



Ken-Marti Vaher
Siseministeerium
info@siseministeerium.ee

30.01.2012 nr 15.3-11/21518-1

Teenistusliku järelevalve menetlus

Austatud minister

Edastame tagasiside siseministeeriumi poolt elamisloa taotluste menetlemise osas teostatud teenistusliku järelevalve käigus antud hinnangule.

Politsei- ja Piirivalveamet alustas menetluste täiustamist ja ümberkorraldamist 2011. aastal tuginedes sisemiselt läbiviidud analüüsidele. Olukorras, kus on märgata üha suurenevat huvi Eesti elamisloade taotlemise vastu, on PPA otsustanud kaasata keskkriminaalpolitseid esmaste elamisloataotluste menetlustesse. Lisaks on Kaitsepolitseiametile tehtud ettepanek laiendada kriteeriume, mille alusel saadetakse taotlejate andmed kontrollimiseks. 2011. aasta algusest alates teostas PPA järelkontrolli kõigi 1238 isiku suhtes, kellel on kehtiv elamisloa töötamiseks juhtorgani liikmena. 993 juhul tuvastati, et isikule ei ole elamisloa kehtivusajal juhtorgani liikme tasu makstud, mistõttu nende osas alustasime täiendavat kontrolli. Lisaks kontrollis PPA 124 isiku, kellel on kehtiv elamisloa ettevõtluseks, elamisloa omamise põhjendatust ning alustas neist 61 puhul elamisloa kehtetuks tunnistamise menetlust.

Arvestades, et antud teenistusliku järelevalve käigus ei ole siseministeerium kontrollinud ühegi elamisloa taotluse menetlust, ei saa PPA nõustuda hinnanguga, mille kohaselt ei ole PPA ametnikud alati välja selgitanud menetluses tähtsust omavaid asjaolusid.

Lähtuvalt sellest, et siseministeerium ei küsinud PPA-lt teenistusliku järelevalve käigus andmeid sellest, kui mitmel korral on PPA elamisloa andmisest või pikendamisest keeldunud või elamisloa kehtetuks tunnistanud VMS § 123 p 4 või VMS § 124 lg 1 p 7 alusel, ei saa PPA nõustuda hinnanguga, et elamisloa taotlemisel PPA ametnikud ei kontrolli elamisloa andmise eesmärgipärasust ja põhjendatust. 2011. aastal keeldusid ametnikud eelnimetatud alustel 106 juhul elamisloa andmisest või tunnistasid elamisloa kehtetuks.

PPA juhib tähelepanu asjaolule, et siseministeerium ei ole hinnangu andmisel elamisloa kehtivusajal PPA algatusel järelkontrolli teostamise suhtes tuginenud faktidele. Järeldustes toodud väide, et PPA ei uuri elamisloa omamise põhjendatust ega eesmärgipärasust, ei vasta tõele. PPA on korduvalt selgitanud, et järelkontroll välismaalaste üle elamisloa kehtivusajal toimub kolmel viisil:

1. Järelevalve alla jäetakse need elamisloa saanud isikud, kelle puhul menetluse käigus on ilmnunud kahtlused elamisloa eesmärgipärasel kasutamises, kuid kelle puhul ei olnud väljaandmisel otseseid tõendeid ega alust elamisloa andmisest keeldumiseks. Andmed sellest, kui palju isikuid on järelevalve alla jäetud aastatel 2008-2011 on ministriumile edastatud viimati 06.01.2012;

2. Teatud kõrge väärkasutuse riskiga isikute puhul tehakse elamislubade aluste järelkontrolli 100-protsendiliselt. Nendeks on esiteks õppimaasumiseks elamisloa saanud isikud, keda kontrollitakse kaks korda aastas: veebruaris ja novembris, kas nad reaalselt Eestis õpivad ja teiseks isikud, kellele on väljastatud elamisluba töötamiseks ettevõtte juhtorgani liikmena. PPA migratsioonijärelevalvebüroo kontrollis eelmisel aastal üle kõik isikud, kel oli kehtiv elamisluba töötamiseks juhtorgani liikmena ning tuvastas 993 juhul, et isikule ei ole elamisloa kehtivusaajal töötasu makstud;

3. Järeelkontrolli tehakse ka koostööpartneritelt (kindlustusfirmad, vanglad, ajakirjandus, kodanike kaebused jne) ja meie partnerasutustelt või PPA teistelt osakondadelt saadud info või vihje alusel. Niisuguseid vihje peale tehtud järelkontrollide on aastas läbi viidud üle 100.

PPA toetab ettepanekut kaasata ettevõtluseks taotletavate elamislubade menetluses äriplaani kirjelduse hindamisel Majandus- ja Kommunikatsiooniministriumit või mõnda teist majandusvaldkonda tundvat asutust, kuid niisugune kohustus tuleks õigusselguse huvides ette näha seaduses või selle volitusel antud regulatsioonides, et asjassepuutuv asutus saaks sellega arvestada ressursi planeerimisel, osaleda rakendusaktide väljatöötamisel ning et vastavatel asutustel oleks ka konkreetne vastutus hinnanguid andes. Leiame, et elamisloaliigid, mille taotluste menetlemisel on vajalik kaasata väliseid partnereid, tuleb reguleerida välismaalaste seaduses. Siinkohal võib eeskujuks võtta Soome välismaalaste seaduse, mille artikkel 84 (1) sätestab, et ettevõtjate vastavust riigi poolt sätestatud tingimustele hindab Centres for Economic Development, Transport and the Environment ning artikkel 84(2) täpsustab, et ülejäänud elamisloa andmise tingimustele vastavust kontrollib migratsiooniamet.

Ettevõtluseks taotletavate elamislubade menetlemisel Eesti välismaalaste seadus sellist vajadust ette ei näe ning vastav volitus on antud vaid PPA-le. PPA ametnikud on kursis haldusmenetluse seaduses toodud võimalusega küsida mõne teise haldusorgani arvamust või kooskõlastust ning seda kasutatakse regulaarselt. Näiteks küsib PPA Terviseameti hinnangut, kui tekib kahtlus elamisloa taotlemisel esitatud arstitõendi ehtsuses.

Tähelepaneku kohta, et ettevõtluseks elamisluba taotlevatelt isikutelt oleks tulnud küsida täiendavaid dokumente või tõendeid soovime märkida järgmist. Avalik haldus peab olema läbipaistev ning üldjuhul peab olema võimalik otsus teha nende dokumentide ja andmete põhjal, mille esitamist rakendusaktid vastava taotluse jaoks isikule ette näevad. Kui regulatsioonis sätestatud andmetest ei piisa, siis on vajalik regulatsiooni täiendada. Leiame, et inimene, kes taotleb riigilt ükskõik millist luba, peab teadma, milliseid toiminguid on vaja eelnevalt teha või milliseid andmeid ja dokumente tuleb esitada. See seostub ka üldkehtiva õigusselguse ja õigustatud ootuse printsiibiga.

Samuti leiame, et siseministrium on lühikese aja jooksul viinud PPA suhtes läbi kaks kodakondsuse ja migratsiooni valdkonda puudutavat teenistusliku järelevalvemenetlust, mille järeldused on omavahel vastuolulised.

Eelmises PPA suhtes läbiviidud teenistusliku järelevalve menetluses leidis siseministerium, et PPA on Eestis ettevõtlusega tegelevate välismaalaste suhtes järelevalvet teostades kasutanud ressursi ebamõistlikult, kuid antud järelevalvemenetluse tulemustes on PPA järelevalvet Eestis ettevõtlusega tegelevate välismaalaste suhtes hinnatud ebapiisavaks.

Erinevad järeldused tekitavad poliitika rakendamisel ebakindlust ja mitmeti mõistmist, mistõttu ootame siseministeriumilt selgemat ja arusaadavat migratsioonipoliitika kujundamist.

Politsei – ja Piirivalveamet on teinud läbiviidud teenistuslikust järelevalvest vajalikud järeldused ja on asunud ja osaliselt ka juba muutnud sisemisi regulatsioone, et vältida edaspidi väljatoodud vajakajäämisi.

Tekkinud olukorra paremaks reguleerimiseks teeb Politsei- ja Piirivalveamet konkreetset järgnevat ettepanekud:

1) Samaselt Soomele näha ette, et esmane elamisloa ettevõtluseks väljastatakse tähtajaga kuni 1 aasta. Vastav regulatsioon seab välismaalasele kohustuse aasta pärast elamisloa saamist tõendada elamisloa edaspidise omamise põhjendatust. Juhul, kui elamisloa omamine on põhjendatud ning seda on eesmärgipäraselt kasutatud, siis pikendatakse elamisloa.

2) Samaselt teistele välismaalaste seaduses märgitud juhtudele sätestada ka ettevõtluseks taotletavate elamisloade puhul näiteks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumile, Eesti Töötukassale või muule ametile ülesanne hinnata välismaalase poolt asutatud ettevõtte võimalikku kasu Eesti majanduse arengule.

Täiendavad ettepanekud, mis nõuavad veel erinevate halduspraktikate võrdlust ja analüüsi, edastame Teile hiljemalt 10. veebruaril.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Raivo Küüt
politseikolonel
peadirektor