid isikuid kontrollida, on neil võimalik rakendada proportsionaalseid meetmeid, et leida tasakaal eraelu puutumatuse kaitse ja kinnipidamiskeskuse siseturvalisuse tagamise vahel.

#### **99.5. Alaealise välismaalasega seotud muudatused**

**Eelnõu § 99 punktid 3–6** puudutavad alaealise esindamist ning tema suhtes tehtavaid toiminguid. VSS § 1<sup>3</sup> kohaselt kohaldatakse saatjata alaealise välismaalase esindamisele PKS-s sätestatud. Kui seadusliku alusetä alaealine välismaalane viibib Eestis ilma eestkostjata, täidab PKS § 176 lõike 4 kohaselt alaealise eestkostja ülesandeid lapse hariliku viibimiskoha järgne valla- või linnavalitsus, kuni lapsele on eestkostja kohtu poolt määratud või tema vanem on lapsega Eestis ühinenud. Praktikas võtab sel juhul PPA ühendust SKAga, mis on kohustatud saatjata alaealisele välismaalasele pakkuma asendushooldusteenust. SKA määratud asenduskoduteenuse osutatamise kohast sõltub, milline valla- või linnavalitsus saatjata alaealise välismaalase eestkoste ülesandeid täidab.

Viimastel aastatel pole Eestis avastatud ühtegi saatjata alaealist välismaalast. Sellele vaatamata on praktikud seisukohal, et tänane saatjata alaealiste välismaalaste esindamise süsteem ei pruugi tagada lapse parimate huvide kaitse olukorras, kus korraga tuleb valla- või linnavalitsusel täita eestkoste ülesandeid suurema hulga alaealiste puhul. Ühelt poolt on lastekaitsetöötajate arv KOV-ides väga väike. Nad pole spetsialiseerunud üksnes alaealiste välismaalaste esindamisele, vaid peavad täitma ka muid ülesandeid. Teiselt poolt võib välismaalase asukoht rahvusvahelise kaitse menetluse või väljasõidukohustuse menetluse ajal muutuda, mistõttu alaealise huve peaksid praeguse süsteemi järgi kaitsma erinevad inimesed, kes ei pruugi lapse eelneva käekäiguga kursis olla.

Eeltoodust tulenevalt nähakse VSS § 1<sup>3</sup> lõikes 4 ette, et massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorras või juhul, kui valla- või linnavalitsus ei saa ettenägematult suure saatjata alaealiste välismaalaste arvu tõttu saatjata alaealise eestkostja ülesandeid täita, võib SKA saatjata alaealise välismaalase eestkoste ülesandeid ise täita või sõlmida selleks lepingu füüsilise või juriidilise isikuga. Saatjata alaealist võib esindada isik, kes on usaldusväärne ja kellel on selleks vajalikud teadmised ja oskused. PPA-l või muul asutusel on kohustus teavitada koheselt SKA-d ning asjaomast valla- või linnavalitsust, kui esindaja pole oma ülesandeid nõuetekohaselt täitnud või ta ei vasta seadusest tulenevatele nõuetele.

**Eelnõu § 99 punktides 7, 28 ja 29** tehtavad muudatused alaealise vanuse määramise kohta ei ole sisulised, vaid seotud kehtivate normide ümber paigutamisega.

#### **99.6. Riigi õigusabi andmine ja esialgse õiguskaitse kohaldamine**

**Eelnõu § 99 punktiga 12** muudetakse VSS §-s 6<sup>6</sup> ebaseaduslikult riigis viibivale välismaalasele riigi õigusabi taotlemise ja andmise sätteid. Tagasisaatmisdirektiivi kohaselt peab ebaseaduslikult riigis viibival välismaalasel olema võimalik taotleda riigi õigusabi igasuguse tagasisaatmisega seotud haldusakti (nt kinnipidamise, järelevalvemeetmete) vaidlustamiseks. Kuivõrd väljasõidukohustus võidakse välismaalasele panna ka sisenemiskeelu otsusega, sätestatakse VSS § 6<sup>6</sup> lõikes 1 õigusselguse huvides, et välismaalasel on õigus taotleda riigi õigusabi ka sisenemiskeelu otsuse vaidlustamiseks halduskohtus.

Tagasisaatmisdirektiivi artikli 13 lõike 4 kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et viibimisaluseta kolmanda riigi kodanik saab taotleda tasuta õigusabi ja/või esindaja teenuseid kooskõlas asjaomaste õigusabiga seotud siseriiklike õigusaktidega. Vastavalt kehtiva VSS § 6<sup>6</sup> lõikele 2 antakse ebaseaduslikult Eestis viibivale välismaalasele riigi õigusabi RÕS-is sätestatud korras. Kuivõrd aga RÕS § 12 lõike 5 kohaselt tuleb riigi õigusabi taotlus esitada eesti keeles, on Schengeni hindamistel leitud, et Eesti ei täida piisavalt EL Põhiõiguste Harta artiklis 47 sätestatud nõuet, mille kohaselt on igaühel õigus tõhusale õiguskaitsele. Selleks et parandada Eestis ebaseaduslikult viibivate välismaalaste juurdepääsu riigi õigusabile, nähakse VSS § 6<sup>6</sup> lõikes 2 ette, et välismaalane võib riigi õigusabi taotleda inglise keeles. Sarnane erisus on täna loodud isikutele, kelle elukoht on mõnes muus EL-i liikmesriigis või kes on mõne muu EL-i liikmesriigi kodanik, või juriidiline isik, mille asukoht on mõnes muus EL-i liikmesriigis (RÕS § 12 lõike 6).

Käesoleval hetkel saavad liikmesriigid piirata ebaseaduslikult riigis viibiva välismaalase õigust enda esindamisele kohtumenetluses direktiivi 2005/85/EC<sup>104</sup> artikli 15 lõigetes 3 kuni 6 sätestatud alustel. EL varjupaigareformiga asendatakse direktiiv 2005/85/EÜ määrusega 2024/1348/EL (menetluse kohta), mis sätestab artikli 17 lõikes 2 tingimused, mil võib välismaalasele, kes vaidlustab oma rahvusvahelise kaitse andmisest keelduvat otsust koos lahkumisettekirjutusega või väljasaatmist, riigi õigusabi jätta andmata. Sellest tulenevalt sätestatakse VSS § 6<sup>6</sup> lõikes 3, et lahkumisettekirjutuse, selles kohaldatud sissesõidukeelu otsuse või väljasaatmisega seotud otsuse vaidlustamiseks ei anta välismaalasele riigi õigusabi, kui esineb Parlamendi ja nõukogu määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikli 17 lõikes 2 sätestatud tingimus. Õigusabi andmisest keeldumise määruse peale ei saa välismaalane eelnõu järgi esitada määruskaebust. Et kohus saaks riigi õigusabi andmisel senisest paramini hinnata kaebuse perspektiivikust, kohustatakse VSS § 6<sup>6</sup> lõikes 3 välismaalast esitama riigi õigusabi taotlusega koos ka vaidlustatav otsus.

<sup>104</sup> Nõukogu 1. detsembri 2005. aasta direktiiv 2005/85/EÜ liikmesriikides pagulasseisundi omistamise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuete kohta. – [ELT L 326, 13.12.2005 lk 13-34](#).

Parlamendi ja nõukogu määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) või määruse 2024/1351/EL (rändealduse kohta) alusel tehtud otsuste vaidlustamiseks võib õigusabi anda, kuni halduskohus on kaebuse läbi vaadanud. Selleks et ebaseaduslikult riiki sisenenud välismaalasele antav riigi õigusabi ulatus ei oleks rahvusvahelise kaitse taotlejaga võrreldes suurem, nähakse VSS § 6<sup>6</sup> lõikes 6 ette, et ebaseaduslikult välispiiri ületanud välismaalasele antakse riigi õigusabi oma väljasaatmise vaidlustamiseks, kuni halduskohus on teinud otsuse, millega välismaalase esitatud kaebus on jäetud rahuldamata. Muudatuse eesmärgiks on anda selge signaal, et isikud, kes on riiki sisenenud ebaseaduslikult välispiiri kaudu, ei saa tugineda samasugusele õiguskaitsele nagu need välismaalased, kes on järginud Eestisse sisenemise nõudeid.

Samadel kaalutlustel tehakse **eelnõu § 99 punktis 19** muudatused VSS §-s 6<sup>9</sup>. Kuigi ka ebaseaduslikult riiki sisenenud või siin viibival välismaalasel on õigus taotleda oma väljasaatmise peatamist HKMS-is sätestatud korras, peaks ebaseaduslikult välispiiri ületanud välismaalase väljasaatmise peatamine olema õigustatud vaid erandlikes olukordades, kui see on vajalik isiku põhiõiguse kaitseks (nt väljasaatmine on vastuolus *non refoulement* põhimõttega). Välismaalasele antud õiguskaitse peaks kehtima seni, kuni halduskohus on otsusega jätnud välismaalase esitatud kaebuse rahuldamata.

VSS § 6<sup>9</sup> lõige 2 reguleerib olukorda, kus välismaalase väljasaatmine on esialgse õiguskaitse korras peatatud, kuid ta on esitanud rahvusvahelise kaitse taotluse. Eelnõu näeb ette, et kui kohus otsustab taotleja riigis viibimise õigust piirata, tuleb tal omal algatusel esialgse õiguskaitse määrus tühistada. Muudatus peaks vältima olukorda, kus PPA või KAPO peaksid taotlema kohtult esialgse õiguskaitse lõpetamist, kuigi rahvusvahelise kaitse menetluses on juba kohus taotleja riigis viibimise õiguse lõpetanud.

## **99.7. Isikuandmete töötlemisega seotud muudatused**

**Eelnõu § 99 punktiga 47 ja 48** tehakse muudatused VSS §-s 33<sup>11</sup>. Muudatused on tingitud sellest, et määruse 603/2013/EL regulatsioon asendatakse määrusega 2024/1358/EL (Eurodac-süsteemi kohta). **Eelnõu § 99 punktides 49–52** tehtavad muudatused on terminoloogilised. **Eelnõu § 99 punkti 54** kohaselt võimaldatakse ILLEGAAL-is töödelda taustakontrolli andmeid. Taustakontrolli läbiviimiseks vajalik infotehnoloogiline lahendus kehtestatakse ILLEGAAL-i alamsüsteemina. Taustakontrolli läbiviimise eesmärgil töödeldakse taustakontrolli andmeid ILLEGAL-i andmetest tehnoloogiliselt eraldi. Andmete töötlemisel rakendatakse andmete ühekordse kogumise põhimõtet. See tähendab, et väljasaadetava taustakontrolli andmeid kasutatakse väljasaatmismenetluse läbiviimisel ning välismaalselt ei koguta uuesti ILLEGAAL-i kandmiseks neid andmeid, mille ILLEGAAL saab loodavast alamsüsteemist.

## **99.8. Struktuurilised muudatused**

**Eelnõu § 99 punktidega 20 ja 31** paigutatakse rahvusvahelist koostööd puudutav regulatsioon (kehtiv VSS §-s 13<sup>3</sup>) ümber VSS §-i 6<sup>11</sup>. Muudatuse eesmärk on võimaldada Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Ametit kaasata VSS alusel läbiviidavate menetluste kõikidesse etappidesse, sh taustakontrolli läbiviimisesse.

**Eelnõu §-ga 100** muudetakse RÕS-i § 1 lõiget 2 seoses riigi õigusabi andmisega rahvusvahelise kaitse taotlejale. Uuendatakse VRKS-i viite asukohta.

**Eelnõu §-ga 101** täiendatakse ÕS-i. Eesti peab looma riiklikku sõltumatu seiremehhanismi, mis jälgib taustakontrolli ja piiril toimuva varjupaigamenetluse käigus vastavust EL ja

rahvusvahelisele õigusele seoses juurdepääsuga varjupaigamenetlusele, tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõttega, lapse parimate huvidega ning asjakohaste kinnipidamise normidega. Täienduse kohaselt täidab õiguskantsler põhiõiguste järgimise sõltumatu seiremehhanismi rolli.

**Eelnõu § 102** kohaselt tunnistatakse VRKS (RT I, 02.01.2025, 81) kehtetuks.

**Eelnõu § 103** järgi jõustub seadus 2026. aasta 12. juunil.

## 4. Eelnõu terminoloogia

Seaduse eelnõus kasutatakse Euroopa ühise varjupaigasüsteemi õigusaktidega määratletud mõisteid.

## 5. Eelnõu vastavus EL-i õigusele ja Eesti Vabariigi põhiseadusele

### 5.1. Eelnõu vastavus EL-i õigusele

Eelnõu on kooskõlas EL-i õigusega. Direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) vastavustabel on esitatud eelnõu seletuskirja lisas 4. Tegu on EK-i väljatöötatud vastavustabeliga.

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

### 5.2. Eelnõu vastavus Eesti Vabariigi põhiseadusele

#### 5.2.1. Isikuandmete töötlemine

**Õigus eraelu puutumatusele** on inimõigusena sätestatud erinevates rahvusvahelistes konventsioonides, EL põhiõiguste hartas ja PS-is. Inimõigusena sisaldab see erinevaid huve ja põhiõigusi: kodu puutumatus, isikuandmete kaitse, sõnumisaladus jne. Põhiõigus kontrollida enda kohta käivat teavet ehk informatsioonilise enesemääramise õigus on isikuandmete kaitse põhimõtete alus nii EL-i kui ka Eesti õigusaktides.

**PS § 26** kohaselt on igaühel õigus perekonna- ja eraelu puutumatusele. Riigiasutused ja KOV-i üksused ning nende ametiisikud ei tohi kellegi perekonna- ega eraellu sekkuda muidu, kui seaduses sätestatud juhtudel ja korras tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks.

→ **Esemeline kaitseala.** Riigikohtu hinnangul kaitseb PS § 26 kõiki eraelu valdkondi, mis ei ole kaitstud eriõigustega<sup>105</sup>, ja tagab seega tugevama kaitse. Eraelu kaitse üks oluline valdkond on isikuandmete kaitse, sest informatsioonilise enesemääramise õigus tagab igaühele õiguse ise otsustada, kas ja kui palju tema kohta andmeid kogutakse ja salvestatakse. Riigikohtu halduskolleegium on märkinud: „Eraelu puutumatuse riivena käsitatakse muu hulgas isikuandmete kogumist, säilitamist, kasutamist ja avalikustamist.“<sup>106</sup> Andmete, sealhulgas isikuandmete hulk ja teabe ulatus üha suurenevad ning sekkumine isikuandmete sfääri üha laieneb. Isikuandmete kaitse üldmäärus lubab isikuandmeid töödelda muu hulgas andmesubjekti nõusolekul (artikkel 6 lõige 1 p a). Avalik-õiguslikus suhtes andmete

<sup>105</sup> [RKPJKo, 25.06.2009, 3-4-1-3-09](#), p 16; [RKPJKo, 19.12.2019, 5-19-38/15](#), p 96. RKPJKo = Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi kohtuotsus.

<sup>106</sup> [RKHKo, 12.07.2012, 3-3-1-3-12](#), p 19.

töötlemiseks peab siiski olema ka seadusest tulenev alus, kuna andmesubjekti nõusolek ei muuda olematuks formaalseid nõudeid põhiõiguse riiveks.

- **Isikuline kaitseala.** Õigus perekonna- ja eraelu puutumatusel on igaühe õigus. See tähendab, et PS § 26 kaitseb nii Eesti kodanikke kui ka Eestis viibivat välisriigi kodanikke ja kodakondsuseta isikut (PS § 9 lõige 1).
- **Piiriklausel.** PS § 26 teise lause kohaselt võib sekkuda perekonna- ja eraellu tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks. See on kvalifitseeritud seadusereservatsioon, mis lubab perekonna- ja eraelu riivata üksnes seadusega või seaduse alusel PS § 26 teises lauses kindlaks määratud eesmärgil.

Kvalifitseeritud seadusereservatsiooni korral on põhiõiguse piirang legitiimne üksnes PS-is loetletud eesmärgil. Riigikohus on korduvalt kontrollinud, kas perekonna- või eraellu sekkumise eesmärk on hõlmatud PS § 26 teise lausega.<sup>107</sup> Õigust perekonna- ja eraelu puutumatusel võib seadusega piirata juhul, kui piirangu kehtestamisel on lisaks eesmärgi legitiimsusele järgitud PS §-s 11 sätestatud proportsionaalsuse põhimõtet, mille kohaselt peavad piirangud olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ning ei tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Seega võib seadusandja PS § 26 teises lauses nimetatud eesmärgil piirata isiku õigust perekonna- ja eraelu puutumatusel, kuid piirang peab olema proportsionaalne ehk sobiv, vajalik ja mõõdukas.

## Sobivus

Meede on sobiv ehk kohane, kui see aitab kaasa legitiimse eesmärgi saavutamisele. Rahvusvahelise kaitse menetlus on oma olemuselt puudutatud isiku põhiõiguseid intensiivselt riivav menetlus. Reeglipärasel rahvusvahelise kaitse menetluses ei ole PPA-l võimalik tõsikindlalt tuvastada, kas taotleja vajab Eestilt kaitset. PPA-l tuleb hinnata taotluse põhjendatust ehk faktidel põhinevat tagakiusamise tõenäosust ning peaasjalikult võetakse arvesse taotleja isiklikku olukorda ning päritoluriigi teavet. Taotleja isikliku olukorra hindamisel võib olla vajalik töödelda kõiki taotleja isikuandmeid.

Pädevale haldusorganile (peaasjalikult PPA) antakse õigus töödelda isikuandmeid, sealhulgas eriliiki isikuandmeid ilma isiku nõusolekuta. Ühelt poolt tuleb rahvusvahelise kaitse taotlejale pakkuda kõik võimalused esitada talle kättesaadavad andmed, mis taotlust põhjendavad või on menetluse jaoks olulised. Teisalt on menetleva ametiasutuse ülesanne selgitada välja kõik tähtsust omavad asjaolud, et hinnata taotluse põhjendatust. Seejuures tuleb koguda andmeid ja tõendeid omal algatusel. Taotleja esitatavad isikuandmed on kirjeldatud määruses 2024/1348/EL (menetluse kohta). Eriliiki isikuandmete (foto ja sõrmejäljed) töötlemise kohustus tuleneb määrusest 2024/1351/EL (rändehalduse kohta). Täiendavalt on ette nähtud võimalus nõuda DNA-ekspertiisi. See on peaasjalikult ette nähtud alaealise rahvusvahelise kaitse taotleja kaitsmiseks. Tegu on erandliku olukorraga, kuid praktikas ei saa välistada juhtumeid, kus Eestisse saabub grupp rahvusvahelise kaitse taotlejad koos alaealiste lastega, kes ei ole tegelikkuses perekond. Lapsed on oma rändeteeakonnal eriliselt haavatavas olukorras ning PPA ülesanne on vajadusel lapse lahutamine temale võõrastest täiskasvanud isikutest. Äärmisel juhul võib-olla vajalik selle vajaduse tuvastamiseks teostada DNA-ekspertiis. Samuti võib erandlikul juhul DNA ekspertiis osutada vajalikuks perekondade taasühendamise menetluse kontekstis, et tuvastada kas tegemist on perekonnaliikmetega. Kui PPA-l on võimalik isikud või isiku põlvnemine tuvastada muu meetodiga, siis DNA-ekspertiisi kui kõige

<sup>107</sup> RKÜKo, 11.06.2019, 5-18-8/19, p 60; RKPJKo, 04.04.2011, 3-4-1-9-10, p 50; RKPJKo, 16.11.2016, 3-4-1-2-16, p 97. RKÜKo = Riigikohtu üldkohtu kohtuotsus.

riivavamat meetodit ei kasutata. Rahvusvahelise kaitse taotleja isikuandmed ja eriliiki isikuandmed, seejuures DNA-ekspertiisi eksperdiarvamus salvestatakse RAKS-i, kus töödeldakse ja säilitatakse rahvusvahelise kaitse taotleja andmeid kõige kauem 50 aastat. Tulenevalt määrusest 2024/1348/EL (menetluse kohta) säilitatakse teatud isikuandmete kategooriaid kõige kauem kümme aastat. Täpsed andmete säilitamise tähtajad sätestatakse RAKS-i põhimääruses.

**Järeldus:** Arvestades pädevatele asutustele pandud kohustusi rahvusvahelise kaitse menetluses, on meetmed sobilikud ja aitavad eesmärgi saavutamisele kaasa.

## Vajalikkus

Meede on vajalik, kui eelnõu eesmärki ei ole võimalik muul leebemal viisil vähemalt sama hästi saavutada.

Kui välismaalane soovib Eestilt rahvusvahelise kaitset, siis tuleb tema taotluse suhtes otsuse tegemiseks töödelda kõiki asjakohaseid andmeid, seejuures isikuandmeid ja eriliiki isikuandmeid ilma tema nõusolekuta. Tegu on välismaalastega, kellel reeglina ei ole objektiivsetel põhjustel võimalik esitada dokumentaalseid tõendeid ja kelle kohta ei ole Eestil üldjuhul üldse varasemat teavet ja sealhulgas tuleb arvestada kõikidele asutustele lasuvat konfidentsiaalsuskohustust, mille tõttu on keelatud välismaalase päritoluriigilt välismaalase kohta teabe kogumine. Eestile rahvusvahelise kaitse taotluse esitamine on välismaalase otsus ja vaba valik, pädevatel ametiasutustel puudub igasugune vajadus välismaalase isikuandmete töötlemiseks, kui välismaalane rahvusvahelise kaitse taotlust ei esita.

**Järeldus:** Arvestades pädevatele asutustele pandud kohustusi rahvusvahelise kaitse menetluses, ei ole eesmärgi saavutamiseks sama tulemuslikke alternatiive (näiteks teatud isikuandmete töötlemine ainult isiku nõusolekul), seega tuleb meetmeid pidada vältimatult vajalikuks.

## Mõõdukus

Meetme mõõdukuse hindamisel tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust. Seega tuleb kaaluda, kas rahvusvahelise kaitse menetluse tulemuslik läbiviimine kaalub üles perekonna- ja eraelu puutumatuse riive.

Pädevale haldusorganile antakse õigus töödelda isikuandmeid, sealhulgas eriliiki isikuandmeid ilma isiku nõusolekuta. Kui isik esitab Eestile rahvusvahelise kaitse taotluse, peab ta arvestama sellega, et tema isikuandmeid töödeldakse eelnõus kavandatud viisil. Riigil on kohustus viia läbi tulemuslik rahvusvahelise kaitse menetlus, seejuures tuleb hinnata, kas välismaalane ohustab Eesti julgeolekut või avalikku korda ning siinkohal on Eestil õigus võtta muu hulgas arvesse teistelt liikmesriikidelt või kolmandatelt riikidelt saadud teavet. Seetõttu ei saa teabe kogumisel arvestada isiku nõusolekuga, vastasel juhul otsustaks ja suunaks taotluse esitaja menetluse läbiviimise viisi. Rahvusvahelise kaitse taotleja perekonna- ja eraelu puutumatuse riive ei kaalu üles Eesti elanike ootust sellele, et riik täidab oma esmast ülesannet – tagab sisemise ja välimise rahu. Eesti õiguskorra kohaselt koheldakse rahvusvahelise kaitse saanud isikut ja ka teisi Eestis elamisloa saanud välismaalasi pea kõikides valdkondades võrdselt Eesti kodanikega. Võrreldes teiste elamisloa alusel Eestis elavate välismaalastega, on rahvusvahelise kaitse saajal tugevdatud kaitse tema väljasaatmise vastu. Seega on äärmiselt oluline, et rahvusvahelise kaitse taotlejana Eestisse lubatud välismaalase motiive igakülgselt hinnatakse.



**Järeldus:** Arvestades pädevatele asutustele pandud kohustusi rahvusvahelise kaitse menetluses, on meetmed proportsionaalsed, sest need soodustavad rahvusvahelise kaitse taotluse menetluse tulemuslikku läbiviimist ning kaaluvad üles rahvusvahelise kaitse taotleja perekonna- ja eraelu puutumatuse riive.

## 5.2.2. Vabaduspõhiõiguse ja võrdsuspõhiõiguse riive

**Õigus vabadusele** on inimõigusena sätestatud erinevates rahvusvahelistes konventsioonides, EL-i põhiõiguste hartas ja PS-is.

**PS § 20** kohaselt on igaühel õigus vabadusele ja isikupuutumatusele.

- **Esemeline kaitseala.** Riigikohus on sedastanud, et PS § 20 kaitseb igaühe füüsilist vabadust meelevaldse vabadusevõtmise eest. Isikuvabadus on PS-iga tagatud põhiõiguste ja vabaduste seas üks kaalukamaid.<sup>108</sup> Säte kaitseb füüsilist vabadust ja isikupuutumatust, isiku õigust füüsiliselt vabalt liikuda, võimalust mingist kohast lahkuda.
- **Isikuline kaitseala.** Õigus vabadusele on igaühe õigus. See tähendab, et PS § 20 kaitseb nii Eesti kodanikke kui ka Eestis viibivat välisriigi kodanikke ja kodakondsuseta isikut (PS § 9 lõige 1).
- **Piiriklausel.** Õigus vabadusele ja isikupuutumatusele ei ole absoluutne õigus, riive õiguslikud alused on sätestatud ammendava loeteluna PS § 20 lõike punktides 1–6. PS § 20 lõike 2 punkti 6 kohaselt võib vabaduse võib võtta ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras ebaseadusliku Eestisse asumise tõkestamiseks ning Eestist väljasaatmiseks või välisriigile väljaandmiseks. Eelnõu kohaselt on rahvusvahelise kaitse taotlejal reeglina õigus Eestis viibida kuni tema taotluse kohta lõpliku otsuse tegemiseni. Küll aga ei ole taotleja õigus riigis viibida samaväärne seaduslikult Eestisse elama asumisega, seda otsustatakse rahvusvahelise kaitse menetluses lõpliku otsuse tegemisel.
- **Eritingimus.** PS § 21 lõige 2 – kedagi ei tohi vahi all pidada üle neljakümne kaheksa tunni ilma kohtu sellekohase loata.

**Õigus võrdsele kohtlemisele** on samuti erinevatest rahvusvahelise õiguse allikatest, EL õigusest ja EL põhiõiguste hartast tulenev põhiõigus.

**PS § 12** kohaselt on kõik seaduse ees võrdsed.

- **Esemeline kaitseala.** Riigikohus on sedastanud, et PS § 12 lõikes 1 sisaldub võrdsuspõhiõigus, mis on ühtne kõikide ebavõrdse kohtlemise aluste suhtes.<sup>109</sup>
- **Isikuline kaitseala.** Õigus võrdsele kohtlemisele on igaühe õigus.
- **Piiriklausel.** Üldine võrdsuspõhiõigus on lihtsa seadusreservatsiooni ehk piiriklausliga põhiõigus, mida on võimalik piirata igal PS-iga kooskõlas oleval eesmärgil.<sup>110</sup>

Analüüs ei hõlmata eelnõus ette nähtud rahvusvahelise kaitse taotleja kinnipidamise aluseid. Need alused tulenevad direktiivist 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) ning on suurel

<sup>108</sup> RKÜKo, 21.06.2011, 3-4-1-16-10, p 5. RKÜKo = Riigikohtu üldkohtu kohtuotsus.

<sup>109</sup> RKÜKo, 07.06.2011, 3-4-1-12-10, p 31.

<sup>110</sup> Sealsamas.

määral samad nagu kehtivas õiguses sätestatud kinnipidamise alused, mille põhiseaduspärasuses puudub kahtlus.

Eelnõu näeb ette kaks uut meetet. Meetmete eesmärk on vältida pädevate asutuste ja kohtute tarbetut töökoormust, tagada rahvusvahelise kaitse menetluse ja väljasaatmismenetluse tulemuslikkus ning kaitsta avalikku korda ja julgeolekut.

### **5.2.1. Kinnipidamise jätkumine kohtu loa alusel sõltumata välismaalase õiguslikust staatusest.**

#### **Sobivus**

Meede on sobiv ehk kohane, kui see aitab kaasa legitiimse eesmärgi saavutamisele. Kehtiva õiguse ja ka käesoleva eelnõu kohaselt on rahvusvahelise kaitse taotleja kinnipidamine äärmuslik abinõu. Riigikohus on leidnud, et rahvusvahelise kaitse taotleja kinnipidamine on erand, mitte reegel. Kõiki kinnipidamise aluseid tuleb tõlgendada kitsalt ja kohaldada üksnes juhul, kui see on rangelt vajalik igat üksikjuhtu eraldi hinnates.<sup>111</sup>

Kehtiv õigus ei võimalda rahvusvahelise kaitse taotleja ja väljasaadetava kinnipidamise regulatsiooni tõhusat ega eesmärgipärast rakendamist. Kitsaskoht esineb VRKS-i ja VSS-i väheses seotuses ning väljendub põhimõttes, et kinnipidamise otsustamisel lähtutakse välismaalase õiguslikust staatusest – välismaalane on rahvusvahelise kaitse taotleja (kinnipidamisele kohaldub VRKS) või väljasaadetav (kinnipidamisele kohaldub VSS). Regulatsioon ei arvesta asjaolu, et välismaalasel on võimalus enda staatust ise muuta kui ta avaldab väljasaatmise käigus uuesti soovi saada rahvusvaheline kaitse. Seetõttu peaks seadusandja kinnipidamise aluste kehtestamisel lähtuma asjaolust, kas välismaalasel on õigus riigis viibida või mitte. Rahvusvahelise kaitse taotleja kinnipidamisel on tõenäoline, et pärast taotluse suhtes lõpliku (negatiivse) otsuse tegemist, alustatakse tema kinnipidamist väljasaatmise eesmärgil VSS-i alusel ning juhul kui väljasaatmismenetluse lõpuleviimiseks kulub kauem kui 48 tundi, taotletakse kinnipidamiseks kohtu luba. On tavapärane, et kui kohus on andnud loa välismaalase kinnipidamiseks VSS-i alusel, esitab välismaalane korduva rahvusvahelise kaitse taotluse. Sellisel juhul näeb kehtiv õigus ette, et kinnipidamine väljasaatmise eesmärgil lõpetatakse, välismaalane tuleb kinnipidamiskeskusest vabastada või alustada tema kinnipidamist VRKS-i alusel. Praktika näitab, et korduvad rahvusvahelise kaitse taotlused on suure tõenäosusega põhjendamatud ja on esitatud eeskätt väljasaatmiskohustuse täideviimise takistamiseks. Juhul kui korduva rahvusvahelise kaitse taotluse esitab kinnipeetud välismaalane, kelle puhul on kohus juba otsustanud, et leebemad järelevalvemeetmed ei ole tõhusad, peaks seadus võimaldama tema kinnipidamise jätkamist juba antud kohtu loa alusel ilma, et PPA oleks kohustatud tegema toiminguid välismaalase kinnipidamise ümbervormistamiseks. Eelnõu kohaselt oleks kinnipidamist võimalik jätkata kuni halduskohtu loas määratud kinnipidamise tähtaja lõpuni, välja arvatud esimese korduva rahvusvahelise kaitse taotluse puhul.

Erandina saaks kinnipidamist varem antud halduskohtu loal jätkata kuni 48 tundi kui tegu on esimese korduva rahvusvahelise kaitse taotlusega. Juhul kui PPA ei ole teinud esimese korduva rahvusvahelise kaitse taotluse kohta keelduvat otsust 48 tunni jooksul, tuleb isik kinnipidamiskeskusest vabastada või tuleb ta pidada kinni VRKS-is sätestatud alusel. Kui PPA teeb esimese korduva rahvusvahelise kaitse taotluse kohta keelduva otsuse 48 tunni jooksul, jätkub välismaalase kinnipidamine varem antud kohtu loa alusel kuni väljasaatmiseni või kuni loas määratud tähtajani.

<sup>111</sup> [RKHKm, 24.03.2025, 3-24-951, p 11](#). RKHKm = Riigikohtu halduskolleegiumi kohtumäärus.

Esimest ja sellele järgnevat korduvat rahvusvahelise kaitse taotlusi tuleb eristada, sest määrus 2024/1348/EL (menetluse kohta) annab liikmesriikidele võimaluse teha erandeid õigusest viibida liikmesriikide territooriumil ja eelnõuga on seda võimalust kasutatud. Teise ja järgneva korduva rahvusvahelise kaitse taotluse esitamine ei anna taotlejale õigust viibida Eestis. Seega, kuigi välismaalasel on rahvusvahelise kaitse taotleja staatus, ei peata teine ja järgnev korduv rahvusvahelise kaitse taotlus väljasaatmiskohustuse täideviimist ning seetõttu ei peaks teise ja järgneva rahvusvahelise kaitse taotluse esitamine kohustama PPA-d ega kohtuid tegema väljasaadetava rahvusvahelise kaitse taotleja suhtes täiendavaid toiminguid tema kinnipidamiseks tingimusel, et tema kinnipidamineks väljasaatmise eesmärgil on kohus loa juba andnud. Esimese korduva taotluse puhul kaob riigis viibimise õigus pärast seda kui PPA on teinud taotluse suhtes keelduva otsuse, milles tuleb muuhulgas teha otsustus selle kohta, kas taotlus on esitatud väljasaatmiskohustuse täideviimise takistamiseks või mitte.

Lähtudes välismaalase kinnipidamisel tema õigusest riigis viibida, tuleks seadusandjal lubada ka välismaalase kinnipidamist väljasaatmise eesmärgil pärast seda kui välismaalase rahvusvahelise kaitse taotluse kohta on tehtud lõplik otsus ning samalaadset on välismaalane kinni peetud VRKS-i alusel antud kohtu loa. Sellisel juhul peaks pädeval asutusel olema võimalus otsustada, kas välismaalase kinnipidamine on põhjendatud ka tema väljasaatmise eesmärgil ning jätkata välismaalase kinnipidamist kuni VRKS-i alusel antud kohtu loa määratud tähtajani. Kui kohus on sama isiku puhul otsustanud, et leebemad järelevalvemeetmed ei ole tulemuslikud rahvusvahelise kaitse menetluse läbiviimise ajal ning andnud loa tema kinnipidamiseks, puudub igasugune alus arvata, et need leebemad meetmed on tulemuslikud väljasaatmismenetluses.

Menetlusökoonomia on Riigikohtu praktika kohaselt põhiseaduslik õigusväärtus<sup>112</sup> ning kuigi antud juhul on meetme peamine eesmärk haldus- ja kohtumenetlusökoonomia, ei riiva meede välismaalase PS §-des 15, 20 või 21 sätestatud põhiõigusi. Kinnipidamine on jätkuvalt PS § 20 lõike 2 punktis 6 sätestatud eesmärgil ning kohus on selleks andnud loa. Sellest tulenevalt kerkib küsimus võrdsuspõhiõiguse riivist ning PS § 12 lõike 1 võrdsuspõhiõigus on piiratud igal PS-iga kooskõlas oleval põhjusel<sup>113</sup>. Meetme sihtgruppi eristab muudest rahvusvahelise kaitse taotlejatest üks asjaolu – esimese korduva rahvusvahelise kaitse taotluse esitamisel ei kaasne automaatset õigust Eestis viibida ning teise ja järgneva korduva taotluse esitamisel on Eestis viibimise õigus välistatud, seetõttu peaks olema lubatav nende välismaalaste kinnipidamise jätkumine Eestist väljasaatmise eesmärgil juba kord antud kohtu loa alusel seni kuni kohtu loa määratud tähtaeg on möödunud.

**Järeldus:** Arvestades pädevatele asutustele pandud kohustusi rahvusvahelise kaitse ja väljasaatmise menetluses, on meetme eesmärk legitiimne – see leevendab pädevate asutuste ja kohtu töökoormust ning on kooskõlas eelnõu muude muudatustega, mille kohaselt tuleb ei kaasne rahvusvahelise kaitse taotleja staatusega igal juhul Eestis viibimise õigus. Meede on sobilik ja aitab eesmärgi saavutamisele kaasa. Rahvusvahelise kaitse taotleja ja väljasaadetava kinnipidamise otsustamisel tuleks lähtuda välismaalase õigusest riigis viibida, sõltumata tema saatusest ning kui kohus on hinnanud, et välismaalase kinnipidamine on proportsionaalne ning kohtu antud loa määratud tähtaeg ei ole möödunud, tuleks tema kinnipidamist jätkata kohtu loa määratud tähtajani sõltumata sellest, mitu korduvat rahvusvahelise kaitse taotlust välismaalane selle tähtaja jooksul esitab.

<sup>112</sup> [RKPKo, 10.12.2013, 3-4-1-20-13](#), p 56.

<sup>113</sup> [RKPKo, 28.09.2021, 5-21-4/13](#), p 43.

## Vajalikkus

Meede on vajalik, kui eelnõu eesmärki ei ole võimalik muul leebemal viisil vähemalt sama hästi saavutada.

Meetme eesmärk on vältida tarbetut töökoormust olukordades, kus:

1. kohus on otsustanud asjaomase välismaalase kohta, et kinnipidamine on proportsionaalne ja muud järelevalvemeetmed ei ole tõhusad;
2. kohtu antud loas määratud kinnipidamise tähtaeg ei ole möödunud;
3. kinnipidamise ajal muutub isiku õiguslik staatus järgnevalt:
  - 3.1. väljasaadetav → rahvusvahelise kaitse taotleja, kellel ei ole õigust riigis viibida;
  - 3.2. rahvusvahelise kaitse taotleja → väljasaadetav.

**Järeldus:** Tegu on kõige leebema viisiga eesmärgi saavutamiseks. Muu viis on kehtiva õiguse kohane lahendus, kus välismaalase igakordsel staatuse muutmisel otsustab kohus tema kinnipidamise uuesti, kuigi kinnipidamise eesmärk ei ole muutunud.

## Mõõdukus

Meetme mõõdukuse hindamisel tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust. Seega tuleb kaaluda, kas haldus- ja kohtumenetlusökonoomia kaalub üles võrdsuspõhiõiguse riive.

Eelnõu koostajate hinnangul ei ole tegu intensiivse võrdsuspõhiõiguse riivega. Menetlusökonoomia on kaalukas eesmärk ning meetmega ei võeta meetme sihtgrupilt ära ühtegi põhiõiguslikku tagatist, jätkuvalt peab esinema alus välismaalase kinnipidamiseks, tema kinnipidamine peab olema proportsionaalne ning kinnipidamiseks annab loa kohus. Edaspidi ei tingi välismaalase õigusliku staatuse muutmine (korduva rahvusvahelise kaitse taotluse esitamine või keelduv otsus rahvusvahelise kaitse menetluses) välismaalase kinnipidamise ümbervormistamist muus seaduses sätestatud alusel. Kohustus hinnata muude järelevalvemeetmete tulemuslikkust on nii VRKS-i kui VSS-i alusel kinnipidamise eelduseks. Seega kui kinnipidamise ajal muutub isiku õiguslik staatus järgnevalt:

- 3.1. väljasaadetav → rahvusvahelise kaitse taotleja, kellel ei ole õigust riigis viibida;
  - 3.1.1. isik on peetud kinni VSS-i alusel väljasaatmismenetluse läbiviimiseks ning kinnipidamise alus ei muutu, sest riigis õigusliku aluseta viibival välismaalasel lasub lahkumiskohustus.
- 3.2. rahvusvahelise kaitse taotleja → väljasaadetav.
  - 3.2.1. väljasaatmine on VSS § 5 kohaselt väljasõidukohustuse sunniviisiline täitmine ning VSS § 7<sup>3</sup> lõike 2 kohaselt sundtäidetakse lahkumiskohustus välismaalase kinnipidamise ja Eestist väljasaatmise teel. Juhul kui kohus on VRKS-i alusel kinnipidamise otsustamisel tuvastanud, et leebemad järelevalvemeetmed ei ole tulemuslikud, siis esineb ka eelnõu kohane alus välismaalase kinnipidamiseks väljasaatmise eesmärgil (põgenemise oht).<sup>114</sup> Põgenemise ohu puudumisel on edaspidi seotud kaks VRKS-is ja VSS-is sätestatud kinnipidamise alust, milleks on avaliku korra ja julgeoleku tagamine ning välismaalase kinnipidamine piirimenetluses. Ka nendel juhtudel on kohus esmase kinnipidamise loa andmisel otsustanud, et need alused esinevad (oht riigi julgeolekule või avalikule korrale ning piirimenetluse kohaldamine) ning seda sõltumata sellest, kas välismaalase staatus on kinnipidamise ajal muutunud.

<sup>114</sup> [RKHKm 29.01.2015, 3-3-1-52-14](#), p 12: „Eeltoodust nähtuvalt on VRKS § 36<sup>1</sup> lõike 2 p-de 1, 2, 3, 4, 5 ja 7 kohaldamine seotud põgenemise ohuga.“.

**Järeldus:** Meede on proportsionaalne, sest see soodustab haldus- ja kohtumenetlusökonomiat ning võrdsuspõhiõiguse riive ei ole intensiivne, kuna kohus on juba kord andnud loa välismaalase kinnipidamiseks, loas antud tähtaeg ei ole möödunud ning ükski eluline asjaolu peale välismaalasele omistatud staatuse ei ole muutunud.

### **5.2.2. Välismaalase kinnipidamine massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorras kuni seitse päeva ilma kohtu sellekohase loata.**

#### **Sobivus**

Ränderünne ehk välismaalaste suunamine riigipiiride ebaseaduslikule ületamisele algas meie regioonis (Läti, Leedu, Poola) 2021. aasta suvel ning ei ole lõppenud. Venemaa Föderatsioon suunas välismaalasi ka meie põhjanaabrite riigipiirile ja alates 2023. aasta novembrist on Soome Vabariik oma idapiiri täielikult sulgenud.

Ränderünde eesmärk on kurnata avaliku korra ja sisejulgeoleku eest vastutavaid asutusi ja destabiliseerida sellega Eesti riigi toimemehhanisme, mis omakorda hõlbustab täiendavate meetmete kasutamist Eesti sisejulgeoleku olukorra halvendamiseks nagu massiliste korratuste õhutamine, küberrünnakud või energiataristu saboteerimine. Venemaa Föderatsiooni laiem eesmärk on Euroopa destabiliseerimine hübriidoperatsioonide kaudu.

Muudatuse eesmärk ei ole avardada riigi võimalusi välismaalaste põhiõiguste riiveks ega anda pädevatele asutustele õigust isikuid meelevaldselt kinni pidada. Kavandatu on rangelt seotud massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorraga (pädevuse jäävuse põhimõtte kohaselt ka eriolukorras ja muudes erikordades, mille rakendamise on põhjustanud massiline sisseränne) ehk olukord, mille lahendamine tavapäraste ressursidega ei ole võimalik.

Arvestama peab meie naaberriikide kogemust. 2024. aastal suunati Poola riigipiiri ebaseaduslikult ületama ligikaudu 30 000 Lähis-Ida ja Aafrika päritolu migranti. Võttes arvesse Eesti pädevate asutuste ja kohtute võimekust on ettenähtav, et massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorras on 48 tunnise kohtuliku kontrolli tähtaja tõlgendus oluline kitsaskoht Eesti avaliku korra ja julgeoleku tagamiseks. Eestil on teatud piirini võimekus pidada kinni 48 tunnisest tähtajast, kuid asutused ei saa jätta täitmata oma põhiülesandeid ning PPA ja kohtute võimekusi ei ole võimalik lõpmatuseni ümber suunata, ilma et kahjustuks Eesti elanike õigus turvalisele elukeskkonnale ja tõhusale õigusmõistmisele. Pikem kohtuliku kontrolli tähtaeg kinnipidamisele massilise sisserände olukorras aitab oluliselt kaasa avaliku korra ja sisejulgeoleku eest vastutavate asutuste tegevustele massilise sisserände tõkestamisel, see võimaldab ressurside ümberplaneerimist ning ebaseaduslike piiriületajate majutamist või tagasisuunamist enne kui kohtuliku kontrolli tähtaeg on saabunud.

Selle meetme puhul on oluline, kas kohaldub PS § 21 lõikes 2 sätestatud eritingimus. Eesti õiguskorras on seni lähtunud tõlgendusest, et PS § 21 lõike 2 kaitsealasse kuuluvad kõik isikud, kelle täidesaatev võim on kinni pidanud ning kohtuliku kontrolli nõue kohaldub ka halduskinnipidamise puhul. Kui seadusandja lähtub sellest tõlgendusest, tuleks massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorras tagada Venemaa Föderatsiooni poolt Eesti välispiiri ebaseaduslikult ületama suunatud suurtele isikute gruppidele kaitse mitte olla kinni peetud üle 48 tunni ilma kohtu sellekohase loata.

On teada, et PS võimaldab kohtuliku kontrolli nõudest erisusi kui tegu on erakorralise seisukorraga. Siiski peame arvestama võimalust, et massiline sisseränne ei pruugi täita seaduses sätestatud kriteeriume erakorralise seisukorra väljakuulutamiseks. Tuleb pidada tõenäoliseks, et massiline sisseränne Eestisse ei ole isoleeritud sündmus vaid seotud laiema hübriidründega

Eesti julgeoleku õõnestamiseks ja riigi ressursside sidumiseks, kuid eraldiseisvalt ei pruugi erakorralise seisukorra seaduse §-s 3 sätestatud kriteeriumid olla täidetud.

PS kommenteeritud väljaande kohaselt<sup>115</sup> näeb säte ette vahistamise korra kriminaalmenetluses, kuid sätet on võimalik tõlgendada ka laiemalt ja Riigikohtu praktikas on lõike kohaldatavus muudele menetlustele kui kriminaalmenetlus siiski veel lahendamata<sup>116</sup>. Seni kuni Riigikohus ei ole seda küsimust otsustanud, on eelnõu koostajad seisukohal, et 48 tunnine kohtuliku kontrolli nõue muudes menetlustes kui kriminaalmenetluses ei ole põhiõigus, sest PS § 21 lõige 2 eristab *expressis verbis* isikuid, kellelt võetakse vabadus kriminaalmenetluses. PS kohaselt tuleb tagada muudes menetlustes kinnipeetud isikutele võimalus oma kinnipidamist kohtus vaidlustada, kuid kohtuliku kontrolli ja selle tähtaja sätestamine on seadusandja otsustada. Ilmselgelt tuleb seadusandjal järgida muid PS-is sätestatud põhiõigusi. Arvestades, et eelnõuga kohtulikku kontrolli ega muid menetluslikke tagatiseid ei kaotata, keskendutakse siinkohal kohtuliku kontrolli pikemale tähtajale.

Laiemat tõlgendust pooldab võrdse kohtlemise põhimõte, mille järgi tuleks kõiki täitevvõimu poolt kinnipeetud isikuid kohelda ühte moodi ning see hõlmab ka Eestisse saabunud välismaalasi. On leitud, et vabaduse võtmisel muude (kui kriminaalmenetluse) PS § 20 lõike 2 nimetatud piiriklauslite alusel enam kui 48 tunniks tuleb tagada kohtulik kontroll, sest ei ole tuvastatav oluline erisus nende vabaduse võtmise eesmärkidega, mis tingiks nende isikute erineva kohtlemise<sup>117</sup>. On nõustunud, et laiem tõlgendus on olnud seni seadusandja otsustus, mitte PS § 21 lõikest 2 lähtuv absoluutne kohustus.<sup>118</sup> Kui võrdsuspõhiõigusest tulenevalt on PS § 21 lõike 2 kaitsealas kõik isikud, kellelt on võetud vabadus, on küsitav, millistel juhtudel võib sellist seadusereservatsioonita põhiõigust piirata. PS kommenteeritud väljaande kohaselt on ajapiirang absoluutne reegel ja erandeid võib teha vaid PS § 130 alusel.<sup>119</sup> Kui nimetatud reeglit kohaldatakse teatud isikutele võrdsuspõhiõigusest tulenevalt, ei ole järgitav mõttekäik, mille kohaselt tuleks seadusandjal võimalike erandite otsustamisel järgida PS § 130 sätestatud. Kui eelnõu sihtgrupiks olevad välismaalased on arvatud PS § 21 lõike 2 kaitsealasse tulenevalt võrdsuspõhiõigusest, siis saab nad sellest kaitsealast võrdsuspõhiõiguse piiramust lubatud alustel ka välja arvata.

Eespoolt märgiti, et PS § 12 lõike 1 võrdsuspõhiõigus on piiratud igal PS-iga kooskõlas oleval põhjusel ehk põhimõttes peab 48 tunnisest tähtjast muu tähtaja sätestamisel olema asjakohane ja mõistlik põhjus<sup>120</sup>. Käesoleva eelnõu koostajad on seisukohal, et võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamisel ja sellest tulenevalt PS § 21 lõike 2 laiemal tõlgendamisel on oluline vahetegu tavapärastes olukordades ja massilisest sissevõetud põhjustatud hädaolukorras. Kui PPA on reeglipäraste ülesannete täitmise käigus kinni pidanud mõne rahvusvahelise kaitse taotleja või avastanud migratsiooniärevale tegemisel ebaseaduslikult Eestis töötava välismaalase, siis puudub mõistlik põhjus mitte arvata see välismaalane PS § 21 lõike 2 kaitsealasse. Selline olukord ei ole aga samaväärne sellega, kui PPA tõkestab Eesti vastu suunatud ränderünnet, et tagada sisemine ja välimine rahu ning esineb vajadus pidada kinni Eestisse ebaseaduslikult sisenenud suurel hulgal välismaalasi, kelle motiivid on riigile teadmata. Nimetatu on kahtlemata asjakohane ja mõistlik põhjus isikute erinevaks

<sup>115</sup> [Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, § 21 kommentaarid](#), punkt 1.

<sup>116</sup> Sealsamas, punkt 14.

<sup>117</sup> [Eesti Vabariigi põhiseaduse § 21 kommentaarid](#), punkt 49.

<sup>118</sup> [Eesti Vabariigi põhiseaduse § 21 kommentaarid](#), punkt 55: „Kuigi riikliku järelevalve menetluses isiku kinni pidamine ei ole käsitatav vahistamisena ning PS § 21 lõike 2 esimene lause otsesõnu ei nõua selle garantii laiendamist riikliku järelevalve menetluses isiku kinnipidamisele, on seadusandja otsustanud seaduse tasemel sellise garantii kinni peetud isikule siiski anda“.

<sup>119</sup> [Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, § 21 kommentaarid](#), punkt 16.

<sup>120</sup> [RKPKJko 18.12.2019, 5-19-42/13](#), p 56.



kohtlemiseks. PS kommentaaride kohaselt on PS preambuli neljanda lõigu kohaselt riigi esimane ülesanne sisemise ja välise rahu ning julgeoleku kaitsmine ühiskonnas.<sup>121</sup>

Käesoleval juhul on kohtuliku kontrollile pikema tähtaja sätestamise eesmärk tagada pädevatele asutustele suurem paindlikkus massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorras Eesti avaliku korra ja julgeoleku kaitsmiseks. Eeskätt tuleb arvestada Eesti suhtes vaenuliku riigi poolt korraldatud ränderünde olukorda, kus 1) suunatakse Eesti välispiirile suurel hulgal migrante julgeoleku destabiliseerimise eesmärgil; 2) Eestisse suunatud migrantide hulka võib olla paigutatud Eesti suhtes vaenulike kavatsustega isikuid.

Pikem tähtaeg:

- 1) võimaldab põhjalikumalt kontrollida Eestisse sisenenud välismaalaste tausta ja kavatsusi ning välistada vajadust kohtult kinnipidamise loa taotlemist;
- 2) võimaldab põhjalikumalt kontrollida Eestisse sisenenud välismaalaste tausta ja kavatsusi ning teha kindlaks Eesti avalikku korda ja julgeolekut ohustavad isikud;
- 3) võimaldab suunata pädevate asutuste võimekusi ränderünde tõkestamisele;
- 4) aitab tagada kohtusüsteemi toimepidevust.

**Järeldus:** Tegu on legitiimise eesmärgiga ning kohtuliku kontrolli tähtaja pikendamine on selle eesmärgi saavutamiseks sobiv. Sõltumata sellest, et õiguskorras on järjepidevalt lähtutud PS § 21 lõikest 2, on sätte kohaldamine haldusõigusliku kinnipidamise kohtuliku kontrolli tähtaja pikkusele olnud seadusandja valik ning PS ei piira seadusandja teistsugust otsustust. Kindlasti ei ole kinnipidamisele pikema kui 48 tunnise kohtuliku kontrolli tähtaja kehtestamine vastuolus ühegi rahvusvahelise konventsiooni, EL põhiõiguste harta või Euroopa ühise varjupaigasüsteemi õigusaktidega. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni<sup>122</sup> (edaspidi EIÕK) artikkel 5 eristab samuti vahistatute ning muudel alustel kinni peetud isikute õigusi. Asjakohane EL õigus lubab erakorralistel juhtudel sätestada rahvusvahelise kaitse taotleja kinnipidamise kohtuliku kontrolli tähtjaks kuni 21 päeva.

## Vajalikkus

Meede on vajalik, kui eelnõu eesmärki ei ole võimalik muul leebemal viisil vähemalt sama hästi saavutada. Pikem tähtaeg kohtulikuks kontrolliks massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorras on äärmiselt vajalik. Eesti õiguskorras on järgitud põhimõtet, et ressursside nappus ei õigusta põhiõiguse riiveid. Paratamatult on riigi võimekus pea igas valdkonnas seotud Eesti elanikele pakutavate teenuste vajaliku ulatusega. PPA-l ega kohtutel ei teki kunagi migratsiooni- ja piirivalvevaldkonnas võimekust, mis arvestaks ebaproportsionaalsel suurel hulgal ebaseaduslike piiriületajatega. Isegi teiste asutuste ja teiste riikide kaasamisel massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorra lahendamisse, peaks õigusruum võimaldama teatud leevenduste tegemist ulatuses, mis on PS-iga kooskõlas.

**Järeldus:** Tegu on kõige leebema viisiga eesmärgi saavutamiseks. Kui seadusandjal on võimalus otsustada, et PS § 21 lõikes 2 sätestatu ei piira võimalust sätestada haldusõigusliku kinnipidamise kohtuliku kontrolli muu kord, siis oleks põhimõtteliselt seadusandjal võimalus otsustada lahenduse kasuks, mis kohustuslikku kohtulikku kontrolli ei sätesta ning see oleks kooskõlas EIÕK artikli 5 lõikega 4. Tagada tuleks kohtukaebeõigus. Seega on tähtaja pikendamine leebem lahendus kui kohustusliku kontrolli kaotamine ning seejuures ei piirata mingil moel kohtukaebeõigust.

<sup>121</sup> Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, preambuli kommentaarid, punkt 14.

<sup>122</sup> Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2010, 14, 54.

## Mõõdukus

Meetme mõõdukuse hindamisel tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust. Eespool on selgitatud, et meetme eesmärk on olulise tähtsusega. Eelnõu koostajate hinnangul ei ole riiva meede sihtgrupi põhiõigusi ülemäära intensiivselt ega ulatuslikult. Massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorras ei saa riik lubada Eesti territooriumile vabalt liikuma suurel hulgal tundmatu päritoluga ja teadmata kavatsustega välismaalasi, see ei oleks kooskõlas PS preambulas toodud eesmärgiga kaitsta sisemist ja välimist rahu.

Määruse 2024/1356/EL (taustakontrolli kohta) artikli 8 lõike 3 kohaselt tuleb kõikide välismaalaste suhtes, kes on kinni peetud seoses välispiiri ebaseadusliku ületamisega, teostada taustakontroll ja viia see lõpuni hiljemalt seitsme päeva jooksul alates isiku välispiiril kinnipidamisest.

Direktiivi 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) artikli 11 lõike 3 kohaselt on kinnipidamise kohtuliku kontrolli tähtajad tavaolukorras kuni 15 päeva ning erakorralistel juhtudel kuni 21 päeva alates kinnipidamise algusest.

Eelnõus on lähtutud taustakontrolli läbiviimise tähtajast kuivõrd lühem tähtaeg on vähem intensiivsem riive ning see võimaldab eelduslikult saavutada meetme peamised eesmärgid, milleks on teha kindlaks Eesti avalikku korda ja julgeolekut ohustavad isikud ning suunata isikud kinnipidamise asemel majutusse või saata Eestist välja.

**Järeldus:** Meede on proportsionaalne, välismaalase kinnipidamine massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorras on jätkuvalt kohustuslikus korras kohtulikult kontrollitud, kuigi kohtuliku kontrolli tähtaeg on pikem võrreldes tavaolukorras välismaalaste kinnipidamisega, on seadusandjal sellise otsustuse tegemiseks mõistlik põhjus.

## 6. Seaduse mõjud

Eelnõu peamine eesmärk on võimalikult tõhusalt Euroopa ühise varjupaigasüsteemi õigusaktide rakendamine ilma, et sellega kaasneks isikutele ja asutustele ülemäärane ning ebavajalik koormus. Eelnõuga korrastatakse kehtivaid norme, et lihtsustada, lühendada ja täpsustada menetlusnorme, tagada taotlejatele EL õigustest tulenevad garantiid, tagada väärkasutamise tõkestamise meetmete kasutamine, ühtlustada praktikate rakendamist, ühtlustada vastuvõtu standardeid ja tagada liikumisvabaduse piiramine ja vastuvõtutingimuste pakkumise ära võtmine ja piiramine, ühtlustada kaitse andmise standardeid.

Mõjude hindamiseks on eelkirjeldatud muudatused jaotatud lähtuvalt EL-i varjupaiga- ja rändehalduse õigustiku reformi eesmärkidest, milleks on kindlamad EL välispiirid, tõhus ja ühetaoline rahvusvahelise kaitse menetlus ja solidaarsusmehhanism.

Mõjuanalüüs on koostatud sellisel viisil, sest peamiselt ei ole tegemist muudatustega, kus Eesti saaks valida erinevate õiguslike lahenduste vahel. Kuna eelnõuga võetakse üle üks EL direktiiv ja rakendatakse üheksa EL määrust, siis on valdavalt tegemist Eesti õiguse kohustusliku korrastamisega, mille käigus ei looda eelnõuga valdavalt uut korda. Mõju EL ühisele rahvusvahelise kaitse ja rändehalduse süsteemile on kajastatud EK varem viidatud dokumentides ning Vabariigi Valitsuse seisukohtadega kooskõlas olevad sisulised muudatused on põhjalikult kirjeldatud seletuskirja lisa 2. Seetõttu on mõjude hindamisel tehtud valik just nende teemade ulatuses, mille osas on Eestile jäetud teatav valikuvõimalus ning mis mõjutavad

Eesti süsteemi praktikas enim. Parema ülevaate saamiseks hinnatavatest teemades on need esitatud ka tabeli kujul märksõnadena iga sisulise teema alguses.

Eelnõus planeeritud muudatuste peamine sihtrühm on Eestis rahvusvahelise kaitse taotluse esitanud välismaalased, tagasisaadetavad ja nendega tegelevad ametiasutused: PPA, kohtud, advokatuur ja SKA.

## 6.1. Kindlamate EL välispiiride tagamine

Kindlamate välispiiride teemaga seonduvad peamised muudatused on tervikliku ülevaate huvides esitatud märksõnadena tabelis ja seostatud allolevas mõjuhinnangus.

**Tabel 2.** Peamised muudatused (allikas: SIM)

Kindlamad Euroopa välispiirid	
Enne reformi	Pärast reformi rakendamist
EL-i välispiiridel ei ole ebaseaduslikult saabuvate inimeste kontroll ja registreerimine ühtlustatud	Kohustuslik ühetaoline välismaalaste tausta kontroll – inimese andmed registreeritakse, julgeoleku ohu, tervise seisundi ja erivajaduste hindamine
	Kohustuslik varjupaiga ja tagasisaatmise piirimenetlus sisserändajatele, kes tõenäoliselt kaitset ei vaja, kes võivad olla ohuks riigi julgeolekule või kes tahtlikult eksitavad ametiasutusi.
Välispiiridel puudub piirimenetlusteks vajalik ressurss	Ühtlustatud isikuandmete, tervise ja julgeolekuohu kontroll välispiiridel
	Ühtlustatud taustakontrolli tähtaeg – kuni seitse päeva piiril, kuni kolm päeva siseriigis
	Ühtlustatud kiire suunamine kohasesse menetlusse
Puudub kohustus iseseisvaks põhiõiguste seire mehhanismiks	Loata edasi liikumise välistamine
	Kohustuslik ühetaoline põhiõiguste seire mehhanism taustakontrolli ja piirimenetluse üle
Seaduse rakendamise mõjud	
Muutus	Komponent
Taustakontrolli rakendamine	Andmete registreerimine
	Julgeolekuohu kontrollimine
	Tervisekontroll
	Haavatavuse hindamine
	Taustakontrolli moodul – andmete töötlemine
Piirimenetluse rakendamine	Menetluse etappide loomine (tähtajad, sh kohtumenetlus)
	Riiki mittelubamine
	Taristu loomine
	Piirimenetluse tähtaeg on 12 nädalat. Kriisiolukorras või vääraratu jõu olukorras võib varjupaiga piirimenetlust ja/või tagasisaatmise piirimenetlust pikendada maksimaalset kestust veel maksimaalselt kuue nädala võrra.
	Defineeritud on kriisiolukord.

Kriisivalmiduse loomine	Kohustus kasutada kriisi- ja toimepidevusplaani EUAA vormi ja luua analüüsid ning võimekus kriisideks valmisolekuks.
	Erandite rakendamine sooviavalduste registreerimise tähtaegade, piirimenetlusse suunamis ja kiirendatud menetluse kohaldamise kohta.
	Kriisiolukorras või vääramatu jõu olukorras oleva liikmesriigi solidaarsusreservist abi taotlemise kord
Eurodac-süsteemi rakendamine	Sõrmejälgede hõive alates kuuendast eluaastast (varasem 14).
	Kohustus töödelda rohkem andmeid: lisaks sõrmejälgedele ka foto, isikuandmed, reisidokumendi andmed ja rändealased otsused
	Muutused andmete säilitamise tähtaegades
	Lisatakse õiguskaitseasutuste päringud
Põhiõiguste seire	Põhiõiguste seire taustakontrolli ja piirimenetluse üle

### **6.1.1 Taustakontrolli rakendamine**

Järgnevalt kajastatakse mõjusid, mis tulenevad välismaalastele Eesti välispiiril, kellel puudub alus Eestisse sisenemiseks sh rahvusvahelise kaitse taotlejad ning välismaalased, kes on ebaseaduslikult Eestisse sisenenud, kohustusliku taustakontrolli rakendamisest. Analüüsis on kajastatud välismaalase esialgse tervise ja haavatavuse kontrolli, julgeolekuohu kontrolli ning biomeetriliste ja teiste andmete registreerimise ning taustakontrolli kokkuvõtte koostamise ja menetlusse suunamise sh andmete töötlemiseks vajalike IT lahenduste loomise mõju.

#### **6.1.1.1 Muudatuste mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele**

**Sihtrühm:** PPA ja SMIT ametnikud, kelle töö on seotud taustakontrolli ja piirimenetlusega. Sihtrühma suurus on juurdepääsupiiranguga teave.

#### **Mõju kirjeldus ja ulatus**

Taustakontrolli kohaldatakse piiripunktis ja siseriigis inimeste suhtes, kellel puudub õigus Eesti territooriumile siseneda. Taustakontroll on tavapärase piirikontrolli jätkumine ehk toimingute kogum, mille käigus tehakse tavapärased piirikontrolli toiminguid ja lisaks täiendavad toimingud, mida praegu sellisel kujul ei rakendata. Isiku tuvastamisele ja päringute tegemisele lisandub näiteks tervisekontrolli korraldamine, taustakontrolli kokkuvõtte koostamine ja välismaalase suunamine rahvusvahelise kaitse menetlusse või tagasisaatmise menetlusse. Kuna piirikontrolli toimingute arv kasvab, siis suureneb ka PPA piirivalveametnike töökoormus.

Taustakontrolli toimingud tuleb teha võimalikult kiiresti ja mitte kauem kui seitsme päeva jooksul. Kuna toimingutele on määratud on tähtaeg ja kohustus teha neid nii kiiresti kui võimalik, siis tuleb korraldada ümber ja tõhustada PPA tööprotsesse. Tööprotsesside ümber kujundamine ja töövõtete tõhustamine eeldab inimeste koolitamist ning nõuab kohanemise aega. Kohanemise ajal võib töö kvaliteet olla ebaühtlane.

Taustakontrolli käigus saadavaid andmeid tuleb koguda viisil, mis võimaldab nende tõhusat taaskasutust järgnevatel menetlustel ja väldib andmete küsimise kordamist. Seetõttu peab andmeid koguma elektroonselt. Antud põhjusel on vajalik arendada PPA andmekogusid sh tuleb luua taustakontrolli moodul, mis võimaldab töödelda andmeid vastavalt kas andmekogus ILLEGAAL või andmekogus RAKS. Andmebaasi arendamine loob täiendava halduskoormuse PPA-le ja SMIT-le. Arenduste ellu viimiseks on muuhulgas vaja koostada arendustellimus, korraldada hange, koostada arhitektuurilahendus, luua liidestused ning viia läbi testimised. Uuendatud andmebaasi kasutamine vajab ametnike koolitamist ning uute töövõtete kasutusele võtmine nõuab kohanemise aega. Kohanemise ajal võib töö kvaliteet olla ebaühtlane.

Ühe uue elemendina tekib taustakontrolli toimingutes kohustus küsida välismaalaselt, kas ta soovib taotleda rahvusvahelist kaitset ning selgitada kuidas seda saab teha. Sellele vastavalt tuleb välismaalane suunata kas tagasisaatmise või rahvusvahelise kaitse menetlusse. See nõuab ametnike koolitamist, tööprotsesside muutmist ning juhendite täiendamist.

Kuna uuendused vajavad ametnike tööjuhendite täiendamist, koolitust ja IT lahenduste uuendusi, siis kaasneb täiendav halduskoormus, mis aga on peamiselt ajutise iseloomuga ning leevendub kui töötajad on uued oskused ja teadmised omandanud ja IT lahendused on juurutatud ning töötavad tõrgeteta.

Kirjeldatud muudatused eeldavad täiendavaid ressursse. Lisavajaduste katmine on planeeritud EL vahendites. Täpsem ülevaade muudatuste rahastusest on kajastatud punktis 7.

Muudatuse **ebasoovitav mõju** on taustakontrollimooduli valmimise hiline mine ja seetõttu andmete töötlemiseks sobiva alternatiivi loomise vajaduse teke, mis on täiendav halduskoormus ja kulu.

**Mõju avaldumise sagedus** on PPA-le keskmine. Valmisolek taustakontrolli tegemiseks peab olema igapäevane ja püsiv, kuigi taustakontrolli subjektide saabumise aega ja arvu ei ole võimalik adekvaatselt prognoosida ning sagedus on tõenäoliselt seetõttu ebaühtlane.

**Ebasoovitava mõju kaasnemise risk** on väike, kuna eelnõuga ei muudeta riigiasutuste põhiülesandeid ja töökorraldusmuudatused on ühekordsed.

#### 6.1.1.2 Muudatuste mõju riigi julgeolekule ja siseturvalisusele

**Sihtrühm:** PPA ja KAPO vastavas valdkonnas tegelevad ametnikud. Sihtrühma suurus on juurdepääsupiiranguga teave.

#### **Mõju kirjeldus ja ulatus**

Taustakontrolli soovitud mõjuks on välismaalaste ebaseadusliku sisenemise ja Schengeni alal edasi liikumise tõkestamine. Samuti välismaalaste EL-i sisenemisega seotud andmete senisest suuremas mahus ja ühetaoline kogumine. Ebaseadusliku sisenemise tõkestamine ja seda teha soovivate või teinud inimeste andmete kogumine ning nende suhtes EL-s ühetaoline taustakontrolli tegemine ning nende andmete salvestamine Eurodac süsteemis aitab oluliselt kaasa Schengeni ala julgeoleku ja avaliku korra tagamisele.

Ebasoovitavaks püsivaks mõjuks võib hinnata täiendavast andmete töötlemisest tuleneva halduskoormuse ja ajutiseks mõjuks andmebaaside arendamise ning uute tööprotsesside loomise ja juurutamisega seotud täiendavad kulud.

Kuna taustakontrolli tuleb teha võimalikult kiiresti ja välja tuleb selgitada, kas inimene taotleb rahvusvahelist kaitset, siis suunatakse ka välismaalane, kes rahvusvahelist kaitse ei vaja kiiresti ja kohe piiril tagasisaatmise menetlusse. See omakorda tõhustab nende isikute tagasisaatmist, kellel ei ole õigust Eestisse siseneda. Kui Eestisse ja EL-i tervikuna siseneb vähem inimesi ebaseaduslikult ning sisenemise loata välismaalaste tagasi saatmine on tõhusam, siis on sellel oluline positiivne mõju nii Eesti kui EL julgeolekule ja avalikule korrale.

Kui rahvusvahelise kaitse menetlusse ei suunata neid välismaalasi, kes seda taotleda ei soovi, siis võimaldab see PPA ametnikel hoida kokku menetlustoiminguteks vajalikku ressursi ja vastuvõtu ning sotsiaalabi korraldamise ressursse.

**Ebasoovitatav mõju** on PPA töökoormuse suurenemine, vajadusel lisapersonali koolitamine ja värbamine.

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

**Ebasoovitava mõju kaasnemise riski** maandamiseks on plaanis kasutada EK varjupaiga- ja rändealduse õigustiku reformi erimeetme rahastu eelarvevahendeid, mille ulatus ja jaotus on esitatud punktis 7.

#### 6.1.1.3 Muudatuse sotsiaalne, sh demograafiline mõju

**Sihtrühm:** Välismaalased, kellel puudub alus Eestisse sisenemiseks sh rahvusvahelise kaitse taotlejad ning välismaalased, kes on ebaseaduslikult Eestisse sisenenud. Sihtrühma suurust näitab piiril ja kinnipidamiskeskuses esitatud rahvusvahelise kaitse taotlejate arv ja Eestis tabatud ebaseaduslikult sisenenud või viibinud välismaalaste arv.

**Tabel 3.** Rahvusvahelise kaitse taotluste arv ja esitamise koht (allikas: PPA)

Aasta	Rahvusvahelise kaitse taotlejad <sup>123</sup>	Taotlus piiril ja KPK-s		Rahvusvahelise kaitse saajad	Pagulase staatus	
		Taotlus siseriigis			Täiendav kaitse	
2010	33	9	21	17	11	6
2011	67	33	34	13	8	3
2012	77	15	65	13	8	5
2013	97	24	71	7	7	0
2014	157	71	72	20	20	0
2015	231	62	145	78	21	57
2016	111	37	25	65	44	21
2017	116	34	60	16	7	9
2018	95	42	43	17	16	1
2019	104	52	32	43	38	5
2020	49	14	49	26	22	4
2021	80	18	47	46	44	2
2022	2941	80	2860	2106	62	2044
2023	3984	86	3892	3917	62	3855

<sup>123</sup> Tulbas on kajastatud kõik rahvusvahelise kaitse taotlused, sh korduvad või pereliikmete esitatud taotlused.



2024	1355	24	1331	1369	36	1333
------	------	----	------	------	----	------

**Tabel 4.** Eestis tabatud ebaseaduslikult sisenenud või viibinud välismaalased 2010-2024 (allikas: PPA)

	Eestis tabatud ebaseaduslikult sisenenud või viibinud välismaalased
2010	885
2011	1047
2012	964
2013	989
2014	793
2015	1013
2016	695
2017	804
2018	1011
2019	1353
2020	843
2021	1202
2022	1222
2023	1139
2024	877

### Mõju kirjeldus ja ulatus

Eelnõuga planeeritavate muudatuste mõju on sihtrühmale valdavalt positiivne. Taustakontrolli järgselt suunatakse välismaalane kohe tema profiilile kohasesse menetlusse, milleks on nii rahvusvahelise kaitse taotleja korral kui tagasisaadetava korral piirimenetlus või tavamenetlus, siis seisneb soovitatav mõju selles, et asjaolude hindamine ning otsuse langetamine inimese õigusliku staatuse kohta tehakse varasemast kiiremini. Kuna välismaalase käest kogutakse andmeid ainult üks kord, ja enam ei küsita juba antud teavet uuesti rahvusvahelise kaitse menetluses ega tagasisaatmise menetluses, siis koormatakse inimest andmete töötlemisel vähem ning mõju välismaalasele on positiivne.

Positiivne otsene mõju välismaalasele seisneb ka selles, et taustakontrolli käigus tehtav tervisekontrolli kaudu saab inimene kiiresti meditsiinilist abi ja tema erivajadustele vastavat tuge ning nende andmetega arvestab PPA ka kohasesse menetlusse suunamisel. Õigeaegselt hinnatud erivajadused tagavad taotlejale heaolu ja vajaliku edaspidise sotsiaalkaitse. Samuti on paremini tagatud laste õigused, sest paranevad võimalused vanematest lahutatud lapsi vanematega taasühendada ja inimkaubandust tõkestada.

Muudatusega kaasnev **ebasoovitav mõju** on ekslikud taustakontrolli tulemused, näiteks ei registreerita välismaalase sooviavaldust rahvusvahelise kaitse taotluse esitamist, mille alusel ei anta välismaalasele luba riiki siseneda ja suunatakse ta tagasisaatmise piirimenetlusse. Inimese jaoks võib olla ebasoovitav mõju ebaseaduslikul sisenemisel Eestist edasiliikumise tõkestamine.

**Mõju avaldumise sagedus** on väike, sest taustakontrolli kohaldatakse ainult ilma seadusliku sisenemise aluseta välispiiril piiripunkti saabuvate või ebaseaduslikult sisenenud välismaalaste suhtes.

**Ebasoovitava mõju kaasnemise risk** on madal. Riski ennetamiseks ja maandamiseks kasutatakse EK varjupaiga- ja rändehalduse õigustiku reformi erimeetme rahastu eelarvevahendeid PPA ametnike koolitamiseks, mille ulatus ja jaotus on esitatud punktis 7.

#### 6.1.1.4 Muudatuse mõju muudele valdkondadele

Muudatusel puudub mõju teistele mõjuvaldkondadele.

### **6.1.2 Piirimenetluse rakendamine**

Järgnevalt kajastatakse mõjusid, mis tulenevad kohustusliku piirimenetluse rakendamisest. Kajastatud on rahvusvahelise kaitse piirimenetluse ja tagasisaatmise piirimenetluse tööprotsesside loomine, menetluste ajal taotlejate suhtes järelvalvemeetmete rakendamine, PPA-le vajaliku taristu loomine ja menetluste tähtaegade pikendamine kriisi- või vääramatu jõu olukorras.

#### 6.1.2.1 Muudatuste mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

**Sihtrühm:** PPA ametnikud, kelle töö on seotud piirimenetlusega, ja halduskohus. PPA sihtrühma suurus on juurdepääsupiiranguga teave. Eestis on 26 halduskohtunikku<sup>124</sup>.

### **Mõju kirjeldus ja ulatus**

Eelnõus planeeritud muudatustega peab Eesti rakendama rahvusvahelise kaitse piirimenetlust ja tagasisaatmise piirimenetlust vajalikus määras. Vastavalt EK rakendusaktile peab olema loodud valmisolek (isikkoosseis, tehnika ja taristu) menetleda piirimenetluses vähemalt kuni 277 inimest päevas (igal ajahetkel), perioodil 12.06.2026–12.06.2027 vähemalt 554 inimest aastas, alates 13.06.2027 vähemalt 831 inimest aastas. Piirimenetlus tuleb korraldada nii kiiresti kui võimalik kuid mitte hiljem kui 12 nädala jooksul alates taotluse registreerimisest. Tähtaeg hõlmab otsuse vaidlustamist ja kohtumenetlust. välismaalased, kes Eestis viibimise luba ja rahvusvahelise kaitse ei saa, suunatakse tagasisaatmise piirimenetlusse. Ka selle menetluse tähtajaks on kuni 12 nädalat. Piirimenetlusse suunatud inimeste liikumine on piiratud. Näiteks võivad nad viibida vaid kindlaks määratud territooriumil. Muudatuse rakendamise mõjul peab PPA nende inimeste suhtes, keda kinni ei peeta, rakendama vajalikke järelvalvemeetmeid, et tagada inimeste ebaseaduslik edasi liikumine Eestis ja Schengeni alal.

Piirimenetluse rakendamise positiivseks mõjuks on kiiremad ja efektiivsemad menetlused ning kiirem kaitsevajaduseta välismaalase tagasisaatmine. Kuna praegu piirimenetlust ei kohaldata ja puudub valmisolek ning taristu piirimenetluseks nimetatud tähtaegade jooksul nimetatud suure hulga välismaalaste suhtes, siis nõuab piirimenetluse rakendamine senisest oluliselt suuremat ressursi. PPA saab ülesande luua võimekus korraldada rahvusvahelise kaitse piirimenetlusse ja tagasisaatmise piirimenetlusse suunatud taotlejatele majutus- ja menetluskohad ning vajalikud teenused. Võimekuse loomiseks senisest suuremas mahus peab PPA muutma olemasolevat taristut nimetatud menetlustesse suunatud inimeste menetlemiseks ja majutamiseks sobilikuks. Muuhulgas tuleb rekonstrueerida PPA kinnipidamiskeskust ja luua täiendavad menetlus- ja majutuskohti piiri läheduses ja kinnipidamiskeskuse territooriumil. Selleks soetatakse ja renditakse moodulmajad, mis tagavad piisava paindlikkuse vastata kiiresti

---

<sup>124</sup> [Kohtute aastaraamat 2024.](#)

muutuvatele rändeolukordadele kohaselt ja väldivad võimalikku rändeolukordade eskaleerumist. PPA haldusalasse majutusvõimekuse loomisega kaasneb täiendav personali- ja majandamiskulu, et pakkuda majutusse suunatud inimestele vajalikke teenuseid.

Kriisiolukorras või vääramatu jõu olukorras võib varjupaiga piirimenetlust ja tagasisaatmise piirimenetlust pikendada maksimaalset kestust veel kuni kuue nädala võrra. PPA ja kohtud peavad looma võimekuse tulla toime pikendatud tähtaegadega, sh peab PPA tagama majutusvõimekuse kõikidele sihtgrupi liikmetele.<sup>125</sup>

Lisaks seniste tööprotsesside ja juhiste täiendamisele peab amet tõstma töötajate teadlikkust ja pädevusi õigusaktide muudatustest sh vastuvõtutingimustest. Muudatus tõstab ameti halduskoormust, aga annab parema ülevaate taotlejate kohalolust ja aitab ennetada taotlejate omavoliliselt territooriumilt või riigist lahkumist. Taotlejate paiknemine kindlaks määratud territooriumil toetab KOV-ide tööd taotlejatele vajalike teenuste planeerimisel (nt alaealistele kooliharidusele ligipääsu tagamine)<sup>126</sup>. Vajaliku võimekuse loomiseks (taristu, personal) välja toodud eelarvevahendite vajadus on esitatud eelnõu punktis 7.

Piirimenetluse tähtaegade ja valmisoleku tagamiseks on vaja koolitada ja värvata lisapersonali kohtutele.

**Tabel 5.** Vajaliku lisakohtupersonali kulud juuni 2026–2029 (allikas: JDM)

<b>Kohtunike palgafond</b>	<b>960 140,40 €</b>
<b>Kohtujuristide palgafond</b>	480 070,80 €
<b>Kohtusekretäride palgafond</b>	289 008,00 €

**Ebasoovitav mõju** avaldub, kui järelvalvemeetmete rakendamisest hoolimata taotlejad lahkuvad omavoliliselt kindlaksmääratud territooriumilt, sh Eestist ning Eesti ei ole täitnud kohustutust tagada ebaseaduslikult saabunud ja rahvusvahelist kaitset mitte vajavate välismaalaste edasi liikumise tõkestamine. Ebasoovitav mõju avaldub ka siis, kui PPA ei suuda tagada piisavas mahus majutust piirimenetluse raames. Kui SKA on PPA põhjendatud taotluse alusel andnud nõusoleku majutada ajutiselt piirimenetluse subjekte rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskuses (kus majutatakse Eestis viibimise looga taotlejaid), siis võib tekkida olukord, et surve rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskusele ja -kohtadele kasvab oluliselt, suureneb SKA töötajate halduskoormus ning väheneb võimekus tegeleda Eestis sisenemise looga välismaalastega sealhulgas vastuvõtutingimuste erivajadusega taotlejatega.

Samuti avaldub ebasoovitav mõju, kui PPA ja kohtud ei saa võimekuse tõstmiseks vajalikku personali koolitada ja värvata, mille tõttu ei ole Eesti võimeline rakendama piirimenetlust nõutud määrades ja nõutud tähtajal. Kui tähtaeg ületatakse, siis tuleb need välismaalased lubada riiki ja suunata tavamenetlusse, mis loob halduskoormust ja ressursivajadust.

**Mõju avaldumise sagedus** on väike, kuna eelnõuga ei muudeta riigiasutuste põhiülesandeid ja töökorralduslikud muudatused on ühekordsed.

**Ebasoovitava mõju kaasnemise risk** on väike. PPA-le vajaliku taristu loomiseks, personali koolitamiseks ja värbamiseks vajalikke eelarvevahendeid on taotletud EK varjupaiga- ja

<sup>125</sup> Kriisivalmidusega seotud muudatusele keskendub punkt 6.1.3

<sup>126</sup> Täpsustatud osas „6.4 Taotlejatele ja kaitsesajatele suunatud kohanemismeetmed“

rändehalduse õigustiku reformi erimeetme rahastust, mille ulatus ja jaotus on esitatud punktis 7. Kohtu personali värbamiseks on vajalik eraldada eelarvevahendid riigieelarvest.

#### 6.1.2.2 Muudatuste mõju riigi julgeolekule ja siseturvalisusele

**Sihtrühm:** PPA ja KAPO vastavas valdkonnas tegelevad ametnikud. Sihtrühma suurus on juurdepääsupiiranguga teave.

#### **Mõju kirjeldus ja ulatus**

Eelnõus planeeritava piirimenetluse rakendamise otsene mõju Eesti julgeolekule ja siseturvalisusele on positiivne. Piirimenetlusse suunatud inimesed peavad viibima kindlaks määratud piirkonnas, nende üle on tugev kontroll. Välismaalased, kes soovivad ületada või on ületanud piiri ebaseaduslikult ja kes kujutavad ohtu Eesti riigi julgeolekule ja avalikule korrale, ei saa Eestis vabalt liikuda ja nende edasiliikumine Eestist edasi teiste EL riikidesse on takistatud. Kiire menetlus toetab riigi julgeolekut ja siseturvalisust, sest kaitsevajaduseta inimesed ja inimesed, kes kujutavad ohtu Eesti julgeolekule või avalikule korrale saadetakse Eestist tagasi kiiremini kui tavamenetluse korras. See vähendab julgeoleku ja siseturvalisusega seotud asutuste halduskoormust, sest ühe inimesega töötamise aeg on lühem kui varem. Muudatuse rakendamisel on ka positiivne mõju EL julgeolekule ja siseturvalisusele, sest inimeste, kellel pole kaitsevajadust või kes on ohuks julgeolekule ja avalikule korrale, kindlakstegemine ja tagasisaatmine on kiirem ja tõhusam. See vähendab lisaks Eesti õiguskaitseasutuste tööle ka teiste EL liikmesriikide asutuste töökoormust.

**Ebasoovitava mõjuna** tõstab piirimenetluse rakendamine ajutiselt julgeoleku ja siseturvalisusega seotud asutuste halduskoormust. Tekib vajadus seniste tööprotsesside ümberstruktureerimiseks, inimeste koolitamiseks ja värbamiseks.

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

**Ebasoovitava mõju kaasnemise risk** on keskmine. Riski maandamiseks vajalike ressursside leidmiseks on taotletud EK varjupaiga- ja rändehalduse õigustiku reformi erimeetme rahastust, mille ulatus ja jaotus on esitatud punktis 7.

#### 6.1.2.3 Muudatuse mõju välissuhetele

**Sihtrühm:** EL liikmesriigid, EUAA

#### **Mõju kirjeldus ja ulatus**

Piirimenetluse eesmärk on luua võimekus hinnata nii kiiresti kui võimalik välismaalase, kellel tõenäoliselt kaitsevajadus puudub, võimalust turvaliselt kodumaale tagasi pöörduda. Piirimenetluse rakendamise mõjud Eesti välissuhtlusele on positiivsed. Piirimenetluse rakendamine aitab ennetada ja vähendada varjupaiga poodlemist, sest kaitsevajaduseta inimesed liikumine on piiratud, nad ei pääse enam Schengeni alas ebaseaduslikult edasi liikuma ja uusi ning korduvaid rahvusvahelise kaitse taotlusi esitama. Varjupaiga poodlemise vähendamine tekitab EL liikmesriikide varjupaiga valdkonnaga seotud asutustele väiksemat halduskoormust, sest neile jõuab vähem korduvaid taotlusi esitavaid välismaalasi ning vähem on ka vastutava liikmesriigi menetluses üleantavaid välismaalasi. Seetõttu väheneb ka koormus kohtule ja tekib ka vähem lahkarvamusi liikmesriikide vahel vastutava liikmesriigi määramisel, mis toetab häid välissuhteid.

**Ebasoovitav mõju** võib Eesti saada mainekahju, kui Eesti ei rakenda piirimenetlust korrektselt, sh PPA ja kohtud ei püsi tava- või kriisiolukorraks määratud tähtaegades või järelvalvemeetmed ei ole piisavad ja piirimenetlusele suunatud inimesed lahkuvad omal algatusel Eestist teise liikmesriiki, tekitades nendes riikides halduskoormust. Puudused piirimenetluse rakendamises võivad tuua kaasa täiendava EUAA kontrolli ja sekkumise, mis on Eestile lisanduv halduskoormus.

**Mõju avaldumise sagedus** on väike, sest senisele praktikale tuginedes saabub Eestisse vähe selliseid välismaalasi, kes kuuluvad kohustusliku piirimenetluse subjektide hulka.

**Ebasoovitava mõju kaasnemise risk** on väike. Riski maandamiseks on vajalik luua piirimenetluseks vajaliku taristu ja koolitatud personal vajalikus võimekuses, milleks vajalikke eelarvevahendeid on taotletud EK varjupaiga- ja rändehalduse õigustiku reformi erimeetme rahastust, mille ulatus ja jaotus on esitatud punktis 7.

#### 6.1.2.4 Muudatuse sotsiaalne, sh demograafiline mõju

**Sihtrühm:** rahvusvahelise kaitse taotleja, kes suunatakse piirimenetlusele

#### Mõju kirjeldus ja ulatus

Planeeritud kohustusliku muudatusega suunatakse piirimenetlusele välismaalased, kellel puudub alus Eestisse sisenemiseks sh rahvusvahelise kaitse taotlejad, ning välismaalased, kes on ebaseaduslikult Eestisse sisenenud. Piirimenetlust rakendatakse inimeste suhtes, kes on pärit riikidest, kelle rahvusvahelise kaitse taotlusi tunnustatakse EL-i üleselt vähem kui 20%, kes võivad olla ohuks riigi julgeolekule või kes tahtlikult eksitavad ametiasutusi. Seega on tegemist välismaalastega, kes suure tõenäosusega rahvusvahelist kaitset ei vaja või siis on nad pannud toime tegusid, mille tõttu nad kaitset ei vääri. Inimeste arv, kellele piirimenetluse rakendamine avaldab mõju, sõltub rändetrendidest ja olemasoleva info põhjal on seda võimalik vaid kaudselt prognoosida.

EK arvestab piirimenetluse suutlikkust sätestava rakendusakti tegemisel eelneva kolme aasta Eurostat andmetega. Näiteks 2018–2022 aastatel esitatud taotlustest kodakondsuse ja EL tunnustamise määra järgi suunatakse piirimenetlusele Nigeeria, Gruusia, Egiptuse ja Armeenia kodakondsusega taotlejad. Eestis on nimetatud riikidest pärit rahvusvahelise kaitse taotlejate arv väike. Näiteks Nigeeriast on Eestis nimetatud 5 aastase perioodi vältel rahvusvahelist kaitset taotlenud 21 inimest (täpsemalt tabel 6).

**Tabel 6.** Rahvusvahelise kaitse taotlejad Eestis 2018–2022 TOP 10 ja EL tunnustamismäär 2022. aastal (allikas: SIM)

	Top 10 kodakondsus	Taotlejate arv EE	Tunnustamise määr EL	piirimenetlus
1	Ukraina	2639	86 %	EI
2	Venemaa	284	30 %	EI
3	Türgi	45	38 %	EI
4	Valgevene	39	85 %	EI
5	Afganistan	32	51 %	EI
6	Nigeeria	21	12 %	JAH
7	Süüria	19	93 %	EI

8	Gruusia	17	4 %	JAH
9	Egiptus	16	7 %	JAH
10	Armeenia	15	4 %	JAH

Piirimenetlusse suunatakse ka ebaseaduslikult Eestisse sisenenud ja tabatud välismaalased, keda 2024. aastal oli 877<sup>127</sup>.

Planeeritavate kohustuslike muudatuste mõju piirimenetlusse suunatud inimesele on valdavalt ebasoovitatav. On tõenäoline, et rahvusvahelise kaitse piirimenetlusse suunatud inimese rahvusvahelise kaitse taotluse lõplik otsus on keelduv. Seejärel suunatakse inimene tagasisaatmise piirimenetlusse. Menetluste ajal peab inimene viibima kindlaksmääratud piirkonnas.

Positiivne mõju sihtrühmale on, et nii rahvusvahelise kaitse piirimenetluse kui tagasisaatmise piirimenetluse menetlusaeg on kuni 12 nädalat, st otsuse saamise aeg on lühem võrreldes tavapärase rahvusvahelise kaitse menetlusega.

**Ebasoovitav mõjuna** võivad liikumisvabadust piiravad järelvalvemeetmed tekitada taotlejates arusaamatust oma õigustest ja kohustustest ning toetada sotsiaalse tõrjutuse teket, mis suurendavad taotlejate stressi ja halvendavad (vaimset) tervist.

**Mõju avaldumise sagedus** on väike, sest välismaalased, kes soovivad Eestis saada rahvusvahelist kaitset, peavad viima end ühekordselt muudatustega kurssi.

**Ebasoovitava mõju kaasnemise risk** on madal. Riski realiseerumise maandamist toetavad taotlejate informeerimine, ligipääs tasuta õigusabile, mille käigus nad saavad vastuseid tekkinud küsimustele.

#### 6.1.2.5 Muudatuse mõju muudele valdkondadele

Muudatused ei avalda mõju majandusele, regionaalarengule ja elu- ning looduskeskkonnale.

#### **6.1.3 Kriisivalmiduse loomine**

Järgnevalt kajastatakse mõjusid, mis tulenevad erinevate sisserände olukordade määratluste defineerimisest, kohustusest kasutada EUAA vormi kriisi- ja toimepidevusplaani loomisel ja tähtaegadega ning ilma kohtu loata kinnipidamisega seotud erandite sätestamisest kriisi- ja rände ärakasutamise olukorras.

##### 6.1.3.1 Muudatuste mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

**Sihtrühm:** PPA kriisivalmiduse ja SKA rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu valdkonnaga seotud ametnikud. PPA sihtrühma suurus on juurdepääsupiiranguga teave, SKA sihtrühma suurus on väike.

#### **Mõju kirjeldus ja ulatus**

Parlamendi ja nõukogu määruse 2024/1359/EL (kriisihalduse kohta) kohaselt on Eestil edaspidi võimalus toetuda kriisiolukorras (massiline sisseränne või rändajate vahendina ärakasutamine) kindlaksmääratud mehhanismidele menetlusprotsesside leevendamiseks või teistelt

<sup>127</sup> Täpsem ülevaade tabelis nr 4.



liikmesriikidelt abi saamiseks. Näiteks võib PPA rakendada pikemaid menetlustähtaegasid kui piirimenetlustes sätestatud 12 nädalat pikendada kuni kuue nädala võrra. Erandite rakendamise võimalused on sooviavalduste registreerimise, piirimenetlusse suunamise kui kiirendatud menetluse kohaldamise tähtaegadel. Seega on nendel võimalustel otsene positiivne mõju PPA-le, sest see annab võimaluse ressursside ümbersuunamiseks.

Selguse eesmärgil tuleb märkida, et eelnõus kavandatud muudatus lubada massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorras välismaalaste kinnipidamist haldusorgani otsusel kuni seitsmeks päevaks, ei ole seotud Parlamendi ja nõukogu määruse 2024/1359/EL (kriisihalduse kohta) rakendamisega. Eespool on märgitud, et direktiiv 2024/1346/EL (vastuvõtutingimuste kohta) ei kohusta liikmesriike kohtuliku kontrolli enne 15 päeva möödumist alates isiku kinnipidamisest ehk kavandatud muudatus on kooskõlas EL õigusega ka tavaolukorras.

Eelnõuga planeeritud muudatused kriisiplaanide ja EUAA toimepidevuse vormile tuginemine loob alused kriiside ennetamiseks ja kriisi olukorras solidaarsusmehhanismi rakendamiseks<sup>128</sup>. Riiklike kriisiplaanide koostamisel on oluline nende praktiline toimimine. Muudatusega kaasneb asutustel kohustus planeerida täiendavaid võimekusi rahvusvahelise kaitse menetluse korraldamiseks, taotlejate majutamiseks ning sh näiteks erivajadustega arvestamiseks ja saatjata alaealiste esindamiseks.

PPA hädaolukorra lahendamise plaani rakendamisel on rahvusvahelise kaitse taotlejale tagatud vähendatud vastuvõtutingimused, mis loob suurema paindlikkuse majutuskeskuses ja -majutuskohdades teenuste pakkumisel. Muudatusega ei kaasne asutustele toimepidevuse ja kriisiplaanide näol uusi kohustusi, kuna hädaolukorra seadusest tulenevalt on PPA-l koostatud massilise sisserände hädaolukorra lahendamise plaan. Võimekuste loomisel arvestatakse võimalikult minimaalsete püsikulude tekkimisega. SKA keskendub täiendavate majutusvõimekuse loomisel raamhangetele. Need võetakse kasutusele võimaliku massilise sisserände korral. Rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskuse igapäevane võime on mahutada 100 inimest, nn puhvervõimekuseks on täiendavad 50 voodikohta. EL AMIF vahendite toel on väljatöötamisel juhendid ja koolitusmaterjalid, mida on võimalik kasutada vajadusel lisapersonali koolitamiseks.

Kriisivalmidusega seotud muudatustega sätestatakse protseduur, millal ja kuidas rändest põhjustatud kriisiolukorra või vääramatu jõu olukorras saab liikmesriik saada taotleda tehnilist ja operatiivset abi (näiteks tõlgid, menetlejad) EL liikmesriikidelt, EUAA-lt, Frontexilt ja teistelt EL ametiasutustelt. Abi saamiseks peab liikmesriik esitama taotluse EK-le, kus põhjendatakse, miks olukord kvalifitseerub kriisiks ja määratletakse abivajadus. EK hindab taotluse põhjendatust, konsulteerib vajadusel EL asutustega, millele otsuse korral võib järgneda ettepanek rakendada kriisimehhanismi. Kriisimehhanismi aktiveerimisel määratakse kindlaks, millised liikmesriigid ja EL asutused ja mis mahus (ulatus ja kestus) osalevad abistamises. Teades abi taotlemise ja saamise protseduuri, on abivajaval riigil võimalik oma ressursse ja kohustusi võimalikult optimaalselt planeerida. Ühtsete abi saamise mehhanismide mõju on ka selles, et Eesti asutused peavad analüüsima ning valmisoleku kavade koostamisel arvestama, EL solidaarsusreservi abi ja EUAA menetlusmeeskondade pakutavat abi vastu võetakse sh näiteks, millistes tööloikudes on võõrkeelt kõnelevaid EL liikmesriikidest pärit inimesi kõige otstarbekam suurenenud töökoormusega toimetulemiseks kasutada.

Eelnõuga planeeritud muudatuste **ebasoovitav mõju** on suutmatus luua valmisolek võtta vastu teiste riikide, EUAA ja teiste EL asutuste menetlustega seotud abi. Ka planeeritud

---

<sup>128</sup> Solidaarsusmehhanismi rakendamine on käsitletud osas 6.3

märkimisväärselt suurem rahvusvaheliste kaitse taotlejate arv, mis vajalike teenuste katmiseks toob lisakulusid riigieelarvest.

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

**Ebasoovitava mõju kaasnemise risk** on keskmine. Riski mitte olla võimeline võtma vastu liikmesriikide, EUAA ja teiste EL asutuste abi saab maandada kriisivalmidusega seotud plaanide täiendamisega PPA massilise sisserändest põhjustatud hädaolukorra lahendamise plaanile. Majutusega seotud ohtude realiseerumisel on võimalik kasutusele võtta raamlepingute raames olevate partnerite ressursid. Teenuste tagamiseks on vajalik lisavahendite olemasolu riigieelarvest.

#### 6.1.3.2 Muudatuste mõju riigi julgeolekule ja siseturvalisusele

**Sihtrühm:** PPA ja KAPO vastavas valdkonnas tegelevad ametnikud. Sihtrühma suurus on juurdepääsupiiranguga teave.

#### **Mõju kirjeldus ja ulatus**

Kriisivalmidusega seotud muudatused on positiivse mõjuga julgeolekule ja siseturvalisusele. Planeeritud muudatuste eesmärk on ennetada kriiside teket, aga nende olemasolul hoida siseturvalisust ja julgeolekut läbi sätestatud meetmete. Valdkondlike definitsioonide ühtlustamine toetab PPA ja KAPO tööprotsesside ühtlustamist teiste EL asutustega. PPA-l kohustus täiendada olemasolevat kriisiplaani viies selle koostöös EUAA loodud vormiga küll suurendab PPA halduskoormust, aga ühtlustab plaani teiste EL liikmesriikidega. Abi palumise protseduuri süstematiseerimine aitab planeerida oma tegevust, sh võimalikeks kriisideks ettevalmistusi teha õppuste või muude viisidena, et luua valmisolek abi pakkumiseks, vastuvõtmiseks ja koostööks teiste liikmesriikide ning EL ametitega.

Muudatusega kaasnev **ebasoovitav mõju** on suurenenud halduskoormus, mis suurendab PPA ja KAPO töökoormust kriisideks ettevalmistumisel, aga ka neile reageerimisel.

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

**Ebasoovitava mõju kaasnemise risk** on madal, sest lisanduv halduskoormus ei tõsta oluliselt PPA töökoormust.

#### 6.1.3.3. Muudatuse mõju välissuhetele

**Sihtrühm:** EK, EL liikmesriigid, EUAA<sup>129</sup>

#### **Mõju kirjeldus ja ulatus**

Eelnõus planeeritud muudatusega ühtlustatakse ja parendatakse EL liikmesriikide kriisivalmidust. Võrreldes varasema *ad hoc* olukorraga pannakse muudatustega paika, kuidas kriisiolukorra või vääramatu jõu olukorraga silmitsi seisev liikmesriik saab taotleda abi ametiasutustelt, kuidas hindab EK abitaotluse põhjendatust, kaasab konsultatsioonideks EUAA ja vajadusel teisi EL asutusi. EK ettepanekul aktiveerida kriisimehhanism koordineerib EK

---

<sup>129</sup> Abivajadusest lähtudes võivad osaleda ka teised EL asutused, nt Frontex

liikmesriigi aitamist, sh millised liikmesriigid ja EL-i asutused ja mis tingimustel osalevad abistamises. Muudatus on positiivne, sest kriisivalmidus EL-is muutuvad ühtlasemaks ja abiküsimise, saamise ja andmise reeglid kõikidele kaasatud osapooltele selgemaks. See omakorda toetab abivajava riigile kvaliteetse toe saamist.

**Ebasoovitava mõjuna** võib muudatus tuua kaasa mainekahju, trahvid või EUAA seirevisiidiga kaasneva halduskoormuse, kui Eesti ei täida sätestatud kohustusi abiküsimise või -pakkujana.

**Mõju avaldumise sagedus** on väike, sest tõenäosus vajada abi välispartneritelt on väike.

**Ebasoovitava mõju kaasnemise risk** on madal. Riski maandamiseks on vajalik eelnõu rakendamisel vajalike muudatuste elluviimine.

#### 6.1.3.4. Muudatuse sotsiaalne, sh demograafiline mõju

**Sihtrühm:** rahvusvahelise kaitse taotleja, kes suunatakse varjupaiga piirimenetlusse või tagasisaatmise piirimenetlusse EK otsusega sätestatud minimaalse suutlikkuse määran.

#### **Mõju kirjeldus ja ulatus**

Eelnõus planeeritavate muutustega võib menetlust osaliselt või täielikult läbi viia EUAA või mõne teise riigi ametnik. Muudatustega sätestatakse pikemad menetlustähtajad, s.t taotleja jaoks võib rahvusvahelise kaitse menetlus kesta kauem, mis on taotleja jaoks ebasoovitav mõju. Kinnipidamise korral võib inimest sätestatud olukordades ilma kohtu loata pidada kinni kuni 48 tunni asemel kuni seitse päeva, mis võib mõjuda inimesele traumeerivalt, sh toetada stressitaseme tõusu ja vaimse heaolu langust.

**Mõju avaldumise sagedus** on väike, kuna välismaalased, kes soovivad Eestis elada või töötada, peavad viima end muudatustega kurssi ühel korral.

**Ebasoovitava mõju kaasnemise riski** täielikult maandada pole võimalik.

#### 6.1.3.5 Muudatuse mõju muudele valdkondadele

Muudatusel puudub mõju teistele mõjuvaldkondadele.

### **6.1.4 Eurodac-süsteemi rakendamine**

Järgnevalt kajastatakse mõjusid, mis tulenevad muudatustest seoses sõrmejälgede võtmise kohustuse vanuse, rohkemate andmeliikide salvestamise, andmete säilitusperioodi pikkuse ja õiguskaitseasutuste päringutega.

#### 6.1.4.1 Muudatuste mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

**Sihtrühm:** PPA ametnikud, kes kannavad Eurodac-süsteemi andmeid ja pärivad sealt andmeid. PPA, VLA, RAB, MTA ning KeA ametnikud, kes teevad õiguskaitseasutuste päringuid. PPA ametnikud, kes täidavad Eurodac-süsteemi kontrolliasutuse ülesandeid. SMIT-i personal, kes vastutab infosüsteemide arendamise eest. Sihtrühma suurus on osaliselt juurdepääsupiiranguga teave ning teisalt ei ole sihtrühma suurst võimalik prognoosida, sest see sõltub tehtavate päringute mahust, kuid on eeldatavasti väike.

#### **Mõju kirjeldus ja ulatus**

Eelnõuga planeeritavate muudatustega on PPA kohustatud Eurodac-süsteemi kandma lisaks sõrmejälgedele ka taotleja foto, identiteediga seotud andmeid ja (reisi)dokumentide koopiaid. Sõrmejälgi hakatakse hõivama alates kuue aasta vanustelt välismaalastelt varasema 14-aastaste asemel. Uute nõudmiste täitmisega kaasneb töökoormus SMIT-ile, et vajalike IT-arendusi ellu viia, mis võtavad arvesse muutusi andmete säilitusperioodi pikkuses erinevate andmekategooriate lõikes. Näiteks kehtestatakse erinevad andmete säilitamise tähtajad ümberasustamise raames vastu võetud välismaalastele ja neile, keda selle mehhanismi raames vastu ei võeta. Muudatustega kaasneb PPA-le kohustus tõsta töötajate teadlikkust ja toetada vajalike pädevuste omandamist. Ebasoovitav mõju on EL ja Eesti IT-arenduste valmimise hiline mine, mille tõttu ei saa täita eelnõus sätestatud kohustusi.

Määrusega 2024/1358/EL (Eurodac-süsteemi kohta) antakse õiguskaitseasutuste juurdepääs Eurodac-süsteemi andmetele terroriaktide ja muude raskete kuritegude ennetamiseks, avastamiseks või uurimiseks. Eelnõuga määratakse Eesti pädevad asutused ja kuritegude loetelu, millist korral saab teha päringuid Eurodac süsteemi. See avaldab otsest positiivset mõju, sest kuritegude ennetamise ja kurjategijate tabamise võimalused avarduvad.

Õiguskaitseasutused võivad teha päringuid Eurodac-süsteemi ainult kontrolliasutuse ametniku kaudu, seoses teiste EL infosüsteemide analoogsete päringute korraldusega on PPA loonud valmiduse keskse juurdepääsupunkti käivitamiseks, mis asub täitma ka Eurodac-süsteemi kontrolliasutuse ülesandeid, et tagada päringute tegemise võimalus. Kontrolliasutuse ametniku ülesanded on kontrollida õiguskaitseasutuse päringu õiguspärasust, teha päring Eurodac-süsteemi ning tagada, et päringule vastatakse. Õiguskaitseasutuste päringute hulka ei ole praegu võimalik prognoosida. See selgub kõikide asjaomaste EL infosüsteemide käivitumisel, mistõttu ei ole võimalik hinnata, kui palju inimesi on keskse juurdepääsupunkti või Eurodac-süsteemi tähenduses kontrolliasutuse funktsioonide täitmiseks vaja.

**Mõju avaldumise sagedus** on keskmine. Muudatus hõlmab uue süsteemi rakendamist, mida hakatakse kasutama reeglipäraselt. Eurodac süsteemi arendab EL agentuur Eu-LISA ja Eesti vastutab ainult vastava Eesti liidese arendamise eest, mille kaudu andmeid Eurodac süsteemi edastatakse. Ettevalmistused Eesti liidese loomiseks on tehtud ja arendustega liigutakse PPA ning SMIT koostöös edasi plaanipäraselt. Muudatusi rahastatakse EL AMIF rahastu toel.

**Ebasoovitava mõju kaasnemise risk** on keskmine. Arendustega hiline mine ennetamiseks on Eu-LISA loonud liikmesriikidele projekti haldamise foorumi, kus liikmesriigid annavad regulaarselt ülevaadet ülesannete täitmisest ning testimisi korraldatakse jooksvalt valmivate elementide kaupa.

#### 6.1.4.2 Muudatuste mõju riigi julgeolekule ja siseturvalisusele

**Sihtrühm:** PPA, KAPO, VLA, RAB, MTA, KeA vastavas valdkonnas tegelevad ametnikud. Sihtrühma suurus on osaliselt juurdepääsupiiranguga teave.

#### **Mõju kirjeldus ja ulatus**

Planeeritava muudatusega paranevad nende varjupaigataotlejate tuvastamine ja teisese rände ennetamine, kes üritavad varjupaigataotlust teha erinevates riikides või ebaseaduslikult ühest liikmesriigist teise liikuda. Andmevahetuse suurenemisega on võimalik siseturvalisuse ja julgeolekuga tegelevatel asutustel paremini mõista rändetrende ning seekaudu võimalikke ohte ennetada ja tõkestada. Samuti paraneb võimalus leida saatjata laste vanemaid ja ühendada perekondi.

Eurodac-süsteemi andmete kasutamine õiguskaitse eesmärkidel võimaldab võidelda tõhusamalt terrorismi ja raskete kuritegude vastu. Sellise kuritegevusega nagu inimkaubandus ja inimeste või kaupade ebaseaduslik üle piiri toimetamine suureneb võimalus, et nende toimepidajate andmed on kantud Eurodac-süsteemi. Eurodac-süsteemis võib olla andmeid ka terrorismirühmituste liikmete ja radikaliseerunud isikute kohta, kes on Schengeni välispiiri ebaseaduslikult ületanud või taotlenud mõnes liikmesriigis rahvusvahelist kaitset. Eurodac-süsteemi andmete kasutamise Eesti pädevate asutuste poolt suurendab terroristide, kurjategijate, kahtlustatavate ja ohvrite usaldusväärse tuvastamise tõenäosust ning anda teavet kolmanda riigi kodanike, sealhulgas kuriteos kahtlustatavate varasemate liikumise kohta Schengeni territooriumil. Nii täiendab see Schengeni infosüsteemi ja muude EL infosüsteemide teavet. Seega kaasneb eelnõuga oluline mõju riigi siseturvalisusele, kuna Eurodac--süsteemi andmetele juurdepääsu tagamisel antakse õiguskaitseasutustele oluline vahend võitluses terrorismi ja muu raske kuritegevuse vastu. Sellega aidatakse parandada nii Eesti kui ka kogu Schengeni ala sisejulgeolekut.

**Mõju avaldumise sagedus** on vähemalt keskmine. Muudatus hõlmab uue süsteemi rakendamist, mida hakatakse kasutama reeglipäraselt, kuid põhimõtteliselt ei ole Eurodac-süsteem selle peamiseks kasutajale (PPA) uus ja selle kasutamine ei põhjusta kohanemiskulusi. Õiguskaitseasutuste päringute hulka ei ole praegu võimalik prognoosida. See selgub kõikide asjaomaste EL infosüsteemide käivitumisel, mistõttu ei ole võimalik hinnata, kui palju inimesi on keske juurdepääsupunkti või Eurodac-süsteemi tähenduses kontrolliasutuse funktsioonide täitmiseks vaja ning sellega seonduvalt selgub ka mõju avaldumise sagedus.

Eurodac-süsteemi kasutamisel puudub **ebasoovitava mõju kaasnemise risk** riigi julgeolekule ja siseturvalisusele ehk see risk on väike. Eurodac-süsteemi kantavate andmete suurenemine parandab pädevate asutuste võimalusi riigi julgeoleku ja siseturvalisuse tagamiseks ning ei oma pädevatele asutustele negatiivseid mõjusid.

#### 6.1.4.3. Muudatuse mõju välissuhetele

**Sihtrühm:** EL liikmesriigid, EU-LISA, kolmandate riikide õiguskaitseasutused.

#### **Mõju kirjeldus ja ulatus**

Eelnõus planeeritavad Eurodac-süsteemi muudatused tugevdavad koostöös EL liikmesriikide vahel. Põhjalikum ja kiirem andmevahetus aitab tõsta EL-i üleselt menetluste kvaliteeti. Infovahetuse tõhustamine ja sellele ligipääsu andmine pädevatele asutustele annab parema võimaluse tuvastada välismaalaste isikut ja reisiteekonda ning tõhustab saatjata alaealiste perekonnaliikmete kiiremat leidmist EL liikmesriikide territooriumilt. Eurodac-süsteemi täiendavate andmete kandmisel, on EL liikmesriikidel paremad võimalused ebaseadusliku rände tõkestamiseks, sest edaspidi on Eurodac-süsteemis rohkemate välismaalaste kohta andmeid nende reisiteekonnast ja kasutatud dokumentide kohta. Eurodac-süsteemiga seotud muudatused loovad aluse paremaks teabevahetuseks kolmandate riikide õiguskaitseasutustega võrreldes praegusega, kuid jätkuvalt ei tohi edastada andmeid kolmandatele riikidele juhul kui sellega pannakse ohtu välismaalase elu või turvalisus.

**Mõju avaldumise sagedus** on keskmine. Süsteemi kasutamine on reeglipärane igapäevatöö osa ja selle arendamisse on seotud nii EL liikmesriigid kui Eu-LISA.

**Ebasoovitava mõju kaasnemise risk** on keskmine. Eurodac-süsteemi rakendamine eeldab infotehnoloogilisi arendustöid nii EL-i tasandil (kesksüsteem) kui liikmesriikides. Juhul kui Eesti ei teosta arendustöid õigeaegselt, võib see tuua Eestile mainekahju kui nõrgale liikmesriigile selles valdkonnas. Arendustega hilinemise ennetamiseks on eu-LISA loonud liikmesriikidele projekti haldamise foorumi, kus liikmesriigid annavad regulaarselt ülevaadet ülesannete täitmisest. Eesti infotehnoloogilised arendustööd kulgevad planeeritult.

#### 6.1.4.4. Muudatuse sotsiaalne, sh demograafiline mõju

**Sihtrühm:** rahvusvahelise kaitse taotleja, ebaseaduslikult piiri ületanud või ebaseaduslikult viibivad välismaalased.

#### **Mõju kirjeldus ja ulatus**

Eelnõuga planeeritavad muudatused aitavad selgemalt eristada selgelt põhjendatud rahvusvahelise kaitse taotluse esitanud välismaalasi nendest taotlejatest, kelle eesmärk on EL varjupaigasüsteemi kuritarvitamine. Ebaseaduslikult liikmesriikide territooriumil viibivat välismaalaste andmete kandmine Eurodac-süsteemi aitab tõhustada ja kiirendada tagasisaatmismenetlusi. Sõrmejälgede hõivamine juba vähemalt kuue-aasta vanustelt välismaalastelt aitab paremini leida Eestisse saabunud laste teistes liikmesriikides viibivaid perekonnaliikmeid.

Välismaalastele võivad planeeritud muudatused kaasa tuua isikuandmete laialdasema töötlemise pärast ohu isikuandmete väärkasutuseks või lekkimiseks, mis vähendab taotlejate turvatunnet. Andmevahetuse paranemine seob taotleja täpsemini vastutava liikmesriigiga ja võtab ära võimaluse saada sisulist rahvusvahelise kaitse taotlemise võimalust ja vastuvõttu mitmes liikmesriigis.

**Mõju avaldumise sagedus** on keskmine, sest on reeglipärane osa rahvusvahelise kaitse või ebaseaduslikult Eestis viibiva välismaalase tagasisaatmise menetlusest.

**Ebasoovitava mõju kaasnemise risk** on keskmine. Isikuandmete väärkasutamise oht on välismaalastele selgelt negatiivse iseloomiga. Riski maandamiseks on Eurodac-süsteemi andmete kasutamiseks ette nähtud selged reeglid ja järelevalvemehhanismid.

#### 6.1.4.5 Muudatuse mõju muudele valdkondadele

Muudatused ei avalda mõju majandusele, regionaalarengule ja elu- ning looduskeskkonnale.

#### **6.1.5 Põhiõiguste seire**

Järgnevalt kajastatakse mõjusid, mis tulenevad muudatustest seoses põhiõiguste seirega taustakontrolli ja piirimenetluse ajal.

##### 6.1.5.1 Muudatuste mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

**Sihtrühm:** ÕK vastavas valdkonnas töötavad ametnikud. Sihtrühma suurus on väike.

#### **Mõju kirjeldus ja ulatus**



Eelnõus planeeritava muudatusena hakkab ÕK ellu viima põhiõiguste järgimise järelvalvet taustakontrolli ja piirimenetluse ajal. Piirimenetluses sätestatud piirmäärade jaoks (EL ja liikmesriigi piisav suutlikkus) vajaliku võimekuse loomiseks suureneb ÕK senine töökoormus ja koolitusvajadus, tekitades vajaduse lisapersonali ja -eelarve järgi.

**Ebasoovitav mõju** on riigieelarvest vajalike vahendite mittesaamise tagajärjel põhiõiguste järgimise seire ärajäämine. Püsiva järelvalve võimeta suureneb oht, et põhiõiguste järgimine nendes menetlustes väheneb.

**Mõju avaldumise sagedus** on väike

**Ebasoovitava mõju kaasnemise risk** on väike, kuna eelnõuga ei muudeta riigiasutuste põhiülesandeid ja töökorraldusmuudatused on ühekordsed.

#### 6.1.5.2 Muudatuse sotsiaalne, sh demograafiline mõju

**Sihtrühm:** rahvusvahelise kaitse taotleja

#### **Mõju kirjeldus ja ulatus**

Eelnõus planeeritud põhiõiguste järgimise järelvalve laiendamine taustakontrollile ja piirimenetlusele tugevdab taotlejate põhiõiguste kaitset, aitab varajaselt tuvastada ja ennetada võimalikke õigusrikkumisi või ebaõigeid menetluspraktikaid (nt piiratud ligipääs õigusabile, ebapiisavad menetluslikud eritagatised või vastuvõtu erivajadused). Järelevalve käigus antav tagasiside toetab menetlusstandardite tugevdamist, mis omakorda muudab menetlusprotsesse taotlejate jaoks paremaks.

Planeeritud muudatus võib olla taotlejale ebasoovitava mõjuga, sest vähendab taotleja privaatsust, kui seiraja viibib menetluste juures.

**Mõju avaldumise sagedus** on väike, sest taotlejate kokkupuude ÕK-ga on ebaregulaarne.

**Ebasoovitava mõju kaasnemise risk** on väike. Täielikult ei saa privaatsusriivet välistada, aga ÕK on ÜRO kõrgeima taseme inimõiguste kaitsja tunnustusega, mistõttu on riive võimalus viidud miinimumini.

#### 6.1.5.3. Muudatuse mõju muudele valdkondadele

Muudatusel puudub mõju teistele mõjuvaldkondadele.

### **6.2. Tõhusa ja ühetaolise rahvusvahelise kaitse taotluse menetluse ja tagasisaatmise menetlus kohaldamine**

Muudatused on tervikliku ülevaate huvides esitatud märksõnadena tabelis ja seostatud allolevas mõjuhinnangus.

**Tabel 7.** Peamised muudatused (allikas: SIM)

Rahvusvahelise kaitse menetlus ja tagasisaatmise menetlus	
Enne reformi	Pärast reformi rakendamist

Puudulikud meetmed rahvusvahelise kaitse süsteemi kuritarvitajate suhtes	Ühtsed reeglid süsteemi kuritarvitamise ja korduvate taotluste esitamise tõkestamiseks, parendatud võimekus jälgida välismaalaste liikumisi Eurodac süsteemi abil
Taotlejate kohustused ning ebaseadusliku teisese liikumise tõkestamiseks mõeldud reeglid on ebaselged	Taotlejate kohustused ja nende täitmata jätmise tagajärjed on oluliselt selgemad ning kogumis tõhusad.
Liikmesriikide vahel on rahvusvahelise kaitse menetluse korraldamisel ja tunnustamise määras suured erinevused	Ühtne, õiglane ja tõhus menetlus rahvusvahelise kaitse andmiseks või sellest keeldumiseks. Ebaseadusliku teisese liikumise stiimuleid on vähendatud.
Varjupaigamenetluse esimese etapis st haldusmenetluse ajal puudub tasuta õigusabi ja esindamine	Tasuta õigusabi kõikides menetlusetappides, eriline tähelepanu erivajadustega inimestele Õigusabi andmine haldusmenetluse ajal, sh õiguste ja kohustuste tutvustamine ning abistamine taotluse esitamisel ja intervjuu ajal
Erinevad vastuvõtustandardid ja puuduv kohustus teha valmisolekuplaan, et tagada vastuvõtu võimekus igas olukorras	EL ülesed ühtsed standardid vastuvõtu kohta ja kohustus koostada ühtse vormi alusel valmisolekuplaanid surve ja kriisi olukordadeks
<b>Seaduse rakendamise mõju</b>	
<b>Muutus</b>	<b>Komponent</b>
Tõhus rahvusvahelise kaitse menetlus, sh vastutava liikmesriigi määramise menetlus	Rahvusvahelise kaitse taotluse sooviavalduse, registreerimise ja esitamise etapid
	Uued EL ühtsed vormid
	Menetluslike erivajaduse hindamine
	Otsuse liigid ja riigis viibimise õigus
	Menetlustähtajad
Kohustus viibida majutuskoha maakonna territooriumil	Tingimused majutuskoha maakonna territooriumilt lahkumiseks
Kinnipidamise alternatiivid	Rahaline tagatis
	Liikumisvabaduse piirangud
Kinnipidamine	Esmakordne kinnipidamine kohtu loal kuni neljaks kuuks
	Kohtu loal kinnipidamise katkematus sõltuvalt riigis viibimise õigusest, mitte õiguslikust staatusest
Kinnipidamine hädaolukorras	Kinnipidamise tähtaeg haldusorgani otsusel kuni seitse päeva
	Kinnipidamise taotlus kohtule isikute nimekirjana
Õigusabi ja esindamine	Taotlemine
	Haldusmenetluse ajal
Vastuvõtutingimused	PPA korraldab vastuvõttu piirimenetluse korral
	Materiaalsete vastuvõtutingimuste kitsendamine või tühistamine

### 6.2.1. Tõhusa rahvusvahelise kaitse taotluse menetluse, sh vastutava liikmesriigi määramise menetluse rakendamine

Järgnevalt kajastatakse mõjusid, mis tulenevad rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise etappide selgepiiriliseks muutmisest (sooviavaldus, registreerimine, esitamine), EL ühtsete

vormide kasutusel võtmisest erinevates menetluse liikides, menetluslike eritagatiste hindamise protsessi formaliseerimisest, lühematest menetlustähtaegadest vastutava liikmesriigi määramise menetluses ning riigis viibimise õiguse piiramisest.

#### 6.2.1.1 Muudatuste mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

**Sihtrühm:** PPA ja SKA ametnikud, kes tegelevad rahvusvahelise kaitse valdkonnas ning halduskohus. Sihtrühma suurus on väike.

#### **Mõju kirjeldus ja ulatus**

Eelnõus plaanitavate kohustuslike muudatuste kohaselt on taotluse esitamine senisest selgemini jaotatud kolme etapi lõikes, millest igale etapile on ette nähtud tähtaeg ja taotlejale olenevalt taotluse esitamise etapist erinevad õigused. Juhul kui PPA otsustab korraldada taotluse vastu võtmise kolm etappi ühe menetlustoiminguga, siis tuleb näiteks arvestada, et kohe taotluse registreerimisel tuleb pakkuda õigusnõu andva esindaja tuge ning tõendite ja põhjenduste esitamise tähtaeg kestab kuni vestluse toimimiseni. Seega esineb PPA-le täiendav halduskoormus, mis seisneb järgnevas: vajalik on täiendada tööprotsesse, koolitada ametnikke ning arendada andmebaase viisil mis toetavad erinevate taotluse vastu võtmise etappide ajalist arvestust ja sellest lähtuvate õiguste ja kohustuste tagamist.

Nii rahvusvahelise kaitse sisulises menetluses kui vastutava liikmesriigi määramise menetluses võetakse kasutusele EL ülesed ühtsed teabevahetuse vormid. Näiteks kehtestatakse uued ühtsed DubliNet süsteemi kaudu töödeldavad vormid vastuvõtu ja teabe saamise palvetele, ümberasustamise ja ümberpaigutamise alusel inimeste üleandmiseks ja vastu võtmiseks, samuti ühted vormid taotlejatele nende õiguste ja kohustuste tutvustamiseks, mida saab siiski Eesti spetsiifiliste andmetega täiendada. Ühtsete elektroonselt täidetavate vormide kasutusele võtmine EL-s kiirendab menetlusi ja tõhustab liikmesriikide vahelist koostööd. Viimast on EL üleselt ühtse menetluse tekkides varasemaga võrreldes oluliselt rohkem sh on võimalik kasutada ka teistes liikmesriikides tehtud otsuseid ja toiminguid. Seega kaasneb PPA-le positiivne mõju, sest menetlused muutuvad kiiremaks ja halduskoormus pikas perspektiivis väheneb. Negatiivne mõju on ajutise iseloomuga ning tuleneb halduskoormusest, mille toob paratamatult uute tööprotsesside juurutamine ja täiendavate koolituste vajadus.

Loodud on uued mõisted ja uuendatud metoodika erivajaduste hindamiseks kuid nimetatud muudatused on pigem korralduslikku mitte sisulist laadi. Kuna laste õiguste ja parimate huvide tagamine peab olema kõikide asutuste peamine fookus, siis tuleb luua lapsesõbraliku menetluse põhimõtted ja kord. Menetluslike erivajaduste hindamiseks sh lapse vanuse määramiseks on sätestatud suhteliselt lühike tähtaeg ning astmelisus, mille kohaselt on meditsiiniline uuring (nt röntgen) kohaldatav viimase abinõuna. Sellel on PPA-le ja partneritele (haiglad, Eesti Kohtuekspertiisi Instituut) pigem negatiivne halduskoormust kasvatavat mõju, sest vajalikud ekspertiisid ja hinnangud tuleb teha senisest oluliselt kiiremini.

Vastutava liikmesriigi määramise menetluse tähtajas muutuvad lühemaks ning tagasivõtu palve asendatakse tagasivõtu teatisega. Lühemad tähtajad kiirendavad menetlust ja aitavad kokku hoida menetlusele ja vastuvõtule kuluvat ressursi sest vales liikmesriigis viibivad taotlejad antakse kiiremini üle vastutavale liikmesriigile. Muudatusel on PPA-le ja SKA-le seega positiivne mõju pikas perspektiivis. Samas tuleb arvestada, et esialgu uute tähtaegade ja töövõtete juurutamine tõstab halduskoormust ning menetluse kvaliteet võib ajutiselt olla ebaühtlane.

Muudatustega laiendatakse menetluse liikide ja haldusotsuste ringi, mille korral taotlejal puudub praegu kehtiv automaatne õigus riigis viibida. Samuti kitsendatakse teatud juhtudel õigust viibida Eestis halduskohtu menetluse ajal. Näiteks juhul kui tegemist on korduva rahvusvahelise kaitse taotlusega, mis esitati tagasisaatmise tõkestamiseks, siis lõpeb Eestis viibimise õigus kohe PPA otsuse tegemise järgselt ning järgneva taotluse esitamine ei anna üldse luba viibida ja tagasisaatmine jätkub. Seetõttu menetlused lühenevad ka kohtumenetlused vähenevad. Seetõttu on ametiasutustele pikas perspektiivis positiivne mõju nii menetlusele kui vastuvõtu korraldusele kuluva ressursi vähenemise kaudu. Lühemas perspektiivina aga tuleb taluda uute tööprotsesside ja tähtaegade juurutamisega seotud raskusi.

Üldine **ebasoovitav mõju** võib kaasneda kui PPA ei suuda uusi menetlusprotsesse tähtaegselt juurutada ning piisava arvu ametnikke tähtaegselt koolitada. Üle tähtaja läinud menetlustoimingute kuhjumine suurendab halduskoormust ja kohtute koormust, sest suureneb taotlejate kohtule esitatud kaebuste arv. Samuti võib kaasneda EUAA täiendav hindamine või sekkumine süsteemi tõhustamiseks. Punktis „Vastuvõtutingimused 6.2.5.“ on kajastatud SKA majutuskeskuses viibimisega seotud ressursside vajadus.

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

**Ebasoovitava mõju kaasnemise risk** on keskmine. Riskide maandamiseks on riik taotlenud EK varjupaiga- ja rändehalduse õigustiku reformi erimeetme rahastust eelarvevahendeid, et tasuda koolitusvajaduse ja lisapersonali värbamise eest, mille ulatus ja jaotus on esitatud punktis 7.

#### 6.2.1.2. Muudatuste mõju riigi julgeolekule ja siseturvalisusele

**Sihtrühm:** PPA ja KAPO vastavas valdkonnas tegelevad ametnikud. Sihtrühma suurus on juurdepääsupiiranguga teave.

#### **Mõju kirjeldus ja ulatus**

Muudatustel seoses taotluse esitamise etappide täpsustamisega otsene mõju riigi julgeolekule ja siseturvalisusele puudub, sest endiselt jääb kehtima praegune kord, et välismaalasel tekib automaatne õigus riigis viibida alates sooviavalduse esitamisest, millele ei saa tingimusi seada. Uued erandid sellest õigusest on kajastatud piirimenetluse muudatuste osas.

EL üleste ühtsete teabevahetuse vormide kasutusele võtmisel on turvalisuse tagamisele positiivne mõju. Ühtsed vormid sisaldavad muuhulgas ka taotleja kohustuste ja õiguste alast teabematerjali, mille oluliseks osaks on kohustuste täitmata jätmise tagajärgede tutvustamine, millest teadlikkust on taotleja kohustatud ka kinnitama. Juhul kui taotleja liigub loata teise liikmesriiki, mis ei ole teda vastu võttev või vastutav liikmesriik, siis selles vales riigis talle enam vastuvõtutingimusi ei pakuta. See ja muud sarnased ühtsed meetmed koosmõjus takistavad välismaalaste loata teisest liikumist liikmesriikide vahel ja varjupaiga poodlemist. Kui taotleja on menetluse ajal ametiasutustele kättesaadav ja ei lahku teise liikmesriiki, siis see suurendab tema tegevuse kontrollimise võimalusi ning vajaduse korral sekkumist kuritegude ennetamiseks ning see suurendab Eesti julgeolekut.

Menetluslike eritagatiste hindamine ja nendega arvestamine suurendab välismaalase arusaamist protsessidest ning nendes teadlikku osalemist. See omakorda vähendab sotsiaalset ärevust ja toetab iseseisvat toimetulekut ning vähendab välismaalase mõjutatavust. Seetõttu on suurem

tõenäosus, et välismaalane ei asu toime panema süütegusid, millel on positiivne mõju Eesti avaliku korra ja julgeoleku tagamisele.

Vastutava liikmesriigi määramise menetluse lühematel tähtaegadega tõttu on rahvusvahelise kaitse menetlus lühem ning rahvusvahelise kaitse taotlejad, kes ei viibi vastutavas liikmesriigis antakse sinna kiiremini üle. Kui Eestis viibib vähem rändereegleid rikkuvaid välismaalasi, siis väheneb halduskoormus nende seadust rikkuva tegevuse ennetamiseks ja tagajärgedega tegelemiseks, mistõttu on lühemad vastutava liikmesriigi menetlustähtajad Eesti julgeoleku ja avaliku korra tagamisel positiivse mõjuga.

Võrreldes praeguse praktikaga laieneb otsuste arv, mille järgselt automaatset riigis viibimise õigust ei ole. Kui rahvusvahelist kaitset mitte vajav välismaalane, kellel on tegelikult turvaline kodumaale või muusse turvalisse kolmandasse riiki tagasi pöörduda, viibib Eestis lühemat aega, siis vähendab see tema võimalusi Eestis sidemete tekkimiseks ja vähendab ressursse, mis kuluvad menetluse ja vastuvõtu korraldamiseks. Üheks keelduva otsuse aluseks on oht julgeolekule ja avalikule korrale. Tõhusama menetlusega viibib välismaalane, sh kes on ohuks julgeolekule ja avalikule korrale, Eesti territooriumil vähem aega. Seetõttu on mõju sisejulgeoleku ja avaliku korra tagamisele positiivne.

Planeeritava muudatuse **ebasoovitav mõju** võib esineda ebapiisava aja tõttu välja- ja tagasisaatmise lubamatuse põhimõtte ebapiisvas hindamises, mis võib kaasa tuua inimese kolmandas riigis tõsisesse ohtu sattumise, täiendavat hilisemat halduskoormust kohtukaebuste, rahalist kahju trahvide tõttu ja rahvusvahelist mainekahju.

**Mõju avaldumise sagedus** on muudatuste rakendamise ajal suur, pärast seda keskmine, sest tegemist on süsteemsete muudatustega.

**Ebasoovitava mõju kaasnemise risk** on madal. Risk realiseerumist maandavad teadlikkuse tõstmine koolituste läbiviimise ja muutused praktikas juhendmaterjalide loomise kaudu.

#### 6.2.1.3. Muudatuse mõju välissuhtlusele

**Sihtrühm:** EUAA, UNHCR, EL liikmesriigid

#### **Mõju kirjeldus ja ulatus**

Taotluse esitamise etapilisus ning menetluslike eritagatiste vajaduse nõuetekohane hindamine ja nendega arvestamine menetluse vältel, lühemad vastutava liikmesriigi määramise tähtajad ja erisused riigis viibimise õiguses välissuhtlusele otsest mõju ei avalda. Kaudne positiivne mõju avaldub seeläbi, kui Eesti täidab EL ühtse rahvusvahelise kaitse õigusnorme, peab kinni koostöö tähtaegades ja austab taotlejate õigusi, siis on Eesti teiste EL riikidele võrdväärne partner ning omab suuremat sõnaõigust koostööd nõudvate kokkulepet sõlmimisel nii rahvusvahelise kaitse valdkonnas kui laiemalt.

EL ühtsete vormide kasutusele võtmine ning teiste liikmesriikide toimingute ja otsuste tunnustamine erinevates menetlustes avaldab otsest positiivset mõju. Kui vormid on ühtsed ja toimingud on vastastikku kasutatavad, siis on koostöö liikmesriikide vahel tõhusam ja sujuvam. Samuti on EUAA ja UNHCR-i suuniste kasutamine ühetaolisem ning EUAA-l on hõlpsam rahvusvahelise kaitse süsteeme hinnata ja seirata.

**Ebasoovitava mõjuna** võib menetluse efektiivsemaks tegemise ebaõnnestumine tuua kaasa mainekahju teiste liikmesriikide ja UNHCR-iga suhetes. Muudatuse mittepiisav rakendamine

võib tuua EUAA mitteplaanilise hindamise, mis suurendab asjakohaste asutuste halduskoormust.

**Mõju avaldumise sagedus** on väike, sest välispartneritega on kokkupuude reeglipärane, aga mitte igapäevane.

**Ebasoovitava mõju kaasnemise risk** on madal, mille realiseerumist ennetab PPA eelnõuga planeeritava menetluslike muudatuste süsteemne elluviimine.

#### 6.2.1.4. Muudatuse sotsiaalne, sh demograafiline mõju

**Sihtrühm:** rahvusvahelise kaitse taotleja. Sihtrühma suurus on kajastatud eespool esitatud statistika tabelis.

#### **Mõju kirjeldus ja ulatus**

Taotluse vastu võtmine kolme senisest selgemini piiritletud etapi kaupa avaldab kõikidele rahvusvahelise kaitse taotlejatele olenemata taotluse esitamise asukohast nii otsest kui kaudset positiivset mõju. Taotlejal tekib selgem arusaam ootustest, kohustustest ja õigustest iga etapi kaupa ning väheneb võimalus, et välismaalasel ei ole õigeaegset ligipääsu menetlusele. Kuna taotluse vastu võtmise etappides on piiritletud ka kogutavate andmete hulk, siis on taotluse registreerimine senisest kiirem ning taotlejal on aega koondada sisuliseks menetluseks vajalikke tõendeid. Seeläbi on ka sisuline menetlus kiirem kui tõendite esitamisele on võimalik seada tähtaeg. Läbipaistvalt seatud mõistlikud tähtajad parandavad taotleja osalemist menetluses ja kiirendavad asjaolude hindamist ning taotleja saab kiiremini teada, kas tema taotluse suhtes tehakse kaitse andmise või sellest keeldumise otsus. See vähendab ebakindlust ja sotsiaalset ärevust ja suurendab iseseisvat toimetulekut. Kiiremal menetlusel on eriti positiivne mõju lastele, kelle suhtes on eluga kohanemine ja õppimise jätkumine püsivas turvalises keskkonnas eriti olulise kaaluga.

Sama otsene positiivne mõju on ka EL ühtsete vormide kasutusele võtmisel, tõhusamal vastutava liikmesriigi määramise menetlusel. Mida kiirem ja õiglasem on rahvusvahelise kaitse menetlus, seda lühem on välismaalase teadmatuses ja määramatus olukorras elamise aeg ja töötamise keelu kestmise aeg, mis muuhulgas mõjutab negatiivselt inimese eneseväärikust ja edasist toimetulekut, seda kiiremini on välismaalasel võimalik uue olukorraga kohaneda ja asuda kas uut elu ülesse ehitama ja püsivaid lahendusi leidma kas Eestis või mujal.

Sama otsene positiivne mõju kõikidele taotlejatele on täpsemini reguleeritud menetluslike eritagatiste ja vastuvõtu erivajaduste hindamine ja nende tuvastamise korral nendega arvestamine kogu menetluse vältel. Erivajaduste hindamine sh vajadusel lapse vanuse määramine peab olema hinnatud hiljemalt 30 päeva jooksul alates taotluse sooviavaldusest ning erivajadusele viitavate asjaolude märkamine ja nendega arvestamine peab jätkuma menetluse lõpuni. Ühtsed tähtajad ja meetodika tagab, et taotlejaid koheldakse liikmesriikides võrdselt ning väheneb uuesti traumeerimise oht mis võib kaasneda mitmekordsest vajaduste hindamisest erinevates liikmesriikides. Samuti on paremini tagatud, et erivajadused ei jää märkamata ja arvestamata ning kõikidel taotlejatel on võrdsed võimalused menetluses teadvalt osaleda. Seeläbi kasvab tõenäosus, et kõik olulised asjaolud saavad menetluse käigus kohaselt hinnatud ning kaitse andmise ja andmisest keeldumise otsused on õiguspärased ning inimeste õigused on varasemaga võrreldes paremini kaitstud.

Otsuse liikidest lähtuvalt täiendatud automaatse riigis viibimise õiguse piiramisel sõltub mõju konkreetse välismaalase motivatsioonist. Mõju on otseselt negatiivne kui välismaalase



motiiviks Eestisse tulemiseks oli varjupaigasüsteemi ära kasutada ja Euroopasse elama asuda. Muudatuse tulemusel ei saavuta inimene oma eesmärgi sest enam ei saa kõikidel juhtudel kohtumenetluse algatamiseks ja selle kestmise ajaks Eestisse jääda ning edasi kaebamine saab toimuda välisriigis olles. See takistab edasi liikumist ja on ressursse nõudev. Muudatusel on kaudne positiivne mõju, sest inimene saab keelduvast otsusest teada kiiremini ja peab kiiremini naasma päritoluriiki või muusse tema jaoks turvalisse riiki, kus tal on õigus olla ning saab kiiremini tavapärase elu juurde naasta.

Kokkuvõtlikult on mõju taotlejatele positiivne, sest paraneb teadlikkus õigustest ja kohustustest, teises liikmesriigis tehtud toimingudi ei pea kordama, erivajadustega arvestamine on süsteemne ja tõhus, laste ning eriti saatjata laste õigused on paremini kaitstud.

Planeeritava muudatuse ebasoovitav mõju on delikaatsete isikuandmete lekkimine, taotleja taasohvristamine erivajaduste hindamisel ja hilisema toe pakkumisel ning vajaliku abi pakkumata jätmine. Pikale venivad kohtumenetlused võivad mõjutada negatiivselt taotleja vaimset tervist.

**Mõju avaldumise sagedus** on keskmine, sest võimalikus varajases etapis tuvastatud vajadused tagavad taotlejale tema erivajadusest tulenevad menetluslikud ja/või vastuvõtutingimustest tulenevad tagatised, sh vajalikud teenused.

**Ebasoovitava mõju kaasnemise risk** on madal. Riski realiseerumist saab ennetada andmekaitse reeglite järgimise, teemakohaste koolituste ning juhendite järgimisega.

#### 6.2.1.5. Muudatuse mõju muudele valdkondadele

Muudatusel puudub mõju teistele mõjuvaldkondadele.

### **6.2.2. Kohustus viibida majutuskoha maakonna territooriumil**

Järgnevalt kajastatakse mõjusid, mis tulenevad kohustusest ja kindlaksmääratud tingimustest majutuskoha maakonna territooriumilt lahkumiseks.

#### 6.2.2.1 Muudatuste mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

**Sihtrühm:** PPA ja SKA ametnikud, kes tegelevad rahvusvahelise kaitse valdkonnas. PPA sihtrühma suurus on juurdepääsupiirangu teave, SKA sihtrühm on väike.

### **Mõju kirjeldus ja ulatus**

Kui varem võis taotleja viibida kogu Eesti territooriumil, kui polnud sätestatud teisiti, siis eelnõus planeeritava muudatusega kohustatakse taotlejat viibima majutuskoha maakonna territooriumil. Muudatuse eesmärk on ennetada taotleja omavolilist lahkumist kindlaksmääratud territooriumilt, sh riigist. Taotleja võib viibida väljaspool maakonna territooriumi SKA ehk materiaalsete vastuvõtutingimuste osutaja loal. Taotleja võib lahkuda kindlaksmääratud maakonna territooriumilt, kui see on vajalik materiaalsete vastuvõtutingimustega seotud teenuste osutamiseks, näiteks arsti vastuvõtule minekuks, majutusasutuse korraldatud ekskursioonil osalemiseks. Ka kohtumisteks ameti- ja kohtuasutustega väljaspool kindlaksmääratud territooriumit peab taotleja teatama pädevale asutusele sellistest kohtumistest ette. Kui taotleja lahkub omavoliliselt rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskusest, siis informeeritakse majutuskeskuse poolt sellest koheselt PPA-d. Taotleja võib elada väljaspool majutuskoha kui tema majutamise ja ülalpidamine on tagatud ja tal on selleks PPA kirjalik luba. Väljaspool majutuskeskust elavatele taotlejatele peab vajaduse

korral olema tagatud ligipääs talle vajalikele teenustele nagu psühhosotsiaalne tugi, tervishoiuteenused, hädavajalik tõlketeenus või kohanemisprogramm.

Kohustuse rakendamisega suureneb PPA ja SKA halduskoormus. Ametid peavad viima rahvusvahelise kaitse valdkonnas töötavad ametnikud muudatusega kurssi ja suureneb PPA ja SKA infovahetus. PPA peab looma mehhanismid, taotleja asukoha maakonna täpsusega kontrollimiseks, mis vajab olemasolevate tööprotsesside muutmist, juhendmaterjalide koostamist ja ametnike koolitamist.

**Ebasoovitav mõju** on taotleja omavoliline kindlaksmääratud territooriumilt PPA loata lahkumine. Lahkumise korral suureneb PPA rahvusvahelise kaitsega seotud ametnike töökoormus, sest menetluste kestvus pikeneb, sh tekib oht, et menetluste tähtaeg ületatakse. PPA migratsioonijärelvalvega seotud ametnike töökoormus suureneb, sest tekib kohustus taotlejat otsida. Kui taotleja, kelle vastutavaks liikmesriigiks on määratud Eesti, on lahkunud mõnda teise EL liikmesriiki ja esitanud seal rahvusvahelise kaitse taotluse, suureneb PPA halduskoormus kohustusest suhelda vastava liikmesriigiga. Taotleja kinnipidamise korral suureneb kohtute ja PPA halduskoormus, sh tekivad kinnipidamisega seotud kulud.

**Mõju avaldumise sagedus** PPA-le on väike, kuna eelnõuga ei muudeta riigiasutuste põhiülesandeid ja töökorraldusmuudatused on ühekordsed. SKA-le mõju ei kaasne, kuna majutuskeskustes või -kohas on vajalikud meetmed juba kasutuses, sh rakendatakse sisekorda, mida taotlejatele tutvustatakse.

**Ebasoovitava mõju kaasnemise risk** on väike. Asutuste halduskoormus tõuseb, aga muudatuste elluviimisega väheneb kindlaksmääratud territooriumilt omavolilise lahkumise tõenäosus.

#### 6.2.2.2. Muudatuste mõju riigi julgeolekule ja siseturvalisusele

**Sihtrühm:** PPA ja KAPO vastavas valdkonnas tegelevad ametnikud. Sihtrühma suurus on juurdepääsupiiranguga teave.

#### **Mõju kirjeldus ja ulatus**

Kohustuse viibida majutuskoha maakonnas on riigi julgeolekule ja siseturvalisusele positiivse mõjuga. Kohustus viibida kindla maakonna territooriumil suurendab julgeoleku ja siseturvalisusega seotud asutuste teadlikust taotlejate asukohast, mille kaudu on asutustel hõlpsam võtta vajaduse korral taotlejatega ühendust. Kui PPA taotleja asukoha kindlaksmääramise mehhanismid töötavad, väheneb taotleja õigusrikkumiste toimepanemise oht, sh kindlaksmääratud piirkonnast omavoliline lahkumine ja ebaseaduslik piiriületus.

**Ebasoovitav mõju** on suurenenud ajutine halduskoormus, sest tekib kohustus tõsta muudatustega seotud ametnike teadlikkust muutustest ja täiendatud tööprotsessidest.

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

**Ebasoovitava mõju kaasnemise risk** on madal. Planeeritav muudatus tõstab ametiasutuste halduskoormust järelvalvemeetmete rakendamisega seonduvalt, ent vähendab võimalike õigusrikkumiste, sh põgenemise, ebaseaduslike piiriületuste ja vastutava liikmesriigi määramise menetlusega seotud halduskoormust.

### 6.2.2.3 Mõju välissuhetele

**Sihtrühm:** EUAA, UNHCR, EL liikmesriigid

#### **Mõju kirjeldus ja ulatus**

Eelnõus planeeritav muudatus on välissuhtlusele positiivse mõjuga. Kui inimene taotleb rahvusvahelist kaitset esimesena EL liikmesriikidest Eestis, on Eesti vastutav liikmesriik. Kui taotleja lahkub mõnda teise liikmesriiki ja taotleb seal rahvusvahelist kaitset, võtab vastav liikmesriik Eestiga ühendust, et taotleja jõuaks vastutavasse liikmesriiki.

Taotlejate kohustus viibida majutuskoha maakonna territooriumil ja PPA taotleja asukoha kindlaksmääramise täienenud mehhanismid aitavad ennetada taotlejate omavolilist lahkumist kindlaksmääratud territooriumilt teistesse liikmesriikidesse, mis omakorda vähendab mõlema riigi halduskoormust.

**Ebasoovitava mõjuna** võib tekkida Eestile mainekahju, kui järelvalvemeetmeid ei suudeta rakendada.

**Mõju avaldumise sagedus** on väike, sest taotlejate arv, kes ei täida kohustust ja on lahkunud mõnda välisriiki, on väike.

**Ebasoovitava mõju kaasnemise risk** on madal, mille realiseerumist ennetab PPA ja SKA eelnõuga planeeritavate muudatuste süsteemne elluviimine.

### 6.2.2.4 Muudatuse sotsiaalne, sh demograafiline mõju

**Sihtrühm:** rahvusvahelise kaitse taotlejad

#### **Mõju kirjeldus ja ulatus**

Eelnõus planeeritava muudatusega täpsustuvad taotlejate jaoks reeglid, mida nad taotluse menetlemise ajal peavad järgima nagu viibimine kindlas geograafilises piirkonnas ehk majutuskoha maakonna territooriumil ning nad peavad arvestama loa- või teavituskohustusega sealt lahkumiseks. Muudatuse mõjul suureneb taotlejate teadlikkus nende õiguste ja kohustuste kohta.

**Ebasoovitava mõjuna** võib majutuskoha maakonna territooriumil viibimise kohustus suurendada taotlejate sotsiaalset tõrjutust ja trotslikkust riigi vastu, sest nende liikumine ja seekaudu inimestega lävimine on kontrollitud. Etteteatamata või ilma loata lahkumist kindlaksmääratud territooriumilt võib käsitleda kui koostöö mittetegemist või ohuna inimese põgenemiseks, mille alusel võib kohus otsustada paigutada taotleja kinnipidamisele.

**Mõju avaldumise sagedus** on keskmine, sest muudatus mõjutab taotlejat igapäevaselt.

**Ebasoovitava mõju kaasnemise risk** on väike. Võimalikku riski ennetab muudatusele vastavate majutustingimuste ja piirkonna tagamine, mis võimaldab kõikide õiguste, erivajaduste ja menetlustagatiste kaitse, juurdepääsu vajalikele avalikele taristutele ja ei mõjuta taotlejate võõrandamatut õigust eraelu puutumatusse. Riskitekke maandamist toetab taotleja ligipääs tasuta õigusabile, mille kaudu on võimalus tutvuda oma õiguste ja kohustute ning sätestatud meetmetega täpsemalt.

#### 6.2.2.5. Muudatuse mõju muudele valdkondadele

Muudatusel puudub mõju teistele mõjuvaldkondadele.

### **6.2.3 Kinnipidamise alternatiivid**

Järgnevalt kajastatakse mõjusid, mis tulenevad rahalise tagatise ja liikumisvabaduse piirangute kui kinnipidamise alternatiivide rakendamisest.

#### 6.2.3.1 Muudatuste mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

**Sihtrühm:** PPA vastavas valdkonnas tegelevad ametnikud ja kohtud. PPA sihtrühma suurus on juurdepääsupiiranguga teave. Kohtute sihtrühma arv on väike.

#### **Mõju kirjeldus ja ulatus**

Kinnipidamine on taotleja õigusi tugevalt riivav meede, millel on riigile väga suured kulud. Kinnipidamist peab kasutama viimase abinõuna pärast individuaalset hindamist, ning kaitsemeetmed juhuks, kui taotleja füüsiline või vaimne tervis on tõsisel ohul. Vastuvõtu erivajadustega taotlejaid ei saa kinni pidada, kui nende kinnipidamine ohustaks tõsiselt nende füüsilist ja vaimset tervist. Liikmesriigid peavad tagama, et riigisisese õigusega on ette nähtud reeglid, mis käsitlevad kinnipidamise alternatiive, nagu korrapärane ilmumine ametiasutustesse, rahalise tagatise andmine või kohustus elada kindlaksmääratud kohas

Taotleja liikumise piiramiseks ja põgenemise ennetamiseks täiendatakse eelnõuga seniseid kinnipidamise alternatiive. Muudatusena saab PPA kinnipidamise alternatiivina taotlejale määrata deposiidi ehk rahalise tagatise andmise. Deposiidi eesmärk on motiveerida välismaalast täitma talle määratud kohustusi, sh viibida kokkulepitud piirkonnas. Eelnõu ei sätesta deposiidi määramisega seotud reegleid, PPA peab praktika välja töötama ja juurutama.

Eelnõus planeeritud kinnipidamise alternatiivide muudatusena peab PPA hakkama liikumisvabaduse piirangute väljatöötamisel ja määramisel muuhulgas lähtuma EUAA kinnipidamise alternatiivide juhismaterjalist<sup>130</sup>.

Vajalike muudatuste rakendamiseks peab PPA muutma senist töökorraldust, tõstma töötajate teadlikkust muudatustest ja looma juhendmaterjale, mis toetavad uute ja muudetud praktikate edukat rakendamist.

Planeeritud muudatusena **ebasoovitav mõju** on välismaalase põgenemine meetmete rakendamisest hoolimata. Põgenemisel või selle ohu ilmnemisel tekib PPA-le, ennekõike migratsiooniärelvalve ja kinnipidamisega tegelevatele ametnikele, suurem halduskoormus inimese ülesotsimise ja kinnipidamise rakendamise tõttu. Kinnipidamine on kõige ressursimahukam rändehaldus meede,

**Mõju avaldumise sagedus** on väike. Eelnõuga ei muudeta riigiasutuste põhiülesandeid ja töökorraldusmuudatused on ühekordsed.

**Ebasoovitava mõju kaasnemise risk** on keskmine. Riski maandamist toetab PPA töötajate ja kohtute teadlikkuse tõstmine koolituste ja juhendmaterjalidega.

---

<sup>130</sup> Euroopa Liidu Varjupaigaamet 2024. [Guidelines on Alternatives to Detention](#)

### 6.2.3.2 Muudatuste mõju riigi julgeolekule ja siseturvalisusele

**Sihtrühm:** PPA, KAPO

#### **Mõju kirjeldus ja ulatus**

Eelnõus planeeritud kinnipidamisele alternatiivide täiendamise muudatus vabastab kinnipidamisasutuste ressursse, võimaldades nende kasutamist teiste julgeoleku ja siseturvalisuse ülesannete jaoks.

Ebasoovitava mõjuna suurendab muudatus kinnipidamise alternatiividega seotud ametnike nagu migratsiooniärelvalve töökoormust ja tekitab vajaduse muuta tööprotsesse, et kinnipidamise alternatiivide puhul taotlejad ei lahkuks omavoliliselt piirkonnast, kus peavad viibima.

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

**Ebasoovitava mõju kaasnemise risk** on väike. Riski ennetamiseks on tõsta PPA ja KAPO töötajate teadlikkust muudatustest ja töötada välja protsessid, kuidas kinnipidamise alternatiivide puhul ennetada määratud piirkonnast omavolilist lahkumist ja täiendada vajadusel protsesse inimese võimalikult kiireks ülesotsimiseks.

### 6.2.3.3 Muudatuse mõju välissuhetele

**Sihtrühm:** EL liikmesriigid, EK, EUAA, UNHCR, Euroopa Inimõiguste Kohus, Euroopa Kohus

#### **Mõju kirjeldus ja ulatus**

Eelnõus planeeritud muudatused täiendavad seniseid kinnipidamise alternatiive.

**Ebasoovitava mõju** on deposiidi määramisest hoolimata välismaalaste põgenemine teistesse liikmesriikidesse, suurendades nende halduskoormust, ja EUAA juhise ebapiisav rakendamine praktikasse. Vastutava liikmesriigi määramine suurendab teiste liikmesriikide halduskoormust, mis vähendab Eesti mainet usaldusväärse partnerina. Mõlema ebasoovitava mõju tulemusena võib Eestile kaasneda EUAA seirevisiit kontrollimaks Eesti praktikaid, millega lisandub suur halduskoormus kõikidele osapooltele.

**Mõju avaldumise sagedus** on väike. Kinnipidamine ja selle alternatiivid kohalduvad väiksele osale rahvusvahelise kaitse taotlejatest.

**Ebasoovitava mõju kaasnemise risk** on madal. Riski realiseerumise ennetamiseks peab PPA rakendama deposiidi määramist süsteemselt, lähtuma EUAA kinnipidamise alternatiivide juhendist, muutma seniseid praktikaid vastavalt ja koolitama personali.

### 6.2.3.4 Muudatuse sotsiaalne, sh demograafiline mõju

**Sihtrühm:** kinnipeetud rahvusvahelise kaitse taotlejad või Eestis seadusliku aluseta viibivad välismaalased

Välismaalaste sihtrühma suurust ei ole võimalik täpselt määratleda, kuid viimase PPA kümne aasta statistika alusel võib järeldada ja prognoosida, et kinnipidamiskeskuses pikemalt kui 48

tundi viibib ühe aasta lõikes vähem kui 100 välismaalast, kes on esitanud rahvusvahelise kaitse taotluse ja kelle rahvusvahelise kaitse menetlus lõppes keelduva otsusega ning kes kuuluvad väljasaatmisele.

#### **Mõju kirjeldus ja ulatus**

Eelnõus planeeritud muudatusena täiendatakse kinnipidamise alternatiive. Alternatiivide täiendamine on kinnipidamisele suunatud taotlejatele positiivse mõjuga, sest kinnipidamine on inimese jaoks suure mõjuga meede. Alternatiivid pakuvad viise, mis piiravad liikumisvabadust ja sotsiaalset suhtlust vähem kui kinnipidamine. Kuna PPA peab deposiidi määramise praktika välja töötama, võib praktika sissetöötamise ajal tekkida segadust ja teadmatust.

**Mõju avaldumise sagedus** on väike. Taotlejale, kellele kohaldatakse kinnipidamise alternatiive, ei ole muudatus olulise, igapäevase mõjuga.

**Ebasoovitava mõju kaasnemise risk** on madal. Riski realiseerumist maandab taotleja teadlikkuse tõstmine alternatiividest, õigustest ja kohustustest.

#### **6.2.3.5 Muudatuse mõju muudele valdkondadele**

Muudatusel puudub mõju teistele mõjuvaldkondadele.

#### **6.2.4. Kavandatavad muudatused seoses välismaalaste kinnipidamisega**

Järgnevalt kajastatakse mõjusid, mis tulenevad muudatusest võimaldada esmakordne välismaalase kinnipidamine kohtu laol kuni neljaks kuuks ja kohtu loal kinnipidamise katkematus sõltuvalt riigis viibimise õigusest, mitte õiguslikust staatusest.

##### **6.2.4.1. Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele**

**Sihtrühm:** PPA ja kohtud. Muudatused puudutavad PPA migratsioonijärelevalve ametnikke ning kinnipidamistaotlusi lahendavaid halduskohtu kohtunikke ja muud personali. Sihtrühma suurus on väike.

#### **Mõju kirjeldus ja ulatus**

Eelnõu kohaselt on võimalik kinnipidamise jätkumine VRKS-i või VSS-i alusel antud kohtu loa alusel sõltumata välismaalase õiguslikust staatusest kahel juhul. Kinnipidamise ajal muutub isiku õiguslik staatus järgnevalt:

- 1) väljasaadetav → rahvusvahelise kaitse taotleja, kellel ei ole õigust riigis viibida (kinnipidamine jätkub VSS-i alusel antud loas määratud tähtajani);
- 2) rahvusvahelise kaitse taotleja → väljasaadetav (kinnipidamine jätkub VRKS-i alusel antud loas määratud tähtajani).

Täiendavalt antakse halduskohtule võimalus otsustada välismaalase esmane kinnipidamine kuni neljaks kuuks. Kehtivas seaduses võib halduskohus loa anda kuni kaheks kuuks. Muudatuse eesmärk on haldusorgani ja kohtute töökoormuse vähendamine. Haldusorganil on igal juhul kohustus välismaalane viivitamatult vabastada kui langeb ära kinnipidamise alus. Samuti ei ole haldusorgan kohustatud taotlema kinnipidamist neljaks kuuks, kui on ettenähtav, et vajalikud toimingud lõpetatakse varem. Tegu on maksimaalse tähtajaga ja ka halduskohus ei ole haldusorgani taotluses märgitud kinnipidamise tähtajaga seotud ning võib anda kinnipidamiseks lühema aja.



Riik peab ennetama omavolilist või õigustamatut vabaduse võtmist ning muudatused ei loo sellist olukorda. Muudatuste tulemusena kaotatakse võimalust, kus välismaalasel on võimalik ise otsustada, millal PPA ja kohus peavad tema kinnipidamise lubatavuse üle otsustama. Kehtiva õiguse kohaselt on välismaalasel võimalus esitada lõputult rahvusvahelise kaitse taotlusi, millega kaasneb õigus riigis viibida ning seega saab ta takistada enda väljasaatmist.

Muudatustega leeveneb PPA ja kohtute töökoormus ning PPA saab tulemuslikult läbi viia väljasaatmismenetlusi vastavalt seadusega pandud kohustustele. Kohtute töökoormuse puhul peab arvestama, et kui kohtult taotletakse luba isikult vabaduse võtmiseks, tuleb asja arutada kohtuistungil ning sihtgrupi eripära arvestades kaasatakse asja arutamisse ka tõlk. Sõltuvalt sihtgrupi suurusest ühes aastas, vabaneb halduskohtul ilmselt väike, kuid arvestatav hulk päevi, mida suunata muude haldusasjade lahendamisse.

Lähtudes eeltoodust on mõju ulatus ja ebasoovitava mõju risk väike, kuid mõju sagedust ei ole võimalik prognoosida.

#### 6.2.4.2 Sotsiaalne, sealhulgas demograafiline mõju

**Sihtrühm:** rahvusvahelise kaitse taotlejad või seadusliku aluseta viibivad välismaalased<sup>131</sup>

#### **Mõju kirjeldus ja ulatus**

Muudatuse sihtgruppi, mille järgi ei tule kinnipidamist VRKS-i või VSS-i alusel ümber, kuulub välismaalane, kelle osas on PPA ja kohus juba tuvastanud, et:

- 1) välismaalasel ei ole õigust Eestis elada ega viibida;
- 2) esineb kinnipidamise alus ja leebemate järelevalvemeetmete kohaldamine ei ole võimalik.

Muudatuse sihtgruppi eristab muudest rahvusvahelise kaitse taotlejatest asjaolu, et nende rahvusvahelise kaitse taotluse osas on tehtud lõplik otsus ja välismaalasel ei ole õigust riigis viibida. Välismaalasi koheldakse võrdselt lähtudes nende õigusest Eestis viibida, mitte sellest, mitu rahvusvahelise kaitse taotlust nad esitanud on.

Muudatuse sihtgruppi, mille kohaselt võib kohus anda loa välismaalase esmaseks kinnipidamiseks kuni neljaks kuuks, kuuluvad kõik rahvusvahelise kaitse taotlejad või seadusliku aluseta viibivad välismaalased, kelle kinnipidamine on proportsionaalne ja esineb kinnipidamise alus. Võimalus otsustada kinnipidamist pikemaks tähtjaks, kohtleb kõiki sihtgruppi kuuluvaid välismaalasi ühestel alustel ning seega ei oma regulatsioon eraldiseisvat sotsiaalset mõju. Negatiivset sotsiaalset mõju välismaalsele omab oma olemuselt tema kinnipidamine, kuid käesoleva eelnõuga ei tehta kinnipidamise alustes ja põhimõtetes ühtegi olulist muudatust.

Lähtudes eeltoodust on mõju ulatus ja ebasoovitava mõju risk väike, kuid mõju sagedust ei ole võimalik prognoosida.

#### 6.2.4.3. Muudatuse mõju muudele valdkondadele

Muudatusel puudub mõju teistele mõjuvaldkondadele.

---

<sup>131</sup> Välismaalaste sihtrühma suurust ei ole võimalik täpselt määratleda, kuid viimase kümne aasta statistika alusel võib järeldada ja prognoosida, et kinnipidamiskeskuses pikemalt kui 48 tundi viibib ühe aasta lõikes alla 100 välismaalase, kes on esitanud rahvusvahelise kaitse taotluse või kelle rahvusvahelise kaitse menetlus lõppes keelduva otsusega ning kes kuuluvad väljasaatmisele

## **6.2.5. Kavandatavad muudatused seoses välismaalaste kinnipidamisega hädaolukorras**

Järgnevalt kajastatakse mõjusid, mis tulenevad muudatusest seoses hädaolekukorras kinnipidamise tähtaja pikendamisega haldusorgani otsusel kuni seitsmeks päevaks ja muudatusest võimaldada taotleda kohtult kinnipidamiseks luba nimekirja alusel.

**Sihtrühm:** rahvusvahelise kaitse taotlejad või seadusliku aluseta viibivad välismaalased, PPA, KAPO, kohtud, EL liikmesriigid

### **Mõju kirjeldus ja ulatus**

Kuivõrd välismaalasel ei ole subjektiivset õigust Eestis elada, on välismaalasele hädaolukorras antavate tagatiste piiramine põhjendatud ja muudatuse mõju sihtrühmale võib pidada väikeseks ning sotsiaalset mõju ei ole eraldi hinnatud.

Selleks, et hädaolukorras võimaldada kinni pidada suur hulk Eestis seadusliku aluseta viibivaid välismaalasi või rahvusvahelise kaitse taotlejaid, on kavas teha järgmised muudatused:

- 1) võimaldada kinnipidamist haldusorgani otsuselt seitsmeks päevaks välismaalase Eestisse saabumise ja Eestis viibimise seaduslike aluste kontrollimiseks;
- 2) võimaldada taotleda kohtult kinnipidamiseks luba nimekirja alusel kuni neljaks kuuks.

Euroopa Inimõiguste Kohus<sup>132</sup> on kujundanud selge seisukoha, et rahvusvahelise õiguse kohaselt on riigil suveräänne õigus, arvestades endale välislepingutega, sealhulgas Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga ning pagulasseisundi konventsiooniga võetud kohustusi, kontrollida välismaalaste riiki saabumist ja riigis viibimist ning kohustada neid riigist lahkuma. Liikmesriikide pädevatel asutustel peab olema mõistlik aeg ebaseaduslikult riigis viibiv välismaalane kinni pidada, et tuvastada tema isik ja selgitada välja tema õigusliku seisundiga seotud asjaolud, sh takistada varjupaigaõiguse väärkasutamist. Kui riigis ebaseaduslikult viibival välismaalasel võimaldatakse põgeneda, enne kui on õnnestunud selgust tuua tema olukorda, võidakse kahjustada naasmisdirektiivi eesmärki saata tõhusalt tagasi liikmesriigis ebaseaduslikult viibivad kolmandate riikide kodanikud<sup>133</sup>.

Olenevalt välismaalase õiguslikust seisundist on välismaalase kinnipidamise alused sätestatud vastavalt VSS-s või VRKS-s. Kehtiva õiguse kohaselt annab kohus massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorras loa välismaalase kinnipidamiseks seitsmeks päevaks ning ilma kohtu loata võib välismaalast kinni pidada 48 tundi. Hädaolukorras ei pruugi olla võimalik 48 tunni jooksul välja selgitada kõiki olulisi asjaolusid, mis on vajalikud välismaalase kinnipidamise üle otsustamiseks. Seitse päeva annab piisava aja otsustamiseks, kas välismaalase kinnipidamine on vältimatult vajalik ja kas selleks esineb seaduses sätestatud alus. Arvestades, et massiline sisseränne Eestisse leiab suure tõenäosusega aset idapiiri ebaseadusliku ületamise kaudu, tuleb selle sihtgrupi suhtes viia läbi piirimenetlus. Piirimenetluse läbiviimine on seaduses sätestatud kinnipidamise alus. Arvestades massilise sisserände olulisi asjaolusi, ei pruugi selles olukorras olla leebemate järelevalvemeetmete kohaldamine tõhus. Seega tuleks võimaldada kohtutel otsustada välismaalaste kinnipidamine nimekirjade alusel, kus iga välismaalase osas on märgitud tema nimi ja asjaomane kinnipidamise alus. Seejuures ei ole nimekirjade kasutamine kohustuslik.

<sup>132</sup> Nt Euroopa Inimõiguste Kohtu 28. mai 1985. a otsus Abdulaziz, Cabales and Balkandali vs. Ühendkuningriik; Euroopa Inimõiguste Kohtu 25. juuni 1996. a otsus Amuur vs. Prantsusmaa; Euroopa Inimõiguste Kohtu 26.07.2005 otsus N. vs. Soome.

<sup>133</sup> Euroopa Kohtu lahend kohtuasjas C-329/11, punktid 30 ja 31.

Kuna kavandatavad piirangud kohalduvad vaid teatud ajavahemikul ja välismaalasel ei ole subjektiivset õigust Eestis elada, ei ole kavandatavatel muudatustel sihtrühmale olulist mõju.

Kui sisserände maht on jaotatud pikema perioodi peale ja kestab kuni aasta või rohkem, siis see ei kurna niivõrd palju sündmust lahendavate asutuste toimimist ega anna hädaolukorra mõõtu välja. Siiski, võrreldes olemasoleva massilise sisserände regulatsiooni kehtestamisega aastal 2020, võib massilise sisserände olukorda käesoleva eelnõu koostamise ajal ja lähitulevikus pidada tõenäoliseks. Tõenäoliseks tuleks pidada ka olukorda, kus Eesti peab olema valmis vajadusel otsustavalt reageerima massilisele sisserändele olukordadele, mis on kunstlikult tekitatud Eesti avaliku korra ja julgeoleku destabiliseerimiseks.

#### 6.2.5.1. Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

Riik peab ennetama omavolilist või õigustamatut vabaduse võtmist, mistõttu on riigil kohustus tagada, et kohus kiires korras otsustaks isiku kinnipidamise õiguspärasuse ja korraldaks tema vabastamise, kui kinnipidamine on õigusvastane või see ei ole vajalik demokraatlikus ühiskonnas. Kinnipidamine peab olema kooskõlas nii riigisisese materiaal- kui ka menetlusõigusega.

Kehtiv regulatsioon võimaldab isiku pidada kohtu loata kinni kuni 48 tundi. Kui kinnipidamist vajavate isikute arv on suur, tuleb paratamatult võtta kasutusele muud võimalikud kinnipidamiskohad peale kinnipidamiskeskuse ja kaasata neisse lisatööjõudu, et kinni peetud isikutele osutada neile seadusega ette nähtud teenuseid. Muudatustega vähendatakse olulisel määral politsei ja kohtute koormust isiku kinnipidamisel ning teenuste osutamisel, võrreldes olukorraga, kus muudatusi kehtivas õiguskorras ei tehtaks.

Mõju avaldamise sagedus ja ulatus on väike, sest meetet rakendatakse vaid hädaolukorra ajal ning ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski ei ole.

#### 6.2.5.2. Mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele

Isiku kinnipidamine on äärmuslik meede, mille kohaldamine on lubatud vaid siis, kui leebemaid sunnimeetmeid ei saa tulemuslikult kohaldada. Ometigi võib see osutada vajalikuks, et välismaalase isik kindlaks teha, takistada tema edasiliikumist teistesse EL-i riikidesse, tagada avalik kord ja riigi julgeolek või menetleda tema esitatud rahvusvahelise kaitse taotlust. Seega on kavandataval muudatusel positiivne mõju Schengeni ala toimimisele, sh EL-i riikide sisejulgeoleku tagamisele.

Muudatustel on positiivne mõju Eesti kui ka kogu ala Schengeni ala sisejulgeolekule. Pikem kinnipidamise tähtaeg annab pädevatele haldusorganitele parema võimaluse tuvastada Eestisse ebaseaduslikult sisenenud masside seast isikud, keda kasutatakse Eesti julgeoleku destabiliseerimiseks. Vähem oluline ei ole, et massilise sisserände olukord oma olemuselt ohustab Eesti avalikku korda ja sisejulgeolekut. Lähiriikide kogemus näitab, et välismaalased võivad hakata Eestisse sisenemiseks kasutama jõudu, lõhkuma piiritaristut ja ründama PPA ametnikke. Idapiiri piirialadelt Eestisse siseneda üritavad välismaalased võivad sattuda maastikul liikudes ohtu, mistõttu tuleb PPA-l läbi viia otsingu- ja päästetegevusi. Arvestades et idapiiri kaudu lähtuv massiline sisseränne ei oleks spontaanne vaid toimuks Eesti suhtes vaenulikult meelestatud riigi toetusel, ei saa välistada teisi sündmusi ja hübriidrünnakuid, millega seotakse avaliku korra ja sisejulgeoleku eest vastutavate asutuste ressursse. Eesti otsustav käitumine sellises olukorras on määrav, et siseturvalisuse ja julgeoleku eest vastutavate asutuste võimekuste kurnamine massilise sisserände korraldamise kaudu ei avardaks täiendavaid võimalusi Eesti põhiseadusliku korra ohustamiseks.

Muudatused mõjutavad positiivselt ka riigi üldist julgeolekut. Ei saa välistada olukorda, kui piiriületajate arvu tõttu ei ole PPA-l võimalik välja panna piisavalt personali, et tagada piiripunktide turvalisus ja tõkestada kõiki piiriületuse katseid piiripunktidevahelisel alal. Selle olukorra vältimiseks on PPA tegevustesse kaasatud juba Kaitseväge ja Kaitseliit. Kinnipidamise tähtaja pikendamine võimaldab vähendada PPA vajadust Kaitseväge ja Kaitseliidu ressurssidele. Seeläbi on nendel asutustel võimalik paremini keskenduda oma põhiülesandele, mis on antud olukorras ka asjakohane, sest hübriidrännakute üheks eesmärgiks võib olla konventsionaalse rännaku ettevalmistamine.

Muudatuse mõju ulatus sõltub otseselt sihtrühma suurusest ja ei ole võimalik prognoosida, millises ulatuses tuleb asutuste personali planeerida välismaalaste kinnipidamisele, kinnipidamistaoitluse esitamisele ja kinnipidamistaoitluste lahendamisele kohtutes. Muudatuste sagedust ei ole võimalik täpselt määrata, parimal juhul ei tule regulatsiooni kunagi rakendada. Massilise sissērände hädaolukorras on muudatuste mõju ulatus sihtrühmale väike, sest puudub tarvidus selle konkreetse muudatustega kohanemiseks vaid kohaneda tuleb massilise sissērände olukorraga tervikuna. Sagedus võib massilise sissērände olukorras olla reeglipärane, seega vähemalt keskmine ning ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski ei ole.

#### 6.2.5.3. Muudatuse mõju muudele valdkondadele

Muudatusel puudub mõju teistele mõjuvaldkondadele.

#### 6.2.6. Õigusabi ja esindamine

Järgnevalt kajastatakse mõjusid, mis tulenevad kohustusest pakkuda taotlejatele tasuta õigusabi rahvusvahelise kaitse taotlemise haldusmenetluse ajal lisaks praegusele halduskohtumenetlusele.

##### 6.2.6.1 Muudatuste mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

**Sihtrühm:** JDM ja PPA rahvusvahelise kaitsega seotud ametnikud, kohtud, advokatuur.

#### **Mõju kirjeldus ja ulatus**

Eelnõus planeeritud kohustusliku muudatustega tekib riigil kohustus pakkuda taotlejatele tasuta õigusabi ja esindamist haldusmenetluse (rahvusvahelise kaitse menetluse) ajal ning säilib kohtumenetluse ajal. Õigusabi ja esindamine haldusmenetluse ajal hõlmab õiguste ja kohustuste tutvustamist, abistamist taotluse esitamisel ja intervjuu ajal, taotleja asemel dokumentide ja materjalide vastu võtmist, kohtukaebuse koostamist ja õigusabi ning esindamist kohtumenetluse ajal. Nimetatud õigusabi ning esindamine kohaldub kõikides menetlusliikides, sealhulgas eriti piirimenetluse ajal. Samuti on oluline, et juhul kui PPA otsustab teha taotluse vastu võtmise kolm etappi ühe toiminguna, siis peab õigusabi olema korraldatud juba taotluse registreerimise ajal. Muudatuste tõttu on vajalik tõsta riigi õigusabi pakkumise võimekust. 2022-2025 aasta statistika näitab, et ligikaudu pooled rahvusvahelise kaitse taotlused, mis saavad keelduva otsuse, kaevatakse kohtus edasi.

**Tabel 8.** Edasikaevatud rahvusvahelise kaitse otsused (allikas: PPA)

Aasta	Rahvusvahelise kaitse taotlused	Keelduvad otsused	Edasi kaevatud otsused <sup>134</sup>
2022	2 940	92	53

<sup>134</sup> Edasikaevatud rahvusvahelise kaitse otsused ei pruugi käia sama aasta RVK ja AJK kohta.

<b>2023</b>	3 980	144	50
<b>2024</b>	1 328	114	44
<b>2025</b>	434	29 <sup>135</sup>	14

Suurenenud ligipääs õigusabile tõstab taotluste, haldusmenetluse, kohtumenetluseks ettevalmistamise- ja kohtukaebuse kvaliteeti. Taotleja teadlikkus rahvusvahelise kaitse menetluse protsessist, oma õigustest ja kohustustest on suurem, sest taotleja on kursis menetlusprotsessidega ja saab aidata menetlusele võimalikult hästi kaasa.

Muudatusega tekib vajadus rahvusvahelise kaitse valdkonnaga kursis olevate advokaatide järgi ning suureneb vajadus rahvusvahelise kaitse valdkonna koolitusteks.

**Ebasoovitav mõju** on, et kui riigil pole võimalik tasuta õigusabi pakkumise kohustust täita, s.t viia taotleja kokku varjupaiga valdkonda tundva advokaadiga ja/või katta lisanduva õigusabi võimekuse kulud. Kui välismaalastest õigusabi vajajaid on palju, võib õigusabi ressurss siseriiklike abivajajate jaoks väheneda ja kohtumenetlused nende jaoks venima.

**Mõju avaldumise sagedus** on keskmine, sest muudatus mõjutab sihtrühmi reeglipäraselt. Teovõimetute taotlejate puhul on mõju avaldumine pigem harv, kuna tänane statistika näitab, et selliseid taotlejaid Eestisse üldjuhul ei saabu, v.a üksikjuhtumid.

**Ebasoovitava mõju kaasnemise risk** on madal. Riskide maandamiseks on riik taotlenud EK varjupaiga- ja rändehalduse õigustiku reformi erimeetme rahastust eelarvevahendeid, et tasuda õigusabi pakkumisega seotud kulud ja koolitada kohtuid ning advokatuuri. Eelarvevahendite ulatus ja jaotus on esitatud punktis 7.

#### 6.2.6.2. Muudatuste mõju riigi julgeolekule ja siseturvalisusele

**Sihtrühm:** PPA ja KAPO vastavas valdkonnas tegelevad ametnikud. Sihtrühma suurus on juurdepääsupiiranguga teave.

#### **Mõju kirjeldus ja ulatus**

Planeeritud muudatuse mõju on riigi julgeolekule ja siseturvalisusele positiivne. Õigusabi ja esindamise kättesaadavamaks muutumisega tõuseb taotlejate teadlikkus nende õigustest ja kohustustest ning suurema tõenäosusega käitutakse õiguskuulekalt.

Muudatuse ebasoovitav mõju on laienenud teadlikkuse tõttu rahvusvahelise kaitse süsteemi ärakasutamise tõus.

**Mõju avaldumise sagedus** on väike, sest sihtrühmal on planeeritud muudatusega kokkupuude ebaregulaarne.

**Ebasoovitava mõju kaasnemise risk** on madal. Riski maandamist aitab ennetada PPA ja KAPO töötajate teadlikkuse tõstmine võimalikest ohtudest.

#### 6.2.6.3. Muudatuse sotsiaalne, sh demograafiline mõju

**Sihtrühm:** rahvusvahelise kaitse taotlejad

<sup>135</sup> 01.06.2025 seisuga

## Mõju kirjeldus ja ulatus

Eelnõus planeeritav muudatus suurendab taotlejate teadlikkust haldus- ja kohtumenetlustest ning taotleja õigustest ja kohustustest. Planeeritaval muudatusel on taotlejatele positiivne mõju, sest muudatus suurendab taotlejate ligipääsetavust õigusabile nii rahaliselt kui erinevates menetlustes, teadlikkust menetlustest ja taotleja õigustest ning kohustustest. Taotleja teadlikkus rahvusvahelise kaitse menetluse protsessist, oma õigustest ja kohustustest on suurem, sest taotleja on kursis menetlusprotsessidega ja saab aidata menetlusele võimalikult hästi kaasa. Teovõimetutele taotlejatele on tagatud esindaja.

**Ebasoovitava mõjuna** võib muudatus kaasa tuua õigusabi süsteemi kuritarvitamise ohu.

**Mõju avaldumise sagedus** on keskmine, sest muudatus mõjutab sihtrühmi reeglipäraselt.

**Ebasoovitava mõju kaasnemise risk** on madal. Riski saab maandada taotleja, kohtute ja advokatuuri teadlikkuse tõstmisega õigusabi eesmärgist, taotleja õigustest ja kohustustest.

### 6.2.6.4 Muudatuse mõju muudele valdkondadele

Muudatused ei avalda mõju riigi välissuhetele, majandusele, regionaalarengule ja elu- ning looduskeskkonnale.

### **6.2.7. Vastuvõtutingimused**

Järgnevalt kajastatakse mõjusid, mis tulenevad Eesti valitud viisist vastuvõtu korraldamiseks kohustusliku piirimenetluse ajal ning Euroopa ühise varjupaigasüsteemi õigusaktide alusel kohustusena sätestatud materiaalsete vastuvõtutingimuste kitsendamise ja tühistamise rakendamisega, samuti saatjata alaealiste ja täiskasvanutest teovõimetute välismaalaste esindamise tagamisega.

#### 6.2.7.1. Muudatuste mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

**Sihtrühm:** PPA ja SKA ametnikud, kes tegelevad rahvusvahelise kaitse valdkonnas.

## Mõju kirjeldus ja ulatus

Eelnõuga planeeritava muudatusega korraldab sisenemise loata välismaalaste vastuvõttu piirimenetluse ajal PPA ning sisenemise loaga rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõttu korraldab jätkuvalt SKA. Selline ülesannete jaotus tuleneb kohustusest, et ilma sisenemise loata välismaalaste puhul tuleb liikmesriigil tagada, et need inimesed ei saaks ebaseaduslikult Schengeni alal edasi liikuda ja nad oleks võimalik peale kiiret piirimenetlust tagasi saata. Piirimenetluse maksimaalseks tähtjaks koos kaitse andmisest keeldumise kohtuliku kontrolliga on 12 nädalat e 3 kuud. PPA-l on võimalus ise määrata, kus on piirimenetluse kohad ning seetõttu on otstarbekas, et sealsamas korraldatakse ka piirimenetluse subjektide vastuvõtt st majutus ja sellega kaasnevad teenused. Praegu piirimenetlust ei korraldata ja PPA sellega seonduvat vastuvõttu ei korralda. Seetõttu toob muudatus kaasa uute tööprotsesside juurutamise ning püsiva täiendava halduskoormuse. Positiivseks mõjuks on PPA töökorralduses paindlikkuse suurendamine, mis tõhustab piirimenetlust, sest PPA saab menetlus- ja majutuskohta valida vastavalt piirimenetluse subjektide profiilidele, vajaliku ettevalmistusega ametnike paiknemisele ja edasi liikumise tõkestamise võimalustele.



Samuti kehtestatakse eelnõuga PPA-le volitus kooskõlastatuna SKA-ga piirata või tühistada rahvusvahelise kaitse taotlejate materiaalseid vastuvõtutingimusi. Näiteks kui taotleja on üleandmisotsuse kohaselt kohustatud viibima vastutavas liikmesriigis, mis ei ole Eesti, siis tuleb materiaalsed vastuvõtutingimused tühistada. Juhul kui inimene lahkub talle määratud elukohast või piirkonnast või paneb toime tõsise majutuskoha sisekorra rikkumise, siis saab vastuvõtutingimusi vähendada. Nimetatud otsuseid tehes tuleb muuhulgas arvestada taotleja menetluslikke eritagatise ja vastuvõtu erivajadusi.

Mõlemad muudatused toovad asutustele kaasa suurema vajaduse ja võimaluse senisest veelgi tihedama koostöö tegemiseks. Muuhulgas selleks, et hinnata taotlejate individuaalset olukorda kõikehõlmavalt ning langetada vastuvõtu korraldamise osas õiguspäraseid ja vajaduspõhiseid otsuseid. Samuti eeldab tihedamat koostööd vastuvõttu puudutvate otsuste rakendamine ning järelevalve.

Vastuvõtu vähendamisel tuleb arvestada, et see on võimalik kuni vältimatu sotsiaalabiga ühtlustatud tasemini (majutus, toit ja vajadusel riideabi peavad olema alati tagatud) ning vähenda ja tühistada ei saa tervishoiuteenused. Koormus vastuvõtusüsteemile väheneb kuid samas tõuseb risk, et inimesed jäävad ilma abita või panevad vajadusest toime süütegusid. Sellel võib olla negatiivne mõju suureneva migratsioonijärelevalve töökoormuse näol.

Muudatuste loomine tõstab lühikeses perspektiivis halduskoormust sest vajalik on uute tööprotsesside juurutamine, juhiste koostamine ja ametnike koolitamine ning pikas perspektiivis kindlasti ka andmebaaside arendamine, et tagada andmete turvaline töötlemine andmebaasist andmebaasi meetodil.

Saatjata alaealistele ja täiskasvanutest teovõimetutele välismaalastele tuleb tagada esindatus. See ühtlustatakse eelnõus perekonnaseaduses sätestatud eestkostega, mistõttu on esindajaks elukoha järgne KOV-i töötaja, kes täidab eestkostja rolli. Sellistel juhtudel tohib üks füüsiline isik korraga esindada kuni 30 saatjata alaealist taotlejat. Ka sellisel juhul on taotlejal õigus kasutada tasuta õigusabi.

**Tabel 9.** Rahvusvahelist kaitset taotlenud saatjata alaealine (allikas: PPA)

Aasta	Saatjata alaealiste arv
2022	2
2023	2
2024	0
2025	1 <sup>136</sup>

Rändesurve puhul luuakse esindaja rolli täitmisel erisused, kus ressursside ammendumisest tekkinud vajaduse korral saab SKA KOV-e toetada. KOV-id esindavad saatjata rändetaustaga lapsi eestkostja rolli täites ka praegu. Juhul kui ühte KOV-i asub palju saatjata alaealisi, siis on võimalik, et SKA pakub neile täiendavat tuge ja võib ise ajutiselt võtta selle rolli. Massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorras võib üks esindaja esindada kuni 50 saatjata alaealist. SKA saab toetada KOV-e ka koolituste näol. SKA-l ei ole laste esindamise funktsiooni ja vastava võimekuse loomine vajab lisaressurssi, mida on osaliselt taotletud ka EL AMIF erimeetmest. Võime säilitamine võib vajada riigieelarvelisi lisakulusid, juhul kui välisvahendid seda jätkusuutlikult ei taga. Hinnanguline SKA püsikulu on 110 000 EUR aastas, mis tagab tavaolukorras KOVide nõustamise ja suunamise saatjata alaealise esindamise osas ning rändetaustaga laste heaolu tagamisel vastuvõtusüsteemi kontekstis ja tagab SKA-le võime

<sup>136</sup> 01.06.2025 seisuga

loomise ja säilitamise, et ise vajadusel reageerida hädaolukorra ajal. Oluline on arvestada, et kriisiajal ei saa asutus hakata võimet looma, vaid peab seda tagama.

KOV-idele otsesed mõjud puuduvad, sest vajaduspõhised sotsiaalteenused laienevad kaitse saanutele samadel alustel, mis teistele elanikele, ning selles ja esindamise valdkonnas muudatusi ei tehta. Kaudsed mõjud võivad kaasneda sõltuvalt sellest, kuhu PPA otsustab rajada piirimenetluse kohad, kus piirimenetluse subjekte ka majutatakse ja sellega seotud teenuseid pakutakse. Samuti sõltub mõju piirimenetluse kestvusest. Juhul kui piirimenetluse subjektide hulgas on kooliealisi lapsi ja menetlus kestab kauem kui 2 kuud, siis on vajalik neile korraldada koolikohustuse täitmise võimalused.

Muudatusel on kokkuvõtlikult positiivne mõju, sest tiheneb ametite vaheline koostöö ning taotlejate suhtes luuakse meetmed, mis suunavad neid koostööle ametiasutustega. Kui koostöö on tihedam, siis on menetlused lühemad ja taotlejate ülalpidamiskulud väiksemad. Muudatuse tulemusel on võimalik väljaspool majutuskeskust viibivate taotlejate puhul ennetada võimalikku sotsiaalmajandusliku olukorra halvenemist ja võimalikke riskikäitumisi.

Planeeritava muudatuse **ebasoovitav mõju** on piiratud või tühistatud vastuvõtutingimustega taotleja seaduserikkumise võimalik tõus ajal, mil vastuvõtutingimusi ei anta ning puudub õigus töötada. Muudatusega võib kaasneda teatud halduskoormus erinevatele osapooltele, kuna tingimuste vähendamine eeldab otsuse vormistamist ning tagab taotlejale õiguse otsust vaidlustada.

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

**Ebasoovitava mõju kaasnemise risk** on madal. Riski realiseerumist aitab maandada parem ligipääs tasuta õigusabile, kus tutvustatakse taotleja õiguseid ja kohustusi, mh majutuskohtade viibimise osas.

#### 6.2.7.2. Muudatuste mõju riigi julgeolekule ja siseturvalisusele

**Sihtrühm:** PPA ja KAPO vastavas valdkonnas tegelevad ametnikud. Sihtrühma suurus on juurdepääsupiiranguga teave.

#### **Mõju kirjeldus ja ulatus**

Planeeritavad muudatused on Eesti riigi julgeolekule ja siseturvalisusele positiivse mõjuga. Reeglite rikkumise tagajärjel võimalik materiaalsete vastuvõtutingimuste õiguse kitsendamine või tühistamine võib motiveerida taotlejaid tema kohustusi võimalikult täpselt, sh suunata inimest õiguskuulekale käitumisele. PPA võimalus ise valida piirimenetluse kohti ja korraldada seal vastuvõttu aitab tagada, et ilma sisenemise loata välismaalased ei jätku ebaseaduslikku edasi liikumist ning kiirendab menetlust. Mida kiirem on menetlus ja mida kiiremini saadetakse kaitset mitte vajav välismaalane tagasi ja mida paremad on meetmed ebaseadusliku edasi liikumist tõkestamiseks, seda positiivsem on mõju Eesti julgeolekule ja avalikule korrale.

Planeeritava muudatuse **ebasoovitav mõju** on, et inimesed, kelle materiaalseid vastuvõtutingimusi on kitsendatud või tühistatud viivad ellu seaduserikkumisi ja suurendavad seekaudu KAPO ja PPA, sh migratsiooniärelvalve töökoormust.

**Mõju avaldumise sagedus** on väike, sest taotlejatel on motivatsioon täita reegleid, et mitte saada kitsendatud või tühistatud vastuvõtutingimusi.

**Ebasoovitava mõju kaasnemise risk** on väike, sest taotlejatele tutvustatakse nende õiguseid ja kohustusi, vastuvõtuga seotud reegleid.

#### 6.2.7.3. Muudatuse sotsiaalne, sh demograafiline mõju

**Sihtrühm:** rahvusvahelise kaitse taotleja, sh taotleja, kelle rahvusvahaise kaitse taotlus on läbivaatamisel piirimenetluse raames ja kellel ei ole antud luba Eestisse siseneda. Sihtrühma suurus on kajastatud eespool esitatud statistika tabelis.

#### Mõju kirjeldus ja ulatus

Planeeritava muudatus loob võimaluse vähendada või lõpetada materiaalsete vastuvõtutingimuste pakkumine taotlejatele, kes ei täida majutuskohade reegleid. Muudatuse mõjul võivad taotlejad ilma jääda tavapärasest temale laienevatest toetusest ning peavad ise tagama enda ülalpidamise. Samas taotlejatele jääb juurdepääs tervishoiuteenustele ning vältimatu sotsiaalabiga ühtlustatud abi (st vähemalt majutus, toit ning vajaduspõhised riided) kättesaamine. Muudatus võib motiveerida taotlejat täitma majutuskoha reegleid.

Planeeritav muudatus, mis on seotud PPA uue volitusega korraldada piirimenetluse subjektide vastuvõttu on taotlejatele positiivse mõjuga, sest menetlus on kiirem ja vastuvõtu korraldus on inimese jaoks selgem ning läbipaistvam, sest taotleja peab suhtlema vähema hulga erinevate ametnikega. Samuti langeb ära vajadus inimesi menetluse eesmärgil teise asukohta transportida, mis vähendab sotsiaalset ärevust ja täiendavat kohanemise vajadust ning kiirendab taotluse kohta otsuse saamist.

**Ebasoovitav mõju** välismaalastele sh lastele, kelle materiaalseid vastuvõtutingimusi on kitsendatud või tühistatud seisneb selles, et nende olukorra määramatus suureneb, nende elukvaliteet ja (vaimne) tervis halveneb ning nad võivad toime panna seaduserikkumisi. Ebasoovitav mõju seoses PPA volitusega korraldada piirimenetluse ajal ka vastuvõttu puudub.

**Mõju avaldumise sagedus** on väike, sest piirimenetlusse suunatud rahvusvahelise kaitse taotlejate sihtgrupp on prognoosi kohaselt väikesearvuline ning vastuvõtu tingimuste vähendamist või tühistamist tuleb tõenäoliselt ette vähestel juhtudel sest sätestatud on kohustuste täitmata jätmise selged tagajärjed ja inimesed ei soovi nende saabumist.

**Ebasoovitava mõju kaasnemise risk** on väike. Riski realiseerumist aitab maandada parem ligipääs tasuta õigusabile, kus muuhulgas tutvustatakse ja selgitatakse taotlejale täiendavalt õiguseid ja kohustusi, mh piirimenetlust, kohustust viibida vastutavas riigis ja teha ametiasutustega igakülgset koostööd.

### 6.3 Solidaarsusmehhanismi rakendamine

Järgnevalt kajastatakse mõjusid, mis tulenevad kohustuslikus solidaarsusmehhanismis osalemise otsustamine protsessist ning valmisoleku loomisest selle protsessi raames teisi liikmesriike abistada ja ise abi vastu võtta. Muudatused on tervikliku ülevaate huvides esitatud märksõnadena tabelis ja seostatud allolevas mõjuhinnangus.

**Tabel 10.** Peamised muudatused (allikas: SIM)

Liikmesriikide vahelise solidaarse abistamise ja vastutuse tasakaalu loomine ning rändekriiside ennetamine	
Enne reformi	Pärast reformi rakendamist

Solidaarsus on vabatahtlik ja <i>ad hoc</i> alusel	Solidaarsus on kohustuslik ja püsiv
	Kehtestatud on solidaarsusmehhanism , mis hõlmab <ul style="list-style-type: none"> <li>- kõrgetasemelise solidaarsusfoorumi</li> <li>- tehnilise tasandi solidaarsusfoorumi</li> <li>- EL komisjoni solidaarsuskoordinaatori</li> <li>- EL komisjoni ränderaporti ja ettepaneku EL nõukogu rakendusotsusest</li> <li>- EL nõukogu rakendusotsuse solidaarsusreservi kohta</li> <li>- panuste ellu viimise korra</li> </ul>
<b>Seaduse rakendamise mõju</b>	
<b>Muutus</b>	<b>Komponent</b>
Kohustuslik osalemine solidaarsusmehhanismis	Solidaarsusmehhanismis osalemise otsustamine
	Solidaarsusmehhanismis osalemiseks valmisoleku loomine

### 6.3.1. Muudatuste mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

**Sihtrühm:** Vabariigi Valitsus, RK, Riigikogu, PPA ja KAPO ametnikud, kes tegelevad rahvusvahelise kaitse valdkonnas. PPA ja KAPO sihtrühma suurus on juurdepääsupiiranguga teave.

#### Mõju kirjeldus ja ulatus

Eelnõuga täiendatakse senist teiste liikmesriikide abistamise otsustamise protsessi ning luuakse uus protsess solidaarsusmehhanismi raames andtava abi vastu võtmise otsustamiseks. Eelnõuga säilitatakse praegune Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjoni roll ümberasustamise ja ümberpaigutamise otsustajana. Sellele lisaks laiendatakse otsustusõigust vastavalt EL solidaarsusmehhanismi regulatsioonile. Vabariigi Valitsusele antakse volitus lisaks inimese välismaalaste vastu võtmisele otsustada ka selle üle, millist liiki panuseid Eesti solidaarsusmehhanismi käigus teeb ja millises ulatuses need panused rahaliselt on. Kuna tegemist on EL õiguse rakendamisega, siis ei muudeta korda, mille kohaselt kinnitab Vabariigi Valitsuse otsuse Riigikogu EL-i asjade komisjon. Seega tuleb igal aastal otsustada, kas Eesti võtab solidaarsusmehhanismi kaudu vastu ümberpaigutatavaid rahvusvahelise kaitse taotlejaid või kaitse saajaid, panustab rahaliselt, pakub alternatiivset abi või kasutab nende solidaarsusmeetmete kombinatsiooni õiglase määra ulatuses. Inimeste vastu võtmise korral tuleb otsustada nende inimeste piirarv.

Nimetatud muudatusel on otsene mõju seotud asutuste, Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu töökoormusele, sest solidaarsusmehhanismi raames tuleb kirjeldatud otsuseid võtta vastu igal aastal regulaarselt. Seega kasvab halduskoormus ja tõenäoliselt sagenevad poliitilised debatilised abistamise valikute osas. Ajutine halduskoormust suurendav mõju on PPA-le ja KAPO-le sest tuleb luua uued EL õigusele vastavad tööprotsessid ja nende alusel töötajaid koolitada. Kui uued tööprotsessid on juurutatud, siis on uuenduste mõju vähenenud, sest rahvusvahelise kaitse menetlus toimub samadel alustel ja Eestis ilma muudatusteta. Mõnevõrra töökoormus väheneb juhul kui otsustatakse vastu võtta rahvusvahelise kaitse saajaid, sest siis vormistatakse elamisluba automaatselt, see tähendab ilma täiendavate menetlustoiminguteta. Samas kasvab ajutiselt, see tähendab kord aastas, KAPO töökoormus, kus teise liikmesriigi saadetud andmete põhjal tuleb hinnata võimalikku julgeolekuohtu ning põhjendatud vajaduse korral on võimalik ohtu hinnata ka kohapeal toimuva intervjuu käigus, milleks aga on lühike ühenädalane tähtaeg.

Eelnõuga antakse valdkonna eest vastutavale Siseministrile solidaarsusmehhanismi raames volitus otsustada solidaarsusreservist abi taotlemise kohta. Regulasioon on vajalik ja käivitub olukorras, kui Eesti satub massilise sissērände olukorda ning vajab seetõttu solidaarsuspanuse vähendamist ja abi solidaarsusreservist. Sellega kasvab SIMi halduskoormus uute tööprotsesside loomisel. Samuti kasvab halduskoormus seoses solidaarsusmehhanismis osalemisega, mille raames toimub rändelase teabe vahetamine ja osalemine nii kõrgetasemelise kui tehnilise taseme solidaarsusfoorumi töös.

Solidaarsusmehhanismi raames vastu võetavate inimeste protsess olulist otsest mõju PPA-le ja SKA-le kaasa ei too, sest inimesed majutatakse tavapäraselt ja menetlus toimub samuti tavapärasel korral. Indikatiivsed kulud sisaldavad majutusteenuse kulusid ja KOV-i kolimise ühekordseid kulusid, mida saab osaliselt katta EL komisjoni toetusest iga inimese kohta, mis on 10 000 eurot.

**Tabel 11.** Solidaarsusmehhanismi raames saabunud välismaalase vastuvõtu kulu prognoos (allikas: SKA)

	Eestisse saabub taotleja (keskuses viibimine ca 10 kuud)	Eestisse saabub kaitse saaja (keskuses viibimine ca 4 kuud)
<b>Stsenaarium 1: üksikvanem 2 alaealise lapsega</b>	25 285 €	12 852 €
<b>Stsenaarium 2: üksikisik</b>	9 811 €	5 667 €
<b>Stsenaarium 3: Saatjata alaealine (aasta)</b>	37 851 €	37 851 €

Lähtudes rändesurve all oleva riigi vajadusest ja Vabariigi Valitsuse otsusest on ka mõju ulatus riigiasutustele erinev ning sõltub suuresti vajalikkusest ja valitud toetusmeetmest. Näiteks kui rändesurve all oleval riigil on selline vajadus ja Vabariigi Valitsus otsustab maksta rahalist toetust kogu õiglase määra ulatuses, siis otsene mõju seotud ametiasutustele puudub. Samas kui rändesurve all olev liikmesriik vajab näiteks tõlke või rahvusvahelise kaitse menetlejaid ning Vabariigi Valitsus otsustab seda liiki abi anda, siis kasvab PPA halduskoormus, sest tööd tuleb ümber korraldada ja töötajas ajutiselt teise liikmesriiki lähetada. Kui Vabariigi Valitsus otsustab kas kogu õiglase määra ulatuses või osaliselt võtta vastu kaitsevajadusega välismaalasi või varjupaigataotlejaid, siis kasvab kord aastas ajutiselt PPA rahvusvahelise kaitse menetluse koormus ja elamisloa väljastamisega seotud kulu või tagasisaatmisega seotud kulu ja vastuvõtu kulu, mida enamjaolt katab EL toetus. Samuti kasvab KAPO üldine halduskoormus Eestisse jäävate välismaalaste seire korraldamiseks.

**Ebasoovitav mõju** hõlmab madalat või puudulikku teadlikkust muutusest, aga ka suutmatust muuta tööviise vastavalt määruses sätestatule.

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

**Ebasoovitava mõju kaasnemise risk** on madal. Riske aitavad maandada tõhus teavituse- ja koolitustegevus

### 6.3.2. Muudatuste mõju riigi julgeolekule ja siseturvalisusele

**Sihtrühm:** PPA ja KAPO vastavas valdkonnas tegelevad ametnikud. Sihtrühma suurus on juurdepääsupiiranguga teave.

## Mõju kirjeldus ja ulatus

Alates 2019. aastast kuni praeguseni ei osale Eesti rahvusvahelise kaitse taotlejate või saajate ümberpaigutamise, -asustamise ega humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise raamistikes. Kui Vabariigi Valitsus otsuse kohaselt panustab Eesti kohustuslikus solidaarsusmehhanismis õiglase määra täies ulatuses ümberpaigutamisega, siis on eeldatav mõju Eesti sisejulgeolekule pikaajaline ning selle ulatus sõltub peamiselt vastu võetavate inimeste profiilist sh teisest keele-, kultuuri-, usu- ja julgeolekukeskkonnast saabuvate inimeste kohanemisest, iseseiva toimetuleku oskustest ja õiguskultuurest. Kui ümberpaigutatavad ei suuda Eestis üles ehitada õiguskultuuri elu, võivad nad olla ohuks Eesti avalikule korrale ja julgeolekule, mis vähendab Eesti elanike turvatunnet ja tõstab PPA ja KAPO ressursivajadust. Riske saab maandada eelnõuga kavandatava rahvusvahelise kaitse taotlejatele ja saajatele kohustusliku kohanemise programmiga. Samuti saab riske maandada eelneva julgeoleku riski hindamisega ning EL õiguse kohase rakendamisega, mille alusel tehakse kõikidele ühtsel tasemel taustakontroll ja julgeolekuriskiga välismaalasi ümber ei paigutata.

Kui Vabariigi Valitsus otsustab kohustuslikus solidaarsusmehhanismis osaleda kogu õiglase määra ulatuses raha või alternatiivsete meetmetega ning juhul kui Eestis tekib massiline sisseträng ja Eesti vajab solidaarsusmehhanismist abi, siis abistavad ka teised riigid Eestit rahaga ning ei nõustu Eestist välismaalasi vastu võtma. See tähendab, et kõik siia massiliselt saabunud välismaalased jäävad menetlemiseks Eestisse, mis omakorda suurendab riski, et nende hulgas on inimesi, kes kujutavad ohtu avalikule korrale või julgeolekule. Eesti vastuvõtu süsteemide ülekoormatus on omakorda julgeoleku ohuks, sest puuduvad piisavad ressursid, et pikka aega kestva massilise sisseträngi olukorras tegeleda tavapärase tööülesannetega sh avaliku korra kaitsmisel.

Samuti on oluline märkida, et juhul kui ilmneb et EL liikmesriikide hulgas on vaatamata kaheksa aasta vältel kestnud läbirääkimiste järgselt kokku lepitud õigusaktide rakendamise osas siiski olulised lahknevused liikmesriikide vahel ning ühise eesmärgi poole solidaarsusmehhanismi toimimiseks on tahe ebaühtlane, siis see toetab Venemaa Föderatsiooni narratiivi nõrgast ja lõhenevast Euroopast. See omakorda halvendab Eesti julgeolekut.

**Ebasoovitav mõju** sõltub Eesti panusest solidaarse abistamise süsteemi ja välismaalaste kohanemisprogrammi tõhususest. Ümberpaigutamine, mille ebasoovitav mõju ebapiisavate kohanemise ja lõimumise meetmete korral on teisest kultuuriruumist pärit välismaalaste kapseldumise risk. Kapseldunud kogukondade puhul inimeste kohanemiskõhased süvenevad ning kasvavad organiseeritud kuritegevuse ja vägivaldse radikaliseerumise, sh terrorismi oht.

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

**Ebasoovitava mõju kaasnemise risk** sõltub eelneva julgeolekuriski hindamise tõhususest liikmesriikides, kohanemise programmi edukusest ja õigusnõustamise kvaliteedist. Kirjeldatud ebasoovitava mõju kaasnemine tõstab PPA ja KAPO ressursside vajadust.

### 6.3.3. Muudatuse mõju välissuhetele

**Sihtrühm:** Vabariigi Valitsus, EL institutsioonid sh EUAA, UNHCR, EL liikmesriigid

## Mõju kirjeldus ja ulatus



Eelnõuga plaanitud muudatus avaldab otsest mõju Eesti välissuhetele EL-i liikmesriikidega ning rahvusvaheliste organisatsioonidega. EL normide kohane rakendamine toetab EL demokraatlike riikide väärtuspõhise välispoliitika ja EL ühtsete poliitikate elluviimist. Mõju avaldab enim viis, kuidas Eesti panustab kohustuslikku solidaarsusmehhanismi, sh kas otsused tehakse õigeaegselt, kas need vastavad Eesti õiglasele määrale ning kas lubatud panused täidetakse täpselt ja tähtaegselt. Solidaarsusmehhanism on loodud ja kokku lepitud vastutuse tasakaalu saavutamiseks ning eesmärgiga vältida kriise. Solidaarsus peab toimima kõikide liikmesriikide vahel vastavalt kokku lepitud piirmääradele ja õiglase määra valemitele. Juhul kui Eesti ei osale solidaarsusmehhanismis vajalikul määral ja viisil, siis kahandab see välispoliitiliselt oluliselt Eesti kuvandit demokraatlike väärtuseid austavast riigist, ning kahaneb oluliselt Eesti võimalus olla sõnaõigusega koostööpartner ning loota, et juhul kui Eesit satub suure rändesurve olukorda, siis ka meid solidaarselt abistatakse.

Suure rändesurve olukorras on liikmesriikide, sh tõenäoliselt ka Eesti peamine soov sisserändajate arvu võimalikult kiiresti vähendada. Seetõttu võib eeldada, et solidaarsusmehhanismi raames toimuva vastastikuse abistamise peamiseks vajalikuks meetmeks saab just põgenike ümberpaigutamine. Toetudes eelmise rändekriisi ja praegu toimuva *ad hoc* ümberpaigutamise kogemusele, muudab planeeritav muudatus abistamise protsessi oluliselt kiiremaks ja sisaldab meetmeid vältimaks lubaduste täitmata jätmist või protsessi teadlikku venitamist. Uute normide kohaselt on ümberpaigutamine kiire ja tõhus protsess, kus rahvusvahelise kaitse taotluste menetlus toimub vastuvõtvast riigis. Seetõttu on taotlejate vastuvõtmise korral võimalik inimesi põhjalikult kontrollida ning kaitsevajaduse puudumise korral teha keelduv otsus ja saata inimene tagasi kodumaale.

Rändesurve alla sattunud riiki toetab kriisi lahendamisel enim rahvusvahelise kaitse taotlejate või saanud inimeste ümberpaigutamine, sest see vähendab nende halduskoormust ja ennetab suuri muutusi ühiskonna demograafilises olukorras. Ka panustab inimeste ümberpaigutamine oluliselt ebaseadusliku teisese rände ennetamisse EL-is, sest ümberpaigutatud inimeste arvu võrra suundub väiksem arv inimesi omal initsiatiivil neile sobivasse liikmesriiki. Liikmesriikidel on ka võimalus lähtudes nende olukorrast paluda abi taotledes alternatiivseid toetusmeetmeid, tuues välja nende jaoks kõige kriitilisemad abivajadused. Eesti panustamise viis mõjutab Eesti mainet nii kahepoolsetes suhetes rändesurve all olevate riikidega, koostöös EL-i ja rahvusvaheliste organisatsioonidega.

Kokkulepitud reeglitest ja tegelikest vajadustest lähtumine annab Eestile kindluse, et rändesurve alla sattudes aidatakse ka Eestit. Teiste liikmesriikide igakülgne abistamine raha, ametnike lähetamise ja põgenike vastuvõtmisega aitab luua Eesti valmisolekut ja võimekust toime tulla ka rändesurve olukorras. EL liikmesriikide rände- ja varjupaigasüsteemi reformi rakendamise osas võimalikud lahknevad arvamused ja praktikad toetavad Venemaa Föderatsiooni narratiivi nõrgast ja lõhenevast Euroopast.

**Ebasoovitav mõju** on suhete halvenemine välisriikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega, sest Eesti solidaarsuspanus ei vasta nende abivajadusele ja -ootusele.

**Mõju avaldumise sagedus** on väike. Kohustusliku solidaarsusmehhanismi panuseid tehakse solidaarsustsükli järgi kord aastas. Küll aga võib mõjutada Eesti panustamine teiste liikmesriikide toetamisse Eesti mainet muudes välissuhteid mõjutavates olukordades, mille avaldamise sagedust on raske prognoosida.

**Ebasoovitava mõju kaasnemise risk** on väike. Võimalikku riski aitab ennetada Vabariigi Valitsuse otsus panustada teiste liikmesriikide aitamisse osaliselt ka taotlejate ja kaitseaanute ümberpaigutamisega.

#### 6.3.4. Muudatuse sotsiaalne, sh demograafiline mõju

**Sihtrühm:** Eesti elanikud. 2024. aasta alguse seisuga elas Eestis 1 369 995 inimest<sup>137</sup>

#### Mõju kirjeldus ja ulatus

Kui Vabariigi Valitsuse otsuse alusel täidab Eesti solidaarsuskohustust täieliku või osalise taotlejate või kaitse saajate ümberpaigutamisega, lähtub EL Komisjoni ettepanek ja Nõukogu otsus solidaarsuse panuse õiglase määra arvestamisel jaotusvalemist. Praeguste kehtivate piirmäärade ja algandmete alusel see välismaalaste arv perioodil 2026-2028 ühe aasta kohta 79 inimest. Võrreldes Eesti elanike koguarvuga on sihtrühm väike. Ümberpaigutatud võivad mõjutada kohalikul tasandil haridus- ja tööhõivet ning sotsiaalteenuseid. Konkreetne mõju sõltub ümberpaigutatud inimeste profiilist (perekonna suurus, lapsed, kultuuriruum, toimetulek, haridus, töökogemus, tervis jms), kohanemisprogrammi ja õigusnõustamise tõhususest ning kohtadest, kus välismaalased hakkavad elama.

**Ebasoovitav mõju** võib esineda, kui kohanemisprogramm ja õigusnõustamine ja muu tugi on ebapiisav ning kui vajaliku kohanemistoeta ümberpaigutatud inimesed koonduvad peamiselt ühte kindlasse piirkonda ja siis võib see vähendada tõenäosust Eestis iseseisvalt hakkama saada, võib tekitada eraldatust ülejäänud rahvastikust, mis võib omakorda viia raskusteni hariduse omandamise, tööturule siirdumise, Eesti ühiskonna tundmaõppimise ja sellele omaste tavade omaksvõtmisel.

**Mõju avaldumise sagedus** on väike, kuna sihtgrupp võrreldes Eesti elanikkonnaga on väike ja eelnõuga ei muudeta riigiasutuste põhiülesandeid ning töökorraldust.

**Ebasoovitava mõju kaasnemise risk** on madal. Riski aitab maandada tasuta õigusabi ja kohanemisprogramm ning vastuvõtu korraldamine inimese iseseisvust toetaval viisil.

#### 6.3.5. Muudatuse mõju muudele valdkondadele

Muudatusel puudub mõju teistele mõjuvaldkondadele.

### 6.4 Taotlejatele ja kaitse saajatele suunatud kohanemismeetmed

Järgnevalt kajastatakse mõjusid, mis tulenevad muudatustest, millega antakse lastele ligipääs kooliharidusele kuni 2 kuu jooksul taotluse esitamisest ning taotlejatele kohustusliku kohanemisprogrammi sh eesti keele õppe korraldamisest.

Muudatused on tervikliku ülevaate huvides esitatud märksõnadena tabelis ja seostatud allolevas mõjuhinnaangus.

**Tabel 12.** Peamised muudatused (allikas: SIM)

Taotlejatele ja kaitse saajatele suunatud kohanemismeetmed	
Enne reformi	Pärast reformi rakendamist
Liikmesriik peab tagama rahvusvahelise kaitse saajatele juurdepääsu	Liikmesriik peab tagama taotlejale ja kaitse saajale juurdepääsu keelekursustele, kodanikuõpetuse kursustele või

<sup>137</sup> Statistikaamet. [Rahvaarv](#).

integratsiooniprogrammidele, sh vajadusel keeleõppele.	kutsekoolitusele, et suurendada taotlejate võimet iseseisvalt toime tulla.
<b>Seaduse rakendamise mõju</b>	
<b>Muutus</b>	<b>Komponent</b>
Iseseisvust toetavate kursuste ja koolituste pakkumine kaitse taotlejatele ja -saajatele	Laste ligipääs kooliharidusele kuni 2 kuu jooksul taotluse esitamisest
	Kohustuslik kohanemisprogramm taotlejatele

#### 6.4.1 Muudatuste mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

**Sihtrühm:** HTM, KOV-id, KUM ja INSA ametnikud, kes tegelevad rahvusvahelise kaitse ja kohanemise valdkonnas. Sihtrühma arv on väike.

##### Mõju kirjeldus ja ulatus

Eelnõus planeeritava muudatusega antakse alaealistele juurdepääs haridussüsteemile kuni kahe kuu jooksul rahvusvahelise kaitse taotluse esitamisest varasema kolme kuu asemel. HTM-i ja KOV-ide jaoks on senise töökorralduse ja -koormuse kontekstis tegemist väga väikese muudatusega. Lühendatud tähtaeg võib avaldada mõju senistele töötamise viisidele, kui alaealise rahvusvahelise kaitse taotlus esitatakse vahetult enne või keset õppeaastate vahelist suvevaheaega, kus haridusasutused töötavad teises rütmis kui õppeaasta keskel. Sellisel juhul, kui kooliaasta alguseni on enam kui kaks kuud, siis tuleb lapsele leida kooliks ettevalmistavaid eakohaseid tegevusi, mis last koolihariduse jätkamisel toetavad.

Eelnõus planeeritava kohustusliku muudatusega laieneb kohanemismeetme sihtgrupp rahvusvahelise kaitse saajatelt ka taotlejatele. Eesti valikuna muudetakse sarnaselt kaitse saajatele ka kaitse taotlejatele kohanemisprogrammis osalemine kohustuslikuks, et toetada Eestis hakkama saamist ja õigusküsimustest ning vähendada ohtu Eesti avalikule korrale ja julgeolekule. Taotlejate kohanemisprogrammi osaks on ka eesti keele õpe. Taotlejate iseseisvat õigusküsimust toimetulekut toetava A1 tasemel keeleõppe ja kohanemisprogrammi loomine, haldamine ja taotlejatele pakkumine suurendab KUM-i haldusala töökoormust nii ühekordselt (programmide loomine) kui pikaajaliselt (programmide pakkumine). Muudatuse positiivne mõju avaldub kulude kokkuhoius, mida põhjustab suutmatuse kohaneda. Samuti väheneb PPA, majutuskohade ja õigusnõustajate töökoormus Eesti ühiskonna toimimise selgitamisel. Kohanemisprogrammi osana olev A1 tasemel keeleõppe läbimine taotlejana toetab senisest paremini kaitse saajate kohanemist Eestis, sest neil tekib võimalus peale kaitse saamist jätkata keeleõpet kõrgemal tasemel ja leida kiiremini kvalifikatsioonile vastav töökoht. Iseseisvalt toime tulevate vanemate perekonnas on paremini tagatud laste turvatunne ja heaolu. Turvalises keskkonnas eakohase hariduse ja vaba aja tegevuste võimalusega kasvanud lapsed on Eesti ühiskonna osa ning tõenäosus käituda Eesti avalikku korda ja julgeolekut ohustaval viisil on väiksem.

**Ebasoovitav mõju** on muudatustest hoolimata taotleja mitteosalemine kohustuslikus kohanemisprogrammis ja keeleõppes. Kuna osalemine on kohustuslik, siis selle täitmist saab kasutada alusena vastuvõtutingimuste vähendamiseks.

**Mõju avaldumise sagedus** HTM-ile ja KOV-idele ühe kuu võrra haridusele varasema ligipääsu andmise osas on väike. Senistes protsessides ei muutu midagi peale tähtaja. Kui taotluse esitamine langeb õppeaastade vahelisele suvevaheajale, siis peavad haridusasutused leidma viisi, kuidas tagada alaealisele ligipääs haridusvõimalustele sätestatud ajaraamis.

Mõju KUM-i haldusalale on keskmine. Eelnõuga täiendatakse KUM-i põhiülesannet uue sihtgrupi näol kelle jaoks peab looma uusi või kohandama olemasolevaid materjale. Täiendav kulu on planeeritud katta EL AMIF rahastu toel.

**Ebasoovitava mõju kaasnemise risk** on väike, kuna eelnõuga ei muudeta riigiasutuste põhiülesandeid ja töökorraldusmuudatused on ühekordsed.

#### 6.4.2 Muudatuste mõju riigi julgeolekule ja siseturvalisusele

**Sihtrühm:** PPA ja KAPO vastavas valdkonnas tegelevad ametnikud. Sihtrühma suurus on juurdepääsupiiranguga teave.

##### Mõju kirjeldus ja ulatus

Muudatuse mõju on positiivne, sest varasem ligipääs haridusele toetab laste ühiskonda lõimumist. Kohustuslik kohanemisprogrammis sh keeleõppes osalemine toetab taotlejate Eesti ühiskonda ja kultuuriruumi kohanemist, nii menetluse ajal (mis võib kesta kuni 21 kuud) ja kui nendest on saanud Eesti elanikud. Teadlikkus Eesti õiguskorrast ja kommetest toetavad konfliktide ennetamist, õigusruumi austamist ja õiguskuulekat käitumist, millel on omakorda positiivne mõju julgeolekule ja siseturvalisusele võimalike väljakutsete ja menetluste alustamise ennetamise näol. Taotlejatele suunatud kohanemist toetavad meetmetes õpetatava tagasiside võib anda riigile ka indikatsiooni, kui taotleja ei austa kohalikke tavasid ja reegleid.

Ebasoovitavaks mõjuks ühe sihtgrupi lisamisel kohustuslikku kohanemisprogrammi suunatavate välismaalaste hulka tõstab ressursi vajadust ning täiendavaid koolitusi, mis on seotud uue programmi juurutamisega.

**Mõju avaldumise sagedus** on väike, sest rahvusvahelise kaitse taotlejaid on võrreldes Eesti elanikkonnaga ja võrreldes teiste välismaalastega, kellele kohanemisprogrammi pakutakse, Eestis vähe.

**Ebasoovitava mõju kaasnemise risk** on väike, sest pakutavad kohanemismeetmed tutvustavad Eesti ühiskonda ja annavad esmase keeleoskuse ning sellise toe pakkumise kogemus ja teadmised on Eestis olemas.

#### 6.4.3 Muudatuse sotsiaalne, sh demograafiline mõju

**Sihtrühm:** rahvusvahelise kaitse taotlejad, Eesti elanikud (2024. aasta alguse seisuga elas Eestis 1 369 995 inimest)<sup>138</sup>

##### Mõju kirjeldus ja ulatus

Planeeritaval muudatusel on positiivne sotsiaalne mõju, sest laste varem haridusele ligipääs ja juba taotlejana kohanemisprogrammi ning keeleõppega alustanud kaitsesaajad tõenäoliselt kohanevad Eestis kiiremini kui need, kes alustavad iseseisvust toetavate meetmetega kaitsesaajana. Keeleõpingutega varem alustamine kiirendab keele omandamise tempot, haridusest osavõtmist, kogukonda ja tööhõivesse panustamist. Kohanemise ja iseseisvuse kasvuga suureneb inimese heaolu, sotsiaalne tõrjutus ja vajadus sotsiaalkindlustushüvitiste või -toetuste järgi.

---

<sup>138</sup> Statistikaamet. [Rahvaarv](#).

Rahvusvahelise kaitse saanud inimeste kohanemise ja iseseisvuse toetamine juba taotlejana mõjub positiivselt ka ülejäänud Eesti elanikkonnale, sest nimetatud meetmed toetavad nende lõimumist teiste Eesti elanikega, eesti keele omandamist, haridusse ja tööhõivesse panustamist.

**Ebasoovitav mõju** on taotlejate negatiivsete tunnete juhtimine, kui rahvusvahelise kaitse taotlus lõppeb keelduva otsusega. Eesti elanikes võib ressursside taotlejate kohanemise toetamiseks suunamine tekitada pingeid.

**Mõju avaldumise sagedus** on keskmine, sest taotlejad muutuvad pärast programmi ja keeleõppe läbimist iseseisvamaks, aga vajavad ilmselt jätkuvalt abi ja tuge.

**Ebasoovitava mõju kaasnemise risk** on madal. Kohanemismeetmeid plaanitakse rahastada olemasolevatest välisvahenditest (AMIF) ja EK varjupaiga- ja rändehalduse õigustiku reformi EL AMIFI erimeetme rahastu eelarvevahenditest. Erimeetme kasutamise ulatus ja jaotus on esitatud punktis 7.

#### **6.4.4 Muudatuse mõju muudele valdkondadele**

Muudatused ei avalda mõju majandusele, regionaalarengule, elu- ja looduskeskkonnale ning välissuhetele.

#### **6.5. Mõju isikuandmete töötlemisele**

##### **Andmekoosseis ja andmete säilitamise tähtaeg**

**Sihtrühm:** rahvusvahelise kaitse taotleja, rahvusvahelise kaitse saaja, ajutise kaitse alusel elamisloa taotleja ja ajutise kaitse saajad ning nende perekonnaliige.

##### **Andmete säilitamise tähtaeg**

RAKS-is säilitatakse andmeid jätkuvalt kõige kauem 50 aastat. Selle tähtaja otsustas seadusandja 2019. aastal ning vajadus andmeid selle tähtajani säilitada ei ole ära langenud. Tähtaja määramisel on jätkuvalt lähtutud riigi julgeoleku ja siseturvalisuse kaitsmise vajadusest. Rahvusvahelise kaitse taotlejate osas viivad Eesti pädevad asutused läbi põhjaliku kontrolli ning andmete säilimine on äärmiselt oluline isikute tuvastamisel riigipiirile saabumisel kui ka järgnevate menetluste läbi viimisel. Tuleb arvestada, et kolmandate riikide kodanike kohta, kes EL-i ja Eestisse reisivad või siia saavad (sealhulgas nii ebaseaduslikult kui ka varjupaigataotlejatena) ei ole Eesti riigil sageli rohkem andmeid, kui välismaalaste enda ütlused enda päritolu kohta. Samuti nende esitatud dokumendid ja foto ning sõrmejäljed. Tegemist on välismaalaste kategooriaga, kellel on õigus esitada perekonna taasühendamise taotlusi või korduvaid taotlusi, ning kes esitavad elamisloa taotlusi erinevatel alustel. Vältimaks varjupaigasüsteemi kuritarvitamist ja selleks, et tagada kolmandate riikide kodanike ja seotud isikute tuvastamine, arvestades riigi julgeoleku kaitsmise vajadusi, on oluline isikute kohta kogutud andmeid säilitada võimalikult kaua. Kehtivas õiguses ja eelnõus sätestatud 50 aasta pikkune säilitustähtaeg tagab seda, et õiguskaitse- ja julgeolekuasutustel on piisavad võimalused julgeolekuohtude ennetamiseks ja avastamiseks. Sellisel juhul on oluline, et isiku kohta on varem kogutud andmed säilinud.

Küll tuleb RAKS-i põhimääruses säilitamistähtaja täpsustamisel arvestada määruse 2024/1348/EL (menetluse kohta) artikli 72 lõikes 1 sätestatut. Isikliku vestluse protokoll ja helisalvestis ning taotluse registreerimisel ja taotluse esitamisel saadud andmed tuleb kustutada kümne aasta möödudes alates lõpliku otsuse tegemisest või alates ajast kui Eesti on saanud

teada, et välismaalane on saanud mõne liikmesriigi kodakondsuse. Põhimõtteliselt tuleb kustutada rahvusvahelise kaitse taotleja või rahvusvahelise kaitse saanud isiku rahvusvahelise kaitse taotlemise põhjendus ja asjaomased tõendid. Küll aga on riigi julgeoleku ja siseturvalisuse kaitsmise vajadustest lähtuvalt vajalik säilitada andmed selle kohta, et asjaomane isik on rahvusvahelist kaitset taotlenud või Eestilt rahvusvahelise kaitse saanud. Samuti tuleb rahvusvahelise kaitse taotlemise andmeid (ulatuses, mis on kooskõlas eelviidatud määruses sätestatud kohustusega) säilitada, et teha otsus rahvusvahelise kaitse saaja elamisloa igakordse pikendamise. Kuigi rahvusvaheline kaitse antakse välismaalasele tähtajatult, hinnatakse kaitsevajaduse esinemist igakordse elamisloa pikendamisel. Elamisluba antakse viie aasta kaupa. Seega, kõiki taotleja andmeid ei saa kümne aasta möödudes kustutada, sest vastasel juhul puuduksid riigil vajalikud andmed rahvusvahelise kaitse alusel antud elamisloa pikendamiseks. Täpsed säilitustähtajad sätestatakse RAKS-i põhimääruses.

## Andmekoosseis

Andmekoosseisu seaduse tasandil kehtestamisega ei muutu see, et isikuandmeid töödeldakse jätkuvalt seaduses sätestatud alustel, st isikuandmete töötlemine peab olema vajalik avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 6 lõike 1 punkt e tähenduses. Samuti ei ole põhjust järeldada, et andmete töötlemise laadi, ulatust või konteksti ja eesmärki arvesse võttes tekiks füüsiliste isikute õigustele ja vabadustele suur oht isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 35 lõike 1 tähenduses.

VRKS-i alusel läbiviidavates menetlustes kogutavate andmete kategooriaid ja hulkasid eelnõuga oluliselt ei muudeta ehk ka praegu kogutakse rahvusvahelise kaitse taotlejatelt isikuandmeid, sh eriliiki isikuandmeid. Seega on sätestatav õiguslik raamistik isikuandmete kogumisele ja töötlemisele sarnane senise praktikaga. Küll aga on töödeldavate andmete koosseis sätestatud edaspidi seaduse tasandil ning seejuures on arvestatud uue kohustusliku toiminguga: RAKS-is töödeldakse edaspidi ka määruse 2024/1356/EL (taustakontrolli kohta) alusel tehtava taustakontrolli läbiviimiseks vajalikke andmeid.

Eriliiki isikuandmete töötlemise kohustus tuleneb eeskätt määrusest 2024/1351/EL (rändehalduse kohta).

**Mõju ulatus** on väike. Eelnõuga sätestatakse seaduse tasandil RAKS-i kantavate andmete koosseis ja säilitamise tähtajad. Andmete säilitamise tähtaeg on ka praegu seaduse tasandil ning andmete koosseis on praegu sätestatud andmekogu põhimääruses. Seega ei ole muudatusel andmesubjekti õigustele vahetut mõju. Edaspidi on andmesubjektil võimalik saada VRKS-i lugedes aru, et temaga suhtes tehtava menetluse andmeid töödeldakse RAKS-is konkreetse säilitustähtaja jooksul. Isikuandmete säilitamist käsitatakse eraelu puutumatuse riivena. Andmekoosseisude sätestamine seaduse tasandil aitab kaasa läbipaistvale andmetöötlusele.

**Mõju avaldumise sagedus** on väike, muudatused ei puuduta kõiki välismaalasi, vaid üksnes neid, kelle suhtes alustatakse VRKS-is sätestatud menetlusi nende enda algatusel.

**Ebasoovitava mõju kaasnemise risk** on väike. Pigem on mõju sihtrühmale positiivne, sest välismaalaste õigused on paremini kaitstud. Võimalikke riske, mis võivad kaasneda teadmatusel, aitavad maandada tõhus ja pidev infovahetus ning teavitustegevus.

**Järeldus mõju olulisuse kohta:** kokkuvõttes ei kaasne muudatusega olulist mõju isikuandmete töötlemisele. Muudatustel on sihtrühmale positiivne mõju, sest need aitavad tagada välismaalaste õiguste tõhusa kaitse.



## 6.6. Mõju halduskoormusele

Eelnõu ei mõjuta Eesti elanike halduskoormust negatiivselt. Eelnõu sihtrühma kuuluvad Eesti elanikud on rahvusvahelise kaitse saajad, kes asuvad pikendama tähtajalist elamisluba. Arvestades, et edaspidi on võimalik rahvusvahelise kaitse alusel antud tähtajalist elamisluba pikendada pikemaks ajaks kui kehtiv õigus võimaldab, on muudatuse mõju nende välismaalase halduskoormusele positiivne.

Eelnõu peamine sihtrühm on rahvusvahelise kaitse taotlejad ning seda sihtrühma ei saa käsitleda ühegi õigusakti kohaselt Eesti elanikena.

Eelnõu ei mõjuta ettevõtjate ega vabaühenduste halduskoormust, eelnõus ei sätestata neile kohustusi.

## 7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Muudatuste rakendamine toob kaasa:

1. PPA menetlus- ja vastuvõtuvõimekuse suurendamise, sh infosüsteemide loomise ja arendamise, rakendustele ligipääsu soetuse ja haldamise ning nõutud võimekuse tasemel menetluste läbiviimiseks vajaliku taristu ostmise ja arendamise kulud;
2. riikliku vastuvõtusüsteemi võimekuse arendamine sotsiaalteenuste pakkumise;
3. justiitsüsteemi võimekuse suurendamise, sh infosüsteemide arendamise, koolitus- ja teavitustegevuste kulud;
4. Eesti solidaarsuspanusega seotud kulud.

Seaduse rakendamiseks kasutatakse EL AMIFI perioodi 2021-2027 selleks planeeritud vahendeid (14 847 510 eurot)<sup>139</sup>, rakendusotsustega<sup>140</sup> reformi rakendamiseks eraldatud erimeetme toetust AMIF-isse (25 188 636,27 eurot, sh riiklik kaasfinantseering 10%) ja Piirihaldus ja viisapoliitika rahastusse<sup>141</sup> (20 798 122,64 eurot, sh riiklik kaasfinantseering 10%) lisandunud toetust. Eelnõus planeeritud muudatuste rakendamisel on välisvahendite kasutamisel, eriti erimeetme toetusel oluline roll. Erimeetmega eraldatud raha kättesaamise raskused, sh hilinemine, mõjutab rakendamisega alustamist. Juhul kui muudatusega seotud vastutav asutus ei saa pakkuda sildfinantseerimist, hilineb planeeritud tegevusega alustamine.

SKA 2024. a. andmetel on majutusteenuse teenuse maksumus ühes kalendrikuus ühe rahvusvahelise kaitse taotleja kohta on keskmiselt 691 eurot kuus. Rahvusvahelise kaitse saamise korral lisanduvad KOV-i kolimisega kaasnev ühekordne eluruumi üürilepingu sõlmimisega seonduvad kulud ning tõlketeenuse võimaldamine kahe aasta jooksul

<sup>139</sup> Ülevaade toetatavatest meetmetest – [Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond \(AMIF\) periood 2021-2027 | Siseministeerium](#).

<sup>140</sup> Euroopa Komisjoni rände ja siseasjade peadirektoraadi peadirektori 19. detsembri 2024. aasta otsus „[Decision of the Director-General for Migration and Home affairs on a non-substantial amendment to Commission Implementing Decision C\(2022\) 8993 final on the financing of the components of the Thematic Facility under the Integrated Border Management Fund, the Instrument for Financial Support for Border Management and Visa Policy, and adoption of the work programme for the years 2023, 2024 and 2025](#)“; Euroopa Komisjoni 08. mai 2025 rakendusotsus „[COMMISSION IMPLEMENTING DECISION amending Implementing Decision C\(2022\) 8340 final on the financing of components of the Thematic Facility under the Asylum, Migration and Integration Fund and adoption of the Work Programme for 2023, 2024 and 2025](#)“.

<sup>141</sup> Ülevaade toetatavatest meetmetest – [Piirihalduse ja viisapoliitika rahastu \(BMVI\) periood 2021-2027 | Siseministeerium](#).

Eesti solidaarsuspanuse jaoks on planeeritud 1,7 miljonit eurot alates 2026. aastast riigi eelarve 2025-2028 protsessis Vabariigi Valitsuse sihtotstarbelisse reservi. Kulud sõltuvad sihtgrupist, sh kas ümber paigutatakse taotlejat või kaitse saajat.

**Tabel 13.** Välismaalaste ümberpaigutamisega seotud tulude ja kulude arvestus (allikas: SIM)

<b>Tulu</b>	<b>Ühekordne toetus ühe inimese kohta eurodes</b>	<b>Ühekordne toetus kolme inimese kohta eurodes</b>
	<b>10 000</b>	<b>30 000</b>
<b>Kulu</b>	Maksumus ühe inimese kohta esimesel aastal, eurodes	Maksumus pere kohta, esimesel aastal, eurodes (üks vanem ja kaks last)
<b>Elamisloa menetluse kulu</b>	500	1500 <sup>142</sup>
<b>Kohanemise kulu</b>	2220	2220
<b>Hariduskulu</b>	0	8000
<b>Sotsiaalkulu</b>	7700-12 000	16 000-28 000
<b>KOKKU</b>	<b>14 800–19 100</b>	<b>32 100–44 100</b>

Iga ümberpaigutatud inimese kohta maksab EK ühekordset toetust 10 000 eurot. Solidaarsusmehhanismi rahalisel panustamisel tuleb arvestada, et inimeste vastuvõtmisest loobumise korral tuleb arvestuslikult maksta rahalist toetust määras, mis õiglase solidaarsuspanuse nn inimeste solidaarsuse jaotuse arvestuses on 21 500 eurot inimese kohta. Riigi ja KOV-i tegevused, eeldatavad kulud ja tulud sõltuvad Vabariigi Valitsuse otsusest, PPA ja KAPO töö efektiivsusest ning kohanemisprogrammi ja õigusabi tõhususest. Ümberpaigutamise kuludele lisanduvad näiteks KAPO tegevused julgeolekukontrolli teostamisel enne ümberasustava välismaalase Eestisse vastu võtmist. Täiendav vajadus sõltub vastu võetavate inimeste arvust ja profiilist ning ei ole avalik teave. Eelnõu rakendamisega hakkab ÕK tagama põhiõiguste seiret taustakontrolli ja piirimenetluse ajal, milleks on vajalik lisaraha riigi eelarvest 150 000 eurot aastas.

Teiste rakendamisega seotud vajaduste katmiseks taotleb asjaomane valitsemisala lisavahendeid riigieelarve strateegia protsessis või leitakse katteallikad olemasolevast eelarvest.

## 8. Rakendusaktid

**8.1.** Muudatuste rakendamiseks on vaja kehtestada:

- 1) siseministri määrus „Rahvusvahelise kaitse saaja ja tema perekonnaliikme elamisloa taotlemise, andmise ja pikendamise ning kehtetuks tunnistamise kord ning elamisloa taotlemisel esitatavate tõendite ja andmete loetelu“;
- 2) siseministri määrus „Kinnipidamiseks loa saamise taotluses esitatavate andmete ja tõendite loetelu“;
- 3) siseministri määrus „Rahvusvahelise kaitse andmise registri põhimäärus“;
- 4) siseministri määrus „Rahvusvahelise kaitse taotleja tunnistuse vorm ja sellele kantavate andmete loetelu“;
- 5) siseministri määrus „Ajutise kaitse saaja reisiloa vorm ja sellele kantavate andmete loetelu“;

**8.2.** Muudatuste rakendamiseks on vaja muuta järgmiseid siseministri määruseid:

- 1) siseministri 26. augusti 2020. aasta määrus nr 33 „Elamisloakaardi vorm ja tehniline kirjeldus ning elamisloakaardile kantavate andmete loetelu“;

<sup>142</sup> Menetluse kuludesse pole arvestatud võimalikku tekkivat mastaabisäästu sama perekonna laste menetlustes

- 2) siseministri 1. juuli 2020 aasta määrus nr 25 „Eestis seadusliku aluseta viibivate ja viibinud välismaalaste andmekogu põhimäärus“;
- 3) siseministri 18. detsembri 2015. aasta määrus nr 81 „Elamislubade ja töölubade registri põhimäärus“.

**8.3.** Muudatuste rakendamiseks ja vastavalt ministrite vastutusvaldkonnale muudab kultuuriminister siseministri 13. augusti 2014. a määrust nr 34 „Kohanemisprogramm“.

**8.4.** Muudatuste rakendamiseks on vaja muuta järgmiseid sotsiaalministri määruseid:

- 1) sotsiaalministri 19. novembri 2013. a määrus nr 37 „Rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskuse sisekorraeeskiri“ ja
- 2) sotsiaalministri 6. detsembri 2013. aasta määrus nr 40 „Rahvusvahelise kaitse taotleja ja väljasaadetava tervishoiuteenused“.

**8.5.** Muudatuste rakendamiseks on vaja muuta Vabariigi Valitsuse 23. detsembri 2021. aasta määrust nr 125 „Automaatse biomeetrilise isikutuvastuse süsteemi andmekogu põhimäärus“.

**8.6.** HMS § 93 lõike 1 alusel muutuvad kehtetuks:

- 1) siseministri 7. juuli 2006. aasta määrus nr 47 „PPA ametiruumide sisekorra eeskiri“;
- 2) siseministri 14. juuli 2006. aasta määrus nr 48 „Reisiloo vorm ja sellele kantavate andmete loetelu“;
- 3) siseministri 24. septembri 2013. aasta määrus nr 29 „PPA ametiruumides majutatavale rahvusvahelise kaitse taotlejale toiduraha maksmise kord ja määrad“;
- 4) siseministri 18. detsembri 2015. aasta määrus nr 76 „Riikliku rahvusvahelise kaitse andmise registri põhimäärus“;
- 5) siseministri 18. detsembri 2015. aasta määrus nr 86 „Ajutise kaitse saaja ja tema perekonnaliikme elamisloa taotlemise, andmise ja pikendamise ning kehtetuks tunnistamise kord ning elamisloa taotlemisel esitatavate tõendite ja andmete loetelu“;
- 6) siseministri 18. detsembri 2015. aasta määrus nr 87 „Pagulase ja täiendava kaitse saaja ning nende perekonnaliikme elamisloa taotlemise, andmise, pikendamise ja kehtetuks tunnistamise kord ning elamisloa taotlemisel esitatavate tõendite ja andmete loetelu“;
- 7) siseministri 18. veebruari 2016. aasta määrus nr 7 „Rahvusvahelise kaitse taotleja tunnistuse vorm ja sellele kantavate andmete loetelu“;
- 8) siseministri 2. mail 2016. aasta määrus nr 13 „Rahvusvahelise kaitse taotlejaga vestluse läbiviimise kord“.

Rakendusaktide kavandid on esitatud eelnõu seletuskirja lisas 6. Kavandid on esialgsed ja neid täiendatakse seaduseelnõu kooskõlastamise käigus. Kavandatud muudatused esitatakse eraldi kooskõlastamiseks.

## **9. Seaduse jõustumine**

Seadus jõustub 2026. aasta 12. juunil, sest siis tuleb rakendada varjupaiga- ja rändehalduse õigustiku reformi.

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

Eelnõu on koostatud Siseministeeriumi juhitud valdkondade ülese töörühma kaasamisel ning esitatakse kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu ministeeriumidele ja RK-le, Eesti Linnade ja Valdade Liidule, Euroopa rändevõrgustiku Eesti kontaktpunktile,

Töötukassale, Eesti ENIC/NARIC Keskusele, ÕK-le, SKA-le, PPA-le, KAPO-le, SMIT-ile, RIK-ile, RTK-le, IOM-ile, UNHCR-ile, EIK-ile, PA-le, RAB-ile ja VLA-le.

Kaasatud asutuste esialgsed ja mitteametlikud märkused ning tagasiside eelnõu kavandile on esitatud eelnõu seletuskirja lisas 7.

Lauri Hussar  
Riigikogu esimees

Tallinn, 2025

---

Algatab Vabariigi Valitsus