



SISEMINISTEERIUM
Estonian Ministry of the Interior

Tähtajaliste elamislubade andmise, pikendamise ja kehtetuks tunnistamise korraldus

Politsei- ja Piirivalveametis

Teenistuslik järelevalve

2012

Sisukord

Sissejuhatus	4
I Politsei- ja Piirivalveameti sisene elamisloa taotluste menetlemise töökorraldus.....	8
1. Menetluspädevus	8
2. Järelevalve korraldus menetlejate töö üle	10
3. Järeldused	10
4. Ettepanekud.....	11
II Elamisloa taotluste eelkontroll.....	12
1. Andmete kogumine ja teiste asutuste kaasamine	12
2. Tähtsust omavate asjaolude väljaselgitamine	13
3. Järeldused	16
4. Ettepanekud.....	17
III Elamislubade järelkontroll	18
1. Järelkontrolli alla jätmise põhjused.....	18
2. Teabeallikad	19
3. Järeldused	20
4. Ettepanekud.....	22
Teenistusliku järelevalve kokkuvõte.....	23
LISA 1 Siseministeriumi 23.12.2011 kiri nr 2-3/101-1 Politsei- ja Piirivalveametile teenistusliku järelevalve menetluse algatamise kohta 2 lehel	26
LISA 2 Siseministeriumi 04.01.2012 kiri nr 2-3/101-3 Politsei- ja Piirivalveametile täpsustavate küsimuste kohta 3 lehel 1 eks.	28
LISA 3 Politsei- ja Piirivalveameti 30.12.2011 kiri nr 15.3-11/63453 Siseministeriumile 5 lehel 1 eks. AK kuni 30.12.2016, alus AvTS § 35 lg 1 p12 (PPA vastuskiri I).....	31
LISA 4 Politsei- ja Piirivalveameti 06.01.2012 kiri nr 15.3-11/2078-2 Siseministeriumile 6 lehel 1 eks. AK kuni 06.01.2017, alus AvTS § 35 lg 1 p 9 (PPA vastuskiri II).....	36

LISA 5 Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori 29.12.2011 käskkiri nr 484 „Elamisloa ja tööloa ning nende pikendamise taotluste, elamisloakaardi, välismaalase passi, pagulase reisisidokumendi, ajutise reisisidokumendi ja meresõidutunnistuse taotluste ja Eestist eemalviibimise registreerimise taotluste ning elamisloa ja tööloa kehtetuks tunnistamise menetlusjuhendi kinnitamine“ 2 lehel 1 eks. AK kuni 16.12.2016, alus AvTS § 35 lg 1 p 9.....	39
LISA 6 Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori 29.12.2011 käskkirjaga nr 484 kinnitatud lisa 1 „Elamisloa ja tööloa ning nende pikendamise taotluste, elamisloakaardi, välismaalase passi, pagulase reisisidokumendi, ajutise reisisidokumendi ja meresõidutunnistuse taotluste ja Eestist eemalviibimise registreerimise taotluste ning elamisloa ja tööloa kehtetuks tunnistamise menetlusjuhend“ 29 lehel 1 eks. AK kuni 16.12.2016, alus AvTS § 35 lg 1 p 9.....	41
LISA 7 Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori 29.12.2011 käskkirjaga nr 484 kinnitatud lisa 2 „Euroopa Liidu kodaniku ja tema perekonnaliikmele elamisõiguse andmise ning selle pikendamise ja lõpetamise ning Euroopa Liidu kodanikule isikutunnistuse ja tema perekonnaliikmele elamisloakaardi väljaandmise taotluste menetlusjuhend“ 23 lehel 1 eks. AK kuni 16.12.2016, alus AvTS § 35 lg 1 p 9.....	69
LISA 8 Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori 01.01.2010 käskkiri nr 69 „Migratsioonijärelevalve ametnike poolt järelevalve teostamise ning registreerimise korra kinnitamine“ 1 lehel 1 eks.....	70
LISA 9 Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori 01.01.2010 käskkirjaga nr 69 kinnitatud lisa 1 „Migratsioonijärelevalve ametnike poolt järelevalve teostamise ning registreerimise kord“ 9 lehel 1 eks.....	71
LISA 10 Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori 28. 09.2010 käskkiri nr 401 „Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori 01.01.2010 käskkiri nr 69 „Migratsioonijärelevalve ametnike poolt järelevalve teostamise ning registreerimise korra kinnitamine“ muutmine“ 6 lehel 1 eks. AK kuni 13.09.2015, alus AvTS § 35 lg 1 p 9.....	79
LISA 11 Äriplaani kirjeldused 10 lehel 1 eks.....	85
LISA 12 Politsei- ja Piirivalveameti esitlus 21 slaidil 1 eks.....	94
LISA 13 Politsei- ja Piirivalveameti 15.12.2011 ettekande kokkuvõte 8 lehel 1 eks.....	116
LISA 14 E-kirjad statistika kohta 3 lehel 1 eks.....	124

Sissejuhatas

Eesti elamisloa saamiseks peab välismaalasel olema põhjus, miks ta soovib Eestisse elama asuda. Elamisloa võib saada elama asumiseks abikaasa või lähedase sugulase juurde, Eestis õppimiseks, töötamiseks, ettevõtluseks piisava legaalse sissetuleku olemasolul ja välislepingu alusel.

Eestisse elama asuvate välismaalaste hulk on osaliselt piiratud sisserände piirarvuga. Sisserände piirarvu alla lähevad elamisload töötamiseks, ettevõtluseks, piisava legaalse sissetuleku olemasolul ja välislepingu alusel.

Iga aasta jaanuaris kehtestab Vabariigi Valitsus sisserände piirarvu, mis ei tohi seaduse kohaselt ületada 0,1 % Eesti alalisest elanikkonnast.

Valdav osa sisserände piirarvu alla kuuluvatest elamislubadest antakse töötamiseks – 2011. aastal 84,2 %. Elamisload ettevõtluseks, piisava legaalse sissetuleku alusel ja välislepingu alusel moodustavad vaid väga väikese osa piirarvu raames antavatest elamislubadest – 2011. Aastal vastavalt 10,7 % ettevõtluseks, piisava legaalse sissetuleku alusel 3,4 % ja välislepingu alusel 1,7 %.

Sisserände piirarvu täitumine 2011. aastal

Vabariigi Valitsus kehtestas 13. jaanuaril 2011 käesoleva aasta piirarvuks 1008. Kuna sisserände piirarv ei ole viimastel aastatel täitunud, siis ei olnud 2011. aasta alguses põhjust kehtestada suuremat piirarvu kui 0,075 % Eesti alalisest elanikkonnast. Piirarvu jagunemist elamisloa andmise aluste järgi siseminister ei kehtestanud, sest polnud alust arvata, et piirarv täielikult täitub.

2011. aasta mais selgus, et sisserände piirarv täitub ebatavaliselt kiiresti, sest enneolematult palju elamisloa taotlusi on esitatud töötamiseks juhtorgani liikmena – juuli alguseks oli sel alusel juba antud 580 elamisluba, mis moodustas üle poole kogu kehtestatud piirarvust. Sellest tulenevalt tekkis oht, et kiire piirarvu täitumise tõttu juhtorgani liikmetega ei oleks jäänud võimalust taotleda tähtajalist elamisluba mõnel muul alusel.

Politsei- ja Piirivalveamet teavitas 26.05.2011 kirjaga nr 15.3-11/26481 Siseministeeriumit, et PPA on tähtajaliste elamislubade menetlemisel tuvastanud mitmeid asjaolusid, mis viitavad välismaalaste seaduse töörande regulatsiooni väärkasutamisele.

Olles pidanud nõu Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga ja teiste koostööpartneritega kehtestas siseminister 4. juulil määrusega, et rohkem elamislube töötamiseks juhtorgani liikmena 2011. aastal ei anta. Ühtlasi alustas Politsei- ja Piirivalveamet kontrolli, et välja selgitada taotluste suure hulga põhjused. Ilmnes, et paljud äriühingud olid tõenäoliselt asutatud üksnes selleks, et taotleda elamisluba juhtorgani liikmena.

Töötamiseks juhtorganite liikmena antud elamislubade suure arvu tõttu täitus sisserände piirarv juba 31. augustil 2011. Sisserände piirarvu täitumise hetkel oli menetluses veel 61 elamisloa taotlust töötamiseks (oskustöölised), 26 taotlust ettevõtluseks ning 41 taotlust piisava legaalse sissetuleku alusel.

Siseminister pöördus Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ja Kaubandus-Tööstuskoja poole, et küsida nende seisukohta sisserände piirarvu suurendamise vajaduse kohta. Nii Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium kui ka Kaubandus-Tööstuskoda tegid ettepaneku sisserände piirarvu suurendamiseks kuni 0,1 % Eestis alalisest elanikkonnast, põhjendades seda Eesti majandusarengu vajadustega. Sellele tuginedes esitas siseminister Vabariigi Valitsusele ettepaneku sisserände piirarvu suurendamiseks 336 võrra. Vabariigi Valitsus kehtestas 29.09.2011 sisserände piirarvuks 1344, mis on maksimaalne lubatud suurus.

Selleks, et lisandunud piirarvu arvelt saaksid elamislube eelkõige oskustöölised, keda Eesti tööandjad vajavad, algatas siseminister määruse eelnõu sisserände piirarvu jagamiseks elamisloa andmise aluste järgi. Piirarvu jagunemisel lähtus Siseminister varasemate aastate sisserände piirarvu jagunemisest erinevate elamisloa andmise aluste järgi ning tegi prognoosi 2011. aasta lõpuni – eelnõu kohaselt nähti ette 292 elamisluba töötamiseks, 25 ettevõtluseks, 8 piisava legaalse sissetuleku olemasolul ja 11 välislepingu alusel.

Eelnõu kooskõlastamise käigus tegi Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ettepaneku suurendada piirarvu ettevõtluseks antavate elamislubade arvu 60 võrra, põhjendades oma ettepanekut ettevõtlusinvesteeringute olulisusega Eesti majandusele ja piirarvu vähese täitumisega teistel alustel. Tuginedes Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kui majanduspoliitika väljatöötamise ja elluviimise eest vastutava ministeeriumi ekspertarvamusele, kehtestas siseminister 15.10.2011 sisserände piirarvu jagunemise järgmiselt – lisandus 232 elamisluba töötamiseks, 85 ettevõtluseks, 8 piisava legaalse sissetuleku olemasolul ja 11 välislepingu alusel.

Kui siseminister ei oleks kehtestanud sisserände piirarvu jagunemist elamisloa andmise aluste järgi, siis oleks sisserände piirarv täitunud lihtsalt elamisloa taotluste laekumise järjekorras. Nii oleks elamisloa saanud vähemalt 66 isikut piisava legaalse sissetuleku alusel, kelle taotlused olid sisserände piirarvu suurendamise ajaks menetluses, 8 asemel, nagu siseminister määrusega kehtestas, ja selle võrra oleks saanud teistel alustel elamislube vähem isikuid. Arvestades, et ka elamisloa andmise tingimusi piisava legaalse sissetuleku alusel on kerge täita, siis oleks piirarvu jagamata jätmise korral ilmnunud tõenäoliselt suur hulk fiktiivseid taotlusi sellel alusel – kui 2009. aastal esitati elamisloa taotlusi 62 ja 2010. aastal 58, siis 2011. aastal esitati tähtajalise elamisloa taotlusi piisava legaalse sissetuleku alusel 152. Tähtajalise elamisloa piisava legaalse sissetuleku olemasolul taotlemisel esitatakse legaalse sissetuleku kohta tõendeid, mille õigsuse kontrollimine on raskendatud ja mille suhtes on kahtlus, et need on fiktiivsed.

Sisserände piirarvu jagunemine aastatel 2009, 2010 ja 2011 oli järgmine:

	2009	%	2010	%	2011	%
Piirarv/Tähtajalise elamisloa otsused	1002		1009		1344	
Ettevõtlus	63	8,7%	62	7,5%	137	10,7%
Legaalne sissetulek	25	3,5%	22	2,7%	43	3,4%
Töötamine (sh töötamine äriühingu juhtorgani liikmena)	583	80,9%	686	83%	1081 (sh 580)	84,2%
Välisleping	50	6,9%	56	6,8%	22	1,7%
Kokku	721	100%	826	100%	1283	100%
Piirarvu jääk	281		183		61	

Elamislubade kontrollimine

Kohe 2011. aasta juunis, kui oli ilmnenu, et äriühingu juhtorgani liikmete elamislube väärkasutatakse, alustas Politsei- ja Piirivalveamet elamislubade töötamiseks juhtorgani liikmena järelkontrolli. Järelkontrolli tulemusena alustati 65 elamisloa kehtetuks tunnistamise menetlust ja neid lisandub pidevalt.

Ühtlasi alustas Siseministerium koos Politsei- ja Piirivalveametiga analüüsi, et välja selgitada, millised seaduse kitsaskohad väärkasutamist võimaldavad. Analüüsi käigus kontrollitakse kõigi sisserände piirarvu alla kuuluvate muudel alustel antud elamislubade võimalikke väärkasutusi.

Siseministeriumi korraldusel analüüsis Politsei- ja Piirivalveamet ka Eesti Ekspressis 1.12.2011 avaldatud Indrek Raudse ja Nikolai Stelmachi kaudu elamisloa saanud isikute nimekirja, kellest 125 oli Eesti tähtajaline elamisluba. Kontrolli tulemusena ilmnes, et neist 61 juhul on Politsei- ja Piirivalveametil kahtlus, et isik ei täida seaduses sätestatud nõudeid ja kohustusi, mistõttu on alustatud elamisloa ettevõtluseks kehtetuks tunnistamise menetlust.

Siseministeriumi 5.12.2011 antud korraldusel teeb Politsei- ja Piirivalveamet ka lauskontrolli 2011. aastal antud sisserände piirarvu alla kuuluvate elamislubade suhtes ja kontrollib nõuetele vastavust.

Teenistusliku järelevalve menetlus

Siseministerium alustas 15.12.2011 ka teenistuslikku järelevalve menetlust asjas, mis puudutab tähtajaliste elamislubade andmise, pikendamise ja kehtetuks tunnistamise korraldust Politsei- ja Piirivalveametis. Teenistusliku järelevalve menetluse eesmärgiks on välja

selgitada, kas elamisloa taotluste menetlemine ning elamislubade eelkontroll ja järelkontroll on korraldatud piisavalt ja otstarbekalt, et ennetada ja avastada võimalikke väärkasutusi, ja kas ressursid selleks on piisavad.

Teenistusliku järelevalve menetlust juhtis Siseministeeriumi sisejulgeoleku asekancler Erkki Koort ning menetluse raames tegid menetlustoiminguid migratsiooni- ja piirivalvepoliitika osakonna juhataja Ruth Annus ja sama osakonna nõunikud Ele Russak ja Martin Sepp.

Menetluse käigus analüüsiti elamisloa taotluste menetlemise korraldust Politsei- ja Piirivalveametis ameti poolt edastatud menetlusjuhendite ja seletuste alusel.

Teenistusliku järelevalve menetluse tulemusena leidis Siseministeerium, et Politsei- ja Piirivalveameti elamislubade menetlemise praegune korraldus ei ole piisav elamislubade väärkasutuse ennetamiseks ja tõkestamiseks. Sellest tulenevalt tegi Siseministeerium Politsei- ja Piirivalveametile ettepanekud töökorralduse muutmiseks.

I Politsei- ja Piirivalveameti sisene elamisloa taotluste menetlemise töökorraldus

1. Menetluspädevus

Elamisloa taotluste menetlemine on PPA-s korraldatud järgmiselt:

Kui isik vastab elamisloa andmise/pikendamise tingimustele, tehakse otsus elamisluba anda/pikendada. Kui isik ei vasta elamisloa andmise/pikendamise tingimustele või esineb elamisloa andmisest/pikendamisest keeldumise alus, koostab menetleja taotlejale vastava sisulise teavituse ning välismaalasele antakse mõistlik aeg omapoolse arvamuse ja vastuväidete esitamiseks. Arvamuse ja vastuväidete esitamisel tutvub menetleja nendega, teeb vajadusel täiendavaid päringuid ning langetab otsuse. Elamisloa andmisest/pikendamisest keeldumise korral koostatakse motiveeritud haldusotsus, kus on toodud menetluse asjaolud, õiguslikud põhjendused ja otsuse vaidlustamise kord. (PPA vastuskiri I p i ja k).

Kui elamisloa taotluse menetluses leiab kinnitust, et isik ei vasta elamisloa andmise tingimustele või tema suhtes esineb muu elamisloa andmisest keeldumise alus, siis edastatakse taotlus menetlusnõunikule, kes otsustab selle üleandmise elamisloa andmisest keeldujatele. Otsuse tegemisel lähtub menetlusnõunik vastava valdkonna menetluspraktikast ning elamisloa andmisest keeldujate hinnangust. Menetlusnõunik võib suunata taotluse tagasi esialgsele menetlejale, kui leiab, et taotluse suhtes on vaja veel täiendavaid menetlustoiminguid teha. (PPA vastuskiri II p 2).

Elamisloa taotluste menetlejad kodakondsus- ja migratsiooniosakonna staatuse määratlemise büroo välismaalastetalituses:

- 1) Elamisloa taotlusi elama asumiseks abikaasa, vanema, lapse, lapselapse või eestkostja juurde, välislepingu alusel ning pikaajalise elaniku elamisloa taotlusi menetlevad 3 ametnikku;
- 2) Elamisloa taotlusi Eestis õppimiseks, töötamiseks, ettevõtluseks või piisava legaalse sissetuleku alusel menetlevad 3 ametnikku;
- 3) Kriminaalkorras karistatud või välisriigi kaardisõjaväes teeninud isikute elamisloa taotlusi (olenemata elamisloa taotluse alustest) ning pikaajalise elaniku elamisloa taotlusi menetlevad 3 ametnikku
- 4) Elamisloa andmisest/pikendamisest keeldumise otsuseid teevad ning kehtetuks tunnistamise menetlusi viivad läbi 2 ametnikku;
- 5) Elamisloa taotluste menetluse ühetaolisena korraldamise ja menetlejate nõustamise eest vastutab 1 menetlusnõunik, kellel on muuhulgas volitused elamisloa taotlusi menetleda ning andmise/pikendamise, nendest keeldumise ja elamisloa kehtetuks tunnistamise otsuse tegemiseks. (PPA vastuskiri I p 11).

Seega teevad PPA töökorralduse kohaselt elamisloa andmise otsuseid ja elamisloa andmisest keeldumise otsuseid erinevad ametnikud.

PPA poolt esitatud ennete kohaselt on elamisloa taotlusi menetlevate ametnike töökoormus elamisloa taotluse põhjuse ja elamisloa andmise aluste järgi olnud keskmiselt järgmine:

- 1) Andmed elamisloa taotluste kohta elama asumiseks abikaasa, vanema, lapse, lapselapse või eestkostja juurde, välislepingu alusel ning pikaajalise elaniku elamisloa saamiseks (pool taotluste hulgast, sest pikaajalise elaniku taotlusi menetlevad muu töö hulgas veel 3 ametnikku) olid: 2009 – 5824 kokku ja 1975 ametniku kohta; 2010 – 8590 kokku ja 2863 ametniku kohta; 2011 – 8301 kokku ja 2767 ametniku kohta.
- 2) Andmed elamisloa taotluste kohta Eestis õppimiseks, töötamiseks, ettevõtluseks või piisava legaalse sissetuleku alusel olid: 2009 – 2080 kokku ja 693 ametniku kohta; 2010 – 2259 kokku ja 753 ametniku kohta; 2011 – 3075 kokku ja 1025 ametniku kohta.

Seega on 2011. aastal võrreldes 2010. aastaga hüppeliselt tõusnud ametnike koormus, kes menetlevad elamisloa taotlusi õppimiseks, töötamiseks, ettevõtluseks või piisava legaalse sissetuleku alusel.

Peamine andmevahetus elamisloa kehtetuks tunnistamise või andmisest/pikendamisest keeldumise menetluste kohta käib kodakondsus- ja migratsiooniosakonnas staatuse määratlemise büroo ja migratsioonijäreleva büroo ning prefektuuri kodakondsus- ja migratsioonibüroode vahel. Andmevahetus on reguleeritud PPA käskkirjadega ning lisaks omavahel sõlmitud kokkulepete alusel. (PPA vastuskiri I p 8). Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori 01. jaanuari 2010 käskkirjaga nr 69 kinnitatud lisa 1 „Migratsioonijärelevalve ametnike poolt järelevalve teostamise ning registreerimise kord“ punkti 2.1 kohaselt edastab tellitava büroo juhataja posti või elektronposti teel vormikohase taotluse järelevalve teostamiseks talituse/ teenistuse juhatajale. Nimetatud taotluses tuleb märkida toimingu liik (kas reid, kontrollkäik või küsitlus). Järelevalve teostamisest teavitab talituse /teenistuse juhataja telliva büroo juhatajat reidi või küsitluse läbiviimise protokollis vormis elektronposti teel esimesel võimalusel peale reidi, küsitluse või kontrollkäigu läbiviimist. Protokollis märgitakse toimingu liik, eesmärk ja läbiviimise aeg, juhtumiga seotud ja osalenud ametnikud, sooritatud toimingud, algatatud menetlused ja muu tähtsust omav informatsioon.

Elamisloa kehtetuks tunnistamise pädevus ja volitused on PPA-s välismaalastetalituse ametnikel ning teatud juhtudel ka Prefektuuri kodakondsus- ja migratsioonibüroo ametnikel (nt isiku enda sooviavaldus). (PPA vastuskiri II p 5). Migratsioonijärelevalve inspektoritel elamisloa kehtetuks tunnistamise pädevust ei ole.

2. Järelevalve korraldus menetlejate töö üle

PPA põhjendused sellisele töökorraldusele on järgmised. Elamislubade andmisest ja pikendamisest keeldumise ning kehtetuks tunnistamiste otsuste raskusastmest ja tagajärgedest tingituna peab vastavat otsust tegeval ametnikul olema õigusteadusalane kõrgharidus või eelnev töökogemus. Lisaks peab ametnik omama kompetentsi juriidiliselt argumenteeritud ja motiveeritud otsuseid koostada. Elamisloa andmisest keeldumise ja kehtetuks tunnistamise menetlust läbiviivate ametnike ülesanne on muuhulgas hoida ennast pidevalt kursis valdkonna kohtulahenditega ja teha selle tulemusena ettepanekuid menetluspraktika muutmiseks. Vastav tööjaotus on ennast aastate jooksul õigustanud arvestades kohtus võidetud vaidluste osakaalu. (Vastukiri II p 2).

Elamisloa taotluste suhtes tehtavate elamisloa andmise otsuste õiguspärasuse kontroll toimub PPA selgituste kohaselt järgmiselt:

Ametnike tegevuse üle järelevalve teostamise pädevus ja ülesanne on ametniku vahetul juhil ning samuti PPA sisekontrollibürool. Elamisloa taotluste menetlejate töö üle teostab talituse juhataja regulaarset järelevalvet. Talituse juhataja allkirjastab kõik menetlejate poolt PPA-st välja saadetavad kirjad ja päringud, omades seega ülevaadet, millistel juhtudel ja kellelt menetluse käigus milliseid andmeid küsitakse. Samuti kontrollib talituse juhataja iga kuu menetlusekvaliteedi süsteemis registreeritud menetlejate vigu. Lisaks eelnevatele kontrolli meetmetele, kontrollib talituse juhataja elamisloa taotluste menetluse käiku menetlusinfosüsteemist, kui välismaalase kohta tuleb suulisi või kirjalikke päringuid PPA siseselt, koostööpartneritelt või muudelt isikutelt ning vajaduse korral küsib menetlejatelt selgitusi ja teeb neile märkusi. Vajaduse korral tellib talituse juhataja juba otsustatud ja arhiveeritud elamisloa taotluse toimiku ning uurib menetluse käiku ja kontrollib seega menetleja tööd. Juhul, kui ametniku töös esineb distsiplinaar- või süüteotunnuseid on vastavalt PPA sisesele korrale vahetu juhi ülesanne teavitada sellest sisekontrollibürood. Elamisloa taotluse menetlejate töö üle järelevalve teostamine talituse juhataja poolt on igapäevane töö ja selle kohta ei peeta eraldi arvestust, mistõttu ei ole võimalik ka edastada andmeid läbiviidud kontrollide ja nende tulemuste kohta. (PPA vastuskiri II p 3).

PPA peadirektor teavitas Siseministeeriumi 2011. aasta detsembris, et aastatel 2010 – 2011 on PPA-le teadaolevalt tehtud kahel korral katse ebaseaduslikult mõjutada kodakondsus- ja migratsiooniosakonna ametnike elamisloa taotluste menetlemisel. (PPA 15.12.2011 ettekanne).

3. Järeldused

1. PPA töökorraldus elamisloa taotluste menetlemisel on selline, et kui menetlejal ei teki kahtlust või ta ei teavita menetlusnõunikku, et elamisloa andmise tingimused ei ole täidetud või isiku suhtes võib esineda elamisloa andmisest keeldumise aluseks olev asjaolu, siis teeb otsuse see sama menetleja ilma, et menetlusnõunik või talituse juhataja menetluse läbiviimise ja otsuse õiguspärasust üle kontrolliks.

2. Töökorraldus, kus elamisloa taotluste suhtes ei tehta süstemaatilist kontrolli kas taotluse menetluse käigus või pärast otsuse tegemist, loob ohu, et menetleja teeb elamisloa taotluste suhtes tahtmatult või tahtlikult ebaõigeid positiivseid otsuseid ja neid ei avastata. Välismaalastetalituse juhataja poolt päringute allkirjastamine, menetlus kvaliteedi süsteemis vigade kontrollimine ja menetlusinfosüsteemis menetluse käigu jälgimine ei taga elamisloa andmise otsuse sisulise õigsuse kontrollimist. Seega ei taga PPA töökorraldus ja järelevalve menetlejate töö üle elamisloa taotluste suhtes tehtud positiivsete otsuste õiguspärasuse kontrolli.

3. Kuna PPA teadis, et elamisloa taotluste suhtes otsuseid tegevate ametnike ebaseaduslikuks mõjutamiseks on ilmnunud kõrgendatud huvi, pidi PPA kujundama oma töökorralduse selliselt, et oleks tagatud ka elamisloa andmise otsuste õiguspärasuse kontrollimise süsteem, mis võimaldab ebaõiged otsused avastada.

4. Ettepanekud

Ettepanek 1: PPA-l luua töökorraldus, mis võimaldab süsteemselt kontrollida, kas elamisloa andmise otsused on sisuliselt õiguspäraselt, ja avastada õigusvastaselt tehtud otsuseid, ning sätestada vastav kord.

Ettepanek 2: PPA-l tagada elamisloa andmise ning andmisest keeldumise ja elamisloa kehtetuks tunnistamise menetlusi läbiviivate ametnike töö parem sidusus ja kaaluda tööjaotuse muutmist.

Ettepanek 3: PPA-l korraldada kodakondsus- ja migratsiooniosakonna struktuuriüksuste omavaheline tööjaotus selliselt, et see oleks ökonoomne ja vähem bürokraatlik ning aitaks maksimaalselt kaasa menetluses tähtsust omavate asjaolude väljaselgitamisele.

Ettepanek 4: PPA-l analüüsida erinevaid elamisloa taotlusi menetlevate ametnike töökoormust ja koormuste suurenemisel leida vajadusel lisaressurssi elamisloamenetluste läbiviimiseks.

Ettepanek 5: PPA-l tagada, et PPA mis tahes struktuuriüksuses kogutud teave, mis võib omada tähtsust elamisloamenetluste korraldamisel, tooks kaasa ka vajadusel kontrollisüsteemi ümberkujundamise.

II Elamisloa taotluste eelkontroll

Haldusmenetluse seaduse (HMS) § 6 kohaselt on haldusorgan kohustatud välja selgitama menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks tõendeid oma algatusel. Seega sätestab HMS uurimispõhimõtte, mille kohaselt tuleb selgitada välja kõik menetluses tähtsust omavad asjaolud. Uurimispõhimõttest tulenevalt on iga haldusorgan pädev ja kohustatud kontrollima, kas haldusakti andmise faktilised ja õiguslikud eeldused on täidetud. HMS § 6 kohaselt ei piirdu haldusorgani õigus üksnes avalik-õiguslike asjaolude väljaselgitamisega, vaid tulenevalt uurimisprintsibiist on haldusorganil kohustus haldusmenetluses välja selgitada ka tsiviilõiguslikud asjaolud, kui need omavad tähtsust asja lahendamisel. Haldusorganil on õigus ja kohustus haldusmenetluse läbiviimisel tuvastada kõik asjas tähtsust omavad faktilised ja hinnangulised asjaolud, sõltumata sellest kas need on avalik-õiguslikud või eraõiguslikud.

HMS näeb ette ka standardse lahenduse olukorrale, kui isiku taotluse lahendamiseks on vaja teise haldusorgani kooskõlastust või arvamust. HMS § 16 lõike 1 kohaselt edastab haldusorgan taotluse koopia koos dokumentidega teisele haldusorganile, näidates ära tähtaja, mille jooksul tuleb teha otsus kooskõlastuse andmise kohta või esitada arvamused. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt loetakse kooskõlastus antuks, kui teine haldusorgan ei ole kooskõlastamisest määratud tähtajaks keeldunud ega tähtaega pikendanud. Kui teine haldusorgan ei ole arvamust määratud tähtajaks andnud ega tähtaega pikendanud, võib taotluse lahendada teise haldusorgani arvamusega.

Haldusorgan esindab menetluses avalikku huvi ning tema kohustuseks on anda õige ja õiglase haldusakt võimalikult täieliku tõendite kogumi alusel.

1. Andmete kogumine ja teiste asutuste kaasamine

PPA selgituste kohaselt kasutavad PPA ametnikud elamisloa taotluste menetlemisel ja isiku andmete kontrollimisel menetlusinfosüsteemi UUSIS, rahvastikuregistrit, karistusregisrit, viisaregistrit, Schengeni Infosüsteemi, Interpoli tagaotsitavate andmebaasi, äriregisrit, X-tee vahendusel Maksu- ja Tolliameti andmebaasi (isikule makstava töötasu päring), Piiriületuste infosüsteemi, Eesti Hariduse infosüsteemi, Riikliku Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskuse riigieksamite infosüsteemi. (PPA vastuskiri I p 2).

PPA selgituste kohaselt teevad elamisloa taotluse menetlemisel ametnikud koostööd Kaitsepolitsei ameti, Terviseameti, Maksu- ja Tolliameti, Eesti Haigekassa, AS Andmevara, Tallinna Haridusameti, vanglate, kohtute, Eesti Töötukassa, Tallinna Pensioniameti, õppeasutuste, üliõpilasorganisatsioonide, Eesti välisesinduste, välisriikide esinduste, erinevate MTÜ-de (nt Archimedes, MISA), sotsiaalministeeriumi, haridus- ja teadusministeeriumi, kultuuriministeeriumi, majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi, kaitseministeeriumi ja välisministeeriumiga. Teiste Euroopa Liidu ja Schengeni

liikmesriikidega suheldakse elamisloa taotluste menetlemisel läbi SIRENE büroo (kriminaalpolitseiosakond, alates 2012. aastast keskkriminaalpolitsei) ning läbi liikmesriikide kontaktpunktide, mis loodi Nõukogu Direktiivi 2003/109/EÜ alusel. PPA teistest struktuuriüksustest tehakse elamisloa taotluste menetlemisel peamiselt koostööd Prefektuuri kodakondsus- ja migratsioonibüroodega, piirivalveosakonnaga isikute piiriületuste andmete kontrollimiseks ja kriminaalpolitseiosakonnaga (alates 2012. aastast keskkriminaalpolitsei) Interpoli kaudu päringute tegemiseks, samuti juhul, kui tuvastatakse valeandmete või võltsitud dokumendi esitamine elamisloa taotluse menetluses. (PPA vastuskiri I p 2).

PPA-s on teiste asutuste menetluse kaasamine korraldatud järgmiselt:

Menetlusjuhendis on reguleeritud juhud, mil elamisloa taotluse menetluse kaasatakse Kaitsepolitseiamet. Juhul, kui elamisloa taotleja on pärit Kaitsepolitseiameti poolt nimetatud riskiriigist või kui tegemist on välisriigi relvajõududes teeninud isikuga, edastab menetleja kokkulepitud kujul ja viisil andmed elamisloa taotleja kohta Kaitsepolitseiameti kontaktisikutele. (PPA vastuskiri I p 1 c, menetlusjuhendi p 96). 2011. aastal edastas PPA 856 korral Kaitsepolitseiametisse riskiriigist pärit isiku elamisloa taotlemise andmed ning välisriigi relvajõududes teeninud 27 kaadrisõjaväelase ja nende perekonnaliikme elamisloa taotlemise andmed. (PPA vastuskiri II p 1).

PPA selgituste kohaselt on elamisloa taotluse menetlejal lisaks õigus teha elamisloa taotluse menetlemisel asjaolude hindamiseks päringuid riigi- või kohaliku omavalitsusasutustele, juriidilistele või füüsilistele isikutele. (PPA vastuskiri I p 1. e). Elamislubade menetluses otsustab päringute tegemise vajalikkuse menetleja vastavalt oma pädevusele või annab vastava korralduse menetlusnõunik või talituse juhataja. Samas on teatud andmed, mida PPA-l ei ole võimalik andmebaasidest saada, mille kontrollimiseks tehakse alati kirjalik või suuline päring (näiteks Eesti Haigekassas kindlustuse omamine või õpilasvahetuse programmi tunnustamine Haridus- ja Teadusministeeriumi poolt). PPA selgituste kohaselt on PPA-s eraldi kirjade registreerimise sari, juhul kui toimub andmevahetus juriidiliste isikutega elamisloa taotluse menetluse käigus. 2011. aastal edastati PPA-st vastava sarja alusel 640 päringut. Arvestades, et elamisloa taotluse menetluse käigus suulisi ja e-maili teel tehtavaid päringuid täiendavalt dokumendihaldussüsteemis ei registreerita, on tegelik vastavate päringute arv märkimisväärselt suurem. (PPA vastuskiri II p 1). Seega on menetlejal ulatuslik kaalutusõigus teiste asutuste kaasamise osas.

2. Tähtsust omavate asjaolude väljaselgitamine

Vastavalt VMS § 116 lõikes 1 sätestatule võib välismaalasele anda tähtajalise elamisloa, kui elamisloa andmise tingimused on täidetud ega esine asjaolusid, mis tooksid kaasa elamisloa andmisest keeldumise. Vastavalt VMS § 117 lõikes 1 sätestatule peavad kõigil alustel elamisloa andmiseks olema täidetud järgmised tingimused: välismaalase Eestisse elama asumise eesmärk peab olema põhjendatus, välismaalasel peab olema tegelik elukoht Eestis, piisav legaalne sissetulek, mis võimaldaks välismaalase ja tema perekonnaliikmete toimetuleku Eestis, ja kindlustuskaitse välismaalase haigusest või vigastusest tingitud

ravikulude katmiseks. Lisaks sätestatakse erinevatel alustel elamisloa andmiseks täiendavaid nii faktilisi kui ka hinnangulisi tingimusi, mis tulenevad elamisloa andmise eesmärgist.

PPA selgituste kohaselt lähtuvad PPA elamisloa taotluste menetlejad oma töö tegemisel haldusõiguse printsiipidest, sealhulgas uurimis- ja proportsionaalsuse põhimõttest. Menetluse käigus selgitatakse välja menetluses tähtsust omavad asjaolud ning lähtutakse kehtivast välismaalaste seadusest. (PPA vastuskiri II p 1).

Sisserände piirarvu alla kuuluvate elamislubade andmise täiendavad tingimused on järgmised:

VMS § 201 kohaselt võib tähtajalise elamisloa välislepingu alusel võib anda välismaalasele, kelle elamisloa taotlus põhineb Eesti või Euroopa Liidu sõlmitud välislepingus sätestatud.

VMS § 198 kohaselt võib tähtajalise elamisloa piisava legaalse sissetuleku olemasolu anda välismaalasele, kelle legaalne sissetulek tagab tema toimetuleku Eestis, kui elamisloa andmine ei kahjusta avalikke huve. Vastavalt Vabariigi Valitsuse 17.06.2010 määruse nr 82 „Legaalse sissetuleku määrade kehtestamine“ § 1 lõikele 4 on vastavaks legaalse sissetuleku määraks Eesti kaheksateistkordne keskmine kalendrikuu brutopalk elamisloa taotluse esitamisele eelnenud kuue kuu jooksul kokku.

VMS § 177 lõike 1 kohaselt võib tähtajalise elamisloa töötamiseks anda välismaalasele töötamiseks Eestis registreeritud töandja juures töökohal, mida ei ole kolme nädala jooksul avaliku konkursi korras ja riiklikku töövahendusteenust kasutades täidetud esitatavatele kvalifikatsiooni- ja kutseoskusuõuetele vastava Eesti kodaniku, Euroopa Liidu kodaniku või Eestis elamisloa alusel elava välismaalasega. Vastavalt VMS § 178 lõikele 1 on töandja kohustatud maksma välismaalasele tasu, mille suurus on vähemalt võrdne Statistikaameti poolt viimati avaldatud Eesti aasta keskmise palga ja koefitsiendi 1,24 korrutisega. VMS § 181 näeb ette ka erisused, millal võib tähtajalise elamisloa töötamiseks anda ilma Eesti Töötukassa loa nõuet ja välismaalasele makstava töötasu suuruse nõuet täitmata. Nende juhtude hulka kuulub ka elamisluba töötamiseks juhtorgani liikmena.

Vastavalt VMS §-le 191 võib tähtajalise elamisloa ettevõtluseks anda välismaalasele, kellel on osalus äriühingus või kes tegutseb füüsilisest isikust ettevõtjana, kui äriühing või füüsilisest isikust ettevõtja on registreeritud Eesti äriregistris, ettevõtlus on vajalik, lähtudes riiklikust huvist Eesti majanduse arendamisel, ning välismaalase elama asumine Eestisse on ettevõtlusele oluline. VMS § 192 sätestab, et tähtajalise elamisloa ettevõtluseks võib anda välismaalasele, kellel on piisavad rahalised vahendid ettevõtluseks Eestis, sealhulgas vähemalt 63 900 eurot tema kontrolli all olevat kapitali, mis on investeeritud äritegevusse Eestis, ja äriplaani kirjeldus, millest nähtub äritegevuse iseloom, ulatus ning vajamineva personali suurus, kvalifikatsioon ja oskused. Füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsemiseks nõutava Eestisse investeeritud kapitali suurus on vähemalt 15 950 eurot. Ka elamisloa ettevõtluseks saamiseks on nõutavaks legaalse sissetuleku määraks Eesti kaheksateistkordne keskmine kalendrikuu brutopalk elamisloa taotluse esitamisele eelnenud kuue kuu jooksul kokku.

Seega on VMS-is sätestatud elamisloa andmise tingimused väga erinevad, kusjuures kõrgeimad tingimused on seatud elamislubadele ettevõtluseks. Elamislubade piisava legaalse sissetuleku alusel, välislepingu alusel ja töötamiseks andmise täiendavateks tingimusteks on faktilised asjaolud, mille täidetust on PPA-l võimalik üheselt kindlaks teha. Elamislubade ettevõtluseks andmiseks tuleb lisaks faktilistele asjaoludele hinnata ka kavandatava ettevõtluse perspektiivikust ja anda hinnang ettevõtluse vajalikkusele, lähtudes riiklikust huvist Eesti majanduse arendamisel.

Ettevõtluse alusel elamisloa taotlemiseks peab välismaalane muu hulgas tõendama, et on investeerinud ettevõtlusesse vähemalt 63 900 eurot. Reeglina on nõutud investeering tehtud osamaksena ettevõttesse, mille kohta on andmed kättesaadavad äriregistrist. Kui 2011. aastal teisel poolel hakkas märgatavalt tõusma tähtajalise elamisloa ettevõtluseks taotluste esitamise hulk, kontrollis PPA täiendavalt, kas välismaalaste poolt tehtud investeeringud ettevõttesse, mis on üheks elamisloa andmise tingimuseks ja näha äriregistrist, on ikkagi realselt tehtud, nõudes selleks ettevõtete pangakonto väljavõtteid. Lisaks esitasid paljud taotlejad kinnitusi Eestis tegutsevate rahvusvaheliste pankade filiaalide personaalpangandusüksuste poolt, et antud välismaalased ja nende ettevõtted on pankade usaldusväärsed kliendid. Samas jäid mitmed elamisloa taotlejad täiendavate tõendite esitamisega hätta ning loobusid elamisloa taotlemisest. Nimetatud kontrolli tulemusena lõpetas PPA 2011. aastal II poolaastal 22 ettevõtluse alusel esitatud elamisloa taotluse menetluse, sest isikud nõutud dokumente ei esitanud või loobusid elamisloa taotlemisest. (PPA vastuskiri I p 10; PPA vastuskiri II p-d 4 ja 9).

PPA on seisukohal, et kuna ettevõtluse vajalikkuse hindamiseks ei ole kehtestatud objektiivseid kriteeriume, on PPA vastavate elamisloa taotluste menetlemisel lähtunud sellest, kas asutatud ettevõtte plaanib luua töökohti ja pakkuda Eesti elanikele tööd ning kas ettevõtte hakkab Eesti riigile makse maksma. (PPA vastuskiri I p 10). PPA ei ole kaasanud väliseid asutusi ettevõtluse perspektiivikuse ja vajalikkuse hindamiseks, põhjendades seda asjaoluga, et elamisloa taotlemisel ei ole välismaalastel kohustust esitada klassikalisel kujul äriplaani, mille alusel oleks võimalik ekspertidel anda hinnangut vastava ettevõtte perspektiivikusele. Ettevõtte ega ettevõtja ei pea tõendama oma varasemat tegutsemist enne elamisloa taotlemist ja reeglina taotlevadki elamisluba vastaval alusel nõ puhta lehega ärimehed, kes varem Eestis tegutsenud ei ole. (PPA vastuskiri I p 10 ja PPA vastuskiri II p 1).

Samas tuleb PPA-l elamisloa ettevõtluseks taotluse menetluse käigus välja selgitada ka eeltoodud hinnangulised asjaolud, sest ilma ei ole võimalik otsustada, kas välismaalane vastab elamisloa andmise tingimustele või mitte.

Vabariigi Valitsuse 30.06.2010 määruse nr 88 „Tähtajalise elamisloa ja tööloa taotlemise, andmise, pikendamise ning kehtetuks tunnistamise ning pikaajalise elaniku elamisloa taotlemise, andmise, taastamise ning kehtetuks tunnistamise kord ning tähtajalise elamisloa, pikaajalise elaniku elamisloa ja tööloa vormide kehtestamine“ § 15 punkti 5 kohaselt esitab taotleja kirjaliku põhjenduse, miks tema Eestisse asumine on ettevõtlusele oluline ja vajalik, lähtudes riiklikust huvist Eesti majanduse arendamisel, ning sama paragrahvi punkti 6

kohaselt äriplaani kirjelduse, millest nähtub äritegevuse iseloom, ulatus ning vajamineva personali suurus, kvalifikatsioon ja oskused.

PPA ei ole alati taotlejalt nõudnud dokumendi esitamist, millest nähtuks VMS §-s 192 sätestatud äriplaani kirjeldus – äritegevuse iseloom, ulatus ning vajamineva personali suurus, kvalifikatsioon ja oskused. (PPA vastuskiri I lisa 7). Samuti ei ole PPA kogunud ettevõtte perspektiivikuse ja vajalikkuse hindamiseks täiendavaid tõendeid ega küsinud majandusvaldkonna asjatundjate arvamust. (PPA vastuskiri I p 10 ja PPA vastuskiri II p 1).

PPA peab elamisloa taotluse menetluse käigus välja selgitama ka, kas isiku suhtes ei esine elamisloa andmisest keeldumise aluseks olevaid asjaolusid. VMS § 124 näeb ette tähtajalise elamisloa andmisest keeldumise alused avaliku korra ja riigi julgeoleku tagamise ning rahva tervise kaitse kaalutlustel. Nimetatud asjaolude esinemine või puudumine tuleb kindlaks teha iga elamisloa taotluse menetluse käigus. Samas puudub menetluskord, mis näeks ette PPA keskkriminaalpolitsei, piirivalveosakonna, Kaitsepolitsei ameti ja teiste asjassepuutuvate asutuste süsteemse kaasamise elamisloa taotluste menetlusse.

3. Järeldused

1. PPA ei selgita iga elamisloa taotluse menetlemise käigus välja elamisloa kõiki menetluses tähtsust omavaid asjaolusid – kas kõik elamisloa andmise tingimused on täidetud ja kas isiku suhtes ei esine elamisloa andmisest keeldumise tingimusi.
2. PPA kontrollib elamisloa taotluse menetluse käigus peamiselt esitatud andmete formaalset vastavust õigusaktides sätestatud nõuetele, aga mitte elamisloa andmise eesmärgipärasust ja põhjendatust.
3. Elamisloa ettevõtluseks taotluse menetlemisel ei ole PPA alati välja selgitanud, kas taotleja poolt kavandatav ettevõtlus on vajalik, lähtudes riiklikust huvist Eesti majanduse arendamisel, ning kas välismaalase elama asumine Eestisse on ettevõtlusele oluline. PPA ei ole taotlejalt nõudnud dokumendi esitamist, millest nähtuks äriplaani kirjeldus (äritegevuse iseloom, ulatus ning vajamineva personali suurus, kvalifikatsioon ja oskused) ega muid andmeid, mis võimaldavad hinnata kavandatava ettevõtluse perspektiivikust ja selle olulisust Eesti majanduse arengule. Seega on PPA teinud elamisloa taotluste ettevõtluseks suhtes elamisloa andmise otsuseid ilma, et oleks alati välja selgitanud taotleja vastavust elamisloa andmise tingimustele.
4. PPA-l puudub kompetents hinnangu andmiseks kas ettevõtlus on vajalik, lähtudes riiklikust huvist Eesti majanduse arendamisel ja kas äriplaani kirjelduses kavandatav ettevõtlus on perspektiivne. Seetõttu on vältimatult vajalik kaasata menetlusse vastava valdkonna asjatundjad. Samas ei ole PPA kasutanud seadusega antud võimalust küsida Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumilt või teistel majandusvaldkonda tundvatelt asutustelt arvamust ning koguda täiendavaid tõendeid.

5. PPA ei kaasa süsteemselt ja piisaval määral elamisloa taotluste menetlusse PPA keskkriminaalpolitseid, piirivalveosakonda, Kaitsepolitsei ametit ega muid asutusi, kes võiksid omada teavet elamisloa andmisest keeldumise aluseks olevate asjaolude esinemise kohta.

6. PPA osakondade vahel ei ole tagatud piisav koordineerimine ja teabevahetus ning teiste osakondade kaasamine kodakondsus- ja migratsiooniosakonna poolt läbiviidavatesse menetlustesse on olnud väike.

4. Ettepanekud

Ettepanek 1: PPA-l luua elamisloa taotluste menetlemiseks kord, mis näeb ette elamisloa andmise faktiliste ja hinnanguliste tingimuste väljaselgitamise ja vajadusel selleks täiendavate tõendite kogumise.

Ettepanek 2: PPA-l kaasata elamisloa taotluste menetlemiseks edaspidi Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ja vajadusel teisi asutusi, küsides neilt arvamust nii äriplaani kirjelduse hindamiseks kui ka ettevõtluse vajalikkuse hindamiseks, lähtudes riiklikust huvist Eesti majanduse arengule.

Ettepanek 3: PPA-l luua elamisloa taotluste menetlemiseks kord, mis näeks ette PPA teiste osakondade, eelkõige keskkriminaalpolitsei ja piirivalveosakonna igakordse kaasamise elamisloa taotluste menetlusse.

Ettepanek 4: PPA-l luua elamisloa taotluste menetlemiseks kord, mis näeks ette Kaitsepolitsei ameti ja vajadusel ka teiste asjassepuutuvate asutuste süsteemse igakordse kaasamise elamisloa taotluste menetlusse.

III Elamislubade järelkontroll

Vastavalt VMS § 116 lõikele 2 peavad tähtajalise elamisloa andmise nõuded olema elamisloa kehtivusaja jooksul jätkuvalt täidetud. Nimetatud sättest tulenevalt on PPA kohustatud nägema ette järelkontrolli teostamise korralduse, mis tagab mõistlikus ulatuses kontrolli elamisloa andmise tingimuste täidetuse üle ka elamisloa kehtivusajal.

1. Järelkontrolli alla jätmise põhjused

PPA selgituste kohaselt toimub elamislubade järelkontroll järgmiselt:

Kui menetlejal on isiku suhtes kahtlus, et elamisloa taotlemine ei ole eesmärgipärane, kuid menetluse käigus kogutud andmete alusel ei suudeta kahtlusi piisavalt tõendada, jätab menetleja isiku järelevalve alla. Selleks tehakse märkus menetlusinfosüsteemis ning lisaks kantakse isiku andmed eraldi koostatud faili, eesmärgiga kontrollida elamisloa kasutamise eesmärgipärasust kas elamisloa kehtivusajal või elamisloa pikendamise menetlemisel. (PPA vastuskiri I p 1. j).

PPA selgituste kohaselt toimub elamisloa andmise tingimustele vastamise järelkontroll elamisloa kehtivusajal üksikjuhtumi põhjal. Elamisloa kehtivusajal teostatakse järelkontrolli näiteks juhul, kui taotluse menetlemise käigus tekkis kahtlus, et tegemist võib olla fiktiivse abieluga, samuti juhul kui elamisluba antakse kõrvaltingimusega (kontrollitakse vastava tingimuse täitmist). Kõigi elamisloa saanud välismaalaste osas kontrollitakse elamisloa andmise tingimustele vastamist ja selle eesmärgipärast kasutamist elamisloa pikendamise menetluse käigus. (PPA vastuskiri I p 9). Elamisloa ettevõtluseks suhtes saab järelkontrolli teha mitte varem kui aasta pärast elamisloa andmist majandusaasta aruande alusel, seega mitte varem kui aasta peale loa väljastamist. Loa saanu peab tõendama, et tema ettevõtte on reaalselt tegutsev. (PPA 15.12.2011 ettekanne).

PPA kinnitusel on järelkontrolli teostamine kehtiva elamisloaga välismaalaste osas igapäevane töö. PPA selgituste kohaselt sõltuvad järelkontrolli teostamiseks vajalikud menetlustoimingud elamisloa alusest ja asjaoludest, mida on vaja üle kontrollida. Järelkontrolli teostamiseks valitakse isikuid kõige vähem koormavad viisid, mille abil on võimalik vajalikud andmed teada saada. Näiteks fiktiivse abielu kahtluse korral seisneb järelkontroll enamasti isikute kodus paikvaatluse tegemises ja nende küsitlemises. Isikute küsitlemine ja nende kodus paikvaatluse korraldamine ajal, millal isik ei taotle elamisluba või selle pikendamist on üks kõige intensiivsemaid järelkontrolli teostamise viise ning seda tehakse ainult reaalse ja piisava kahtluse olemasolu korral. Kui tegemist on kahtlusega, kas ettevõtte tegutseb või kas isik on Eestisse elama asunud, siis vastavaid kontrolle on võimalik teha läbi erinevate infosüsteemide ja andmebaaside ning taotlejat ennast sellega ei koormata (isiku poole pööratakse alles kehtetuks tunnistamise aluse tuvastamisel). (PPA vastuskiri II p 5).

2. Teabeallikad

Informatsioon, mille alusel järelkontrolli teostama asutakse (lisaks menetlejate enda poolt järelkontrollitavateks märgitud välismaalastele), laekub välismaalastetalitusse läbi isikute pöördumise, PPA teiste struktuuriüksuste ja koostööpartnerite kaudu.

Asjaolu, et omavahel mitteseotud isikud on rahvastikuregistris registreerinud oma elukohaks ühe ja sama aadressi või, et mitmed juriidilised isikud omavad äriregistri andmetel ühte aadressi, ei ole PPA hinnangul välismaalaste seaduse alusel elamisloa kehtetuks tunnistamise aluseks. Samas on aga nimetatud asjaolude tuvastamine või vastava info laekumine PPA jaoks ohumärk ning sellisel juhul kontrollib PPA, kas isiku elamisloa taotlemise ja omamise tingimused on jätkuvalt täidetud. (PPA vastuskiri I p 5). Seni on PPA kontrollinud kolme 2011. aastal enim esitatud aadressi ning küsitlenud elukohtade omanikke. (PPA vastuskiri I p 6) Kuna 2011. aastal märkasid menetlejad, et elamisloa taotlejad on hakanud esitama sarnaseid elukoha omaniku kinnitusi elukoha võimaldamise kohta, hakati korduvaid aadresse eraldi järelevalve tabelisse kandma – seni on tabelisse kantud 16 elukohta, mille osas on inspektorite poolt kontroll teostatud 3 juhul ning hetkel on tellitud veel 1 elukoha kontroll ja ülejäänud ootavad järjekorras. (PPA vastuskiri II p 7).

PPA ei saa andmeid korduvate elukohatõendite esitamise kohta teistest registritest ja vastavaid andmeid ei analüüsi ka PPA menetlusinfosüsteem. Vastavate andmete tuvastamine sõltub ametnike tähelepanelikkusest ja mälust. (PPA vastuskiri I p 6). Arvestades, et kokku tegeleb elamisloa taotluste menetlemisega õppimiseks, töötamiseks, ettevõtlusega tegelemiseks ja piisava legaalse sissetuleku alusel PPA-s 3 ametnikku, siis menetles neist iga ametnik ilmselt korduvalt taotlusi, kus esitatud aadressandmed langesid kokku.

Elukoha registreerimise kohustuse täitmist välismaalase poolt kontrollib menetleja elamisloa pikendamise taotluse menetlemisel. PPA-le ei laeku automaatselt informatsiooni ühele aadressile elukoha registreerinud füüsiliste isikute kohta. Vastavat asjaolu on võimalik kontrollida, sisestades rahvastikuregistrisse aadressi, saab vastuse kui mitu isikut sinna on registreeritud. (PPA vastuskiri I p 3).

PPA-le ei laeku automaatselt informatsiooni ühele aadressile registreeritud juriidiliste isikute kohta. Vastavat asjaolu on PPA-l võimalik kontrollida, sisestades äriregistrisse aadressi, saab vastuse kui mitu juriidilist isikut sinna on registreeritud. (PPA vastuskiri I p 4).

Elamisloa taotlejate üle järelkontrolli teostamiseks puudub menetlusinfosüsteemi poolne tugi. Seega on ka arvestuse pidamine järelkontrolli teostamise kohta toimunud PPA-s käsitsi erinevates tabelites. PPA poolt esitatud järelkontrolli alla jätmise statistilised andmed on järgmised:

Järelkontrolli alla jäetud taotluste arv				
Tähtajalise elamisloa taotlemise	2008	2009	2010	2011

alus				
töötamine	130	336	146	500
abikaasa, vanema, lapse juurde	andmed ei ole säilinud	266	249	312
välisleping	andmed ei ole säilinud	23	13	11
õppimiseks	andmed ei ole säilinud	235	99	85

Tähtajalise elamisloa ettevõtluseks taotlejaid ei ole seni täiendava järelkontrolli alla jäetud. (PPA vastuskiri II p 4).

3. Järeldused

1. PPA elamislubade järelkontrolli süsteem on üles ehitatud üksikjuhtumi põhiselt. Isik pannakse järelevalve alla, kui tema suhtes tehakse elamisloa andmise otsus, kuid ametnikul jääb kahtlus elamisloa andmise asjaolude üle. Juhul, kui ametnikul ei teki kahtlust või ta seda ei avalda, siis isikut järelevalve alla ei panda ja tema üle elamisloa kehtivusajal järelevalvet ei teostata. Seega on järelevalvesüsteem üles ehitatud üksnes elamisloa taotluse menetleja hinnangule. Isiku, kellele on kahtluse olemasolule vaatamata antud elamisluba, järelevalve alla jätmise kord ja järelevalve teostamise kord ei ole PPA-s asutusesiseselt reguleeritud.

PPA töökorraldus ei võimalda saada teavet aadresside korduvuse kohta

2. Asjaolu, et mitmed üksteisega seotud füüsilised isikud esitavad PPA-le kavandatava tegeliku elukoha aadressina samad aadressandmed, on elamisloa taotluse menetluses olulise tähendusega asjaolu, mille korral peab PPA-l tekkima kahtlus, et isikud esitavad valeandmeid ja tegelikult ei kavatse sellele aadressile elama asuda. Asjaolu, et mitmed üksteisega mitteseotud füüsilised isikud on pärast elamisloa saamist registreerinud elukoha samal aadressil, on olulise tähendusega, viidates, et isikud on esitanud valeandmeid ja tegelikult ei ela sellel aadressil. Valeandmete esitamine on olulise tähtsusega asjaolu, mis võib kaasa tuua elamisloa andmisest keeldumise või juba antud elamisloa kehtetuks tunnistamise. Lisaks peab füüsiliste isikute poolt elukoha andmetena esitatud aadresside korduvus äratama PPA-s kahtluse, kas elamislube kasutatakse eesmärgipäraselt.

3. Asjaolu, et ühele aadressile on registreeritud mitmed juriidilised isikud, on elamisloa taotluse menetluses tähtsust omav asjaolu, mis võib viidata sellele, et ettevõtte ei ole varem Eestis tegutsenud. Juriidiliste isikute registreerimisel korduvate aadressandmete esitamine

peab kaasa tooma PPA elamisloa taotlejate järelkontrolli alla jätmise, et kontrollida ettevõtte tegutsemist ja elamisloa eesmärgipärast kasutamist elamisloa kehtivusajal.

4. Asjaolusid, et mitmed üksteisega mitteseotud isikud esitavad kavandatava tegeliku elukoha andmetena samad aadressandmed, registreerivad peale elamisloa saamist elukohad samal aadressil või registreeritakse mitmed äriühingud samal aadressil, peab PPA isiku järelkontrolli alla jätmist kaasatoovaks asjaoluks, kuid PPA töökorraldus ei taga, et vastavat teavet ka menetlustes arvesse võetakse.

5. PPA-le ei laeku automaatselt informatsiooni ühele aadressile registreeritud isikute kohta. Vastavat asjaolu on võimalik kontrollida rahvastikuregistri kaudu, saades aadressi sisestamisel vastuse kui mitu isikut ühele aadressile on registreeritud. PPA-le ei laeku automaatselt informatsiooni ühele aadressile registreeritud juriidiliste isikute kohta. Vastavat asjaolu on PPA-l võimalik kontrollida äriregistri kaudu, saades aadressi sisestamisel vastuse, kui mitu juriidilist isikut sinna on registreeritud. Elamisloa taotluse menetluses ei laeku automaatselt andmed korduvate elukohatõendite esitamise kohta ja vastavaid andmeid ei analüüsi ka menetlusinfosüsteem. Vastavate andmete tuvastamine sõltub ametnike tähelepanelikkusest ja mälust.

6. Ühtegi Eesti Ekspressis avaldatud nimekirja kantud 125-st isikust, kellest 51 olid saanud elamisloa ettevõtluseks 2011. aastal, ei olnud jäetud järelevalve alla, kuigi neist 124 olid saanud elamisloa ettevõtluseks ja üks elamisloa töötamiseks äriühingu juhtorgani liikmena äriühingutesse, mis olid kõik registreeritud ühele aadressile. Nimetatud teave oli aga PPA-le kättesaadav, sest vastavalt menetlusjuhendi punktile 95.9 kontrollitakse kõigi elamisloa taotluste ettevõtluseks menetlemise käigus ettevõtte andmeid äriregistrist.

7. Seega ei taga PPA praegune töökorraldus, et elamisloa taotluste menetluses võetakse arvesse teavet olukordadest, kus mitmed üksteisega mitteseotud isikud esitavad kavandatava tegeliku elukoha andmetena samad aadressandmed, registreerivad peale elamisloa saamist elukohad samal aadressil või registreeritakse mitmed äriühingud samal aadressil.

8. Ametnikud, kes menetlesid korduvalt taotlusi, kus isikute kavandatava elukoha aadressandmed või ettevõtete registreerimiskoha aadressandmed langesid kokku, oleksid pidanud ametniku hoolsuskohustusest tulenevalt nimetatut märkama ja jätma isikud järelkontrolli alla.

9. PPA-s puudub süsteemne korraldus korduvalt esinevate aadresside kontrollimiseks, kuivõrd 2011. aastal on kontrollitud üksnes kolme enimkasutatud aadressi.

Järelkontrolli korraldus ei ole piisav

10. Elamisloa kehtivusajal PPA omal algatusel elamisloa omamise tingimuste üle järelevalvet ei teosta. Järelevalvet teostatakse üksnes juhul, kui läbi isikute pöördumise, PPA teiste struktuuriüksuste ja koostööpartnerite kaudu laekub teave, et isiku suhtes võib esineda elamisloa kehtetuks tunnistamise asjaolu.

11. Elamisloa andmise tingimuste täidetuse üle teostab PPA järelevalvet üldjuhul elamisloa pikendamisel ja elamisloa kehtivusajal üldjuhul järelkontrolli ei teostata. Seega teostatakse 5-aastase kehtivusajaga elamisloa tingimuste jätkuva täidetuse üle üldjuhul viie aasta möödumisel elamisloa saamisest arvates.

12. Menetlusinfosüsteemi poolse toe puudumine ja enne 2009. aastat teostatud järelkontrolli andmete mittesäilimine tõendavad, et Kodakondsus- ja Migratsiooniamet ning Politsei- ja Piirivalveamet ei ole pööranud piisavalt tähelepanu elamislubade järelkontrolli süsteemi ülesehitamisele ja valdkonna süsteemsele korraldamisele.

13. PPA järelkontrolli korraldus ei ole piisav, et tagada VMS § 116 lõikes 2 sätestatud nõuete eesmärgipärane ja mõistlik täitmine. Elamisloa kehtivusajal üksikjuhtumi põhjal järelkontrolli teostamise korraldus on põhjendatud üksnes juhul, kui tegemist on lühikese kehtivusajaga elamislubadega ja elamisloa liik ei ole olulise väärkasutuse ohuga.

14. Kuigi VMS § 20 lõige 1 paneb välismaalasele ja muule asjassepuutuvale isikule kohustus teavitada PPA-d välismaalase Eestis ajutise viibimise, elamise ja töötamise seadusliku aluse andmisel, omamisel, pikendamisel ja kehtetuks tunnistamisel tähtsust omavate asjaolude muutumisest ja äralangemisest ja VMS § 196 paneb elamisloa ettevõtluseks saanud välismaalasele kohustus teavitada PPA-d elamisloa andmise aluseks olnud asjaolude muutumisest, raskustest võetud kohustuste täitmisel või võetud kohustuste täitmise võimatusest, ei vähenda see PPA kohustust teostada mõistlikul viisil järelkontrolli elamisloa kehtivusaja jooksul.

4. Ettepanekud

Ettepanek 1: PPA-l luua infovahetus ja elamislubade menetluste alane töökorraldus, mis võimaldab saada PPA-l teavet olukordadest, kus mitmed üksteisega mitteseotud isikud esitavad kavandatava tegeliku elukoha andmetena samad aadressandmed, registreerivad peale elamisloa saamist elukohad samal aadressil või registreeritakse mitmed äriühingud samal aadressil.

Ettepanek 2: PPA-l luua elamislubade järelkontrollisüsteem ja kehtestada see vastavas menetlusjuhendis.

Ettepanek 3: PPA-l tagada, et nii statistilised andmed kui ka andmed järelkontrolli käigus tehtud menetlustoimingute kohta oleks elektrooniliselt töödeldavad ja taasesitatavad, arvestades elamisloamenetluste käigus kogutud andmete säilitustähtaegu.

Teenistusliku järelevalve kokkuvõte

I Järeldused

1. PPA sisene kontroll ametnike töö kvaliteedi üle ei ole piisav

PPA töökorraldus ja kontroll elamisloa taotlusi menetlevate ametnike töö üle ei taga elamisloa taotluste suhtes tehtavate positiivsete otsuste õiguspärasuse kontrolli. Töökorraldus, kus elamisloa taotluste suhtes ei tehta süstemaatilist kontrolli kas taotluse menetluse käigus või pärast otsuse tegemist, loob ohu, et menetleja teeb elamisloa taotluste suhtes tahtmatult või tahtlikult ebaõigeid elamisloa andmise otsuseid ja neid ei avastata.

2. PPA elamisloa taotluste eelkontrolli korraldus ei ole piisav

PPA on andnud elamislube ilma, et oleks alati elamisloa taotluse menetlemisel välja selgitanud, kas kõik elamisloa andmise tingimused on täidetud ja kas isiku suhtes ei esine elamisloa andmisest keeldumise asjaolusid – elamisloa taotluste eelkontroll ei ole piisav.

PPA kontrollib elamisloa taotluse menetluse käigus faktiliste elamisloa andmise tingimuste täidetust, aga ei selgita alati välja hinnangulisi asjaolusid ega kontrolli elamisloa andmise eesmärgipärasust ja põhjendatust. Elamisloa ettevõtluseks taotluse menetlemisel ei ole iga taotluse suhtes välja selgitatud, kas taotleja poolt kavandatav ettevõtlus on vajalik, lähtudes riiklikust huvist Eesti majanduse arendamisel. PPA ei ole nõudnud igalt taotlejalt äriplaani kirjeldust, nagu seadus nõuab. PPA-l puudub ettevõtlusele hinnangu andmiseks kompetents, kuid samas ei ole PPA kasutanud seadusega antud võimalust küsida Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumilt või teistelt majandusvaldkonda tundvatelt asutustelt arvamust ja koguda täiendavaid tõendeid.

PPA ei kaasa elamisloa taotluste menetlusesse piisavalt PPA keskkriminaalpolitseid, piirivalveosakonda, Kaitsepolitsei ametit ega muid asutusi, kes võiksid omada teavet elamisloa andmisest keeldumise aluseks olevate asjaolude esinemise kohta.

3. PPA elamislubade järelkontrolli korraldus ei ole piisav

Elamisloa kehtivusajal PPA omal algatusel elamisloa omamise tingimuste üle järelevalvet ei teosta, välja arvatud juhul, kui isik on jäetud elamisloa andmise otsuse tegemisel järelkontrolli alla. Elamisloa kehtivusajal teostatakse järelkontrolli üksnes juhul, kui isikute pöördumiste, PPA teiste struktuuriüksuste ja koostööpartnerite kaudu laekub teave, et isiku suhtes võib esineda elamisloa kehtetuks tunnistamise asjaolu. Elamisloa andmise tingimuste täidetust kontrollib PPA üldjuhul elamisloa pikendamisel ja elamisloa kehtivusajal üldjuhul järelkontrolli ei teostata.

PPA elamislubade järelkontrolli süsteem on üles ehitatud üksikjuhtumi põhiselt. Isik jäetakse järelevalve alla, kui tema suhtes tehakse elamisloa andmise otsus, kuid ametnikul jääb kahtlus

elamisloa andmise asjaolude üle. Isiku järelevalve alla jätmise kord ja järelevalve teostamise kord ei ole PPA-s asutusesiseselt reguleeritud.

PPA peab üheks asjaoluks, mis toob kaasa isiku järelkontrolli alla jätmise, et mitmed üksteisega mitteseotud isikud esitavad samad elukoha andmed või registreeritakse mitmed äriühingud samal aadressil. Samas ei taga PPA praegune töökorraldus, et PPA saaks süsteemselt teavet aadresside korduvusest ja vastavat teavet ei kasutata menetlustes piisavalt.

II Ettepanekud

PPA-l luua töökorraldus, mis võimaldab süsteemselt kontrollida, kas elamisloa andmise otsused on sisuliselt õiguspäraselt, ja avastada õigusvastaselt tehtud otsuseid, ning sätestada vastav kord menetlusjuhendis.

PPA-l sätestada elamisloa taotluste menetlemiseks kord, mis näeb ette elamisloa andmise nii faktiliste kui ka hinnanguliste tingimuste väljaselgitamise ja vajadusel selleks täiendavate tõendite kogumise. Elamislubade ettevõtluseks taotluste menetlemisel kaasata edaspidi Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ja vajadusel teisi asutusi, küsides neilt arvamust nii äriplaani kirjelduse hindamiseks kui ka ettevõtluse vajalikkuse hindamiseks, lähtudes riiklikust huvist Eesti majanduse arengule.

PPA-l luua elamisloa taotluste menetlemiseks kord, mis näeks ette PPA teiste osakondade, eelkõige keskkriminaalpolitsei ja piirivalveosakonna, ning Kaitsepolitsei ameti ja vajadusel teiste asutuse igakordse kaasamise elamisloa taotluste menetlusse, et võimalikult põhjalikult kontrollida elamisloa andmisest keeldumise aluseks olevaid asjaolusid.

PPA-l luua infovahetus ja elamislubade menetluste alane töökorraldus, mis võimaldab süstemaatiliselt saada PPA-l teavet olukordadest, kus mitmed üksteisega mitteseotud isikud esitavad kavandatava tegeliku elukoha andmetena samad aadressandmed, registreerivad peale elamisloa saamist elukohad samal aadressil või registreeritakse mitmed äriühingud samal aadressil, ning võtta saadud andmeid menetluses arvesse.

PPA-l luua elamislubade järelkontrollisüsteem ja kehtestada see menetlusjuhendis.