



Elamislubade kuritarvitamine töörändes



ERV Eesti kontaktpunkt
Sisekaitseakadeemia
Kase 61, Tallinn 12012
Tel: 6965644
e-post: emn@list.sisekaitse.ee
www.sisekaitse.ee/erv

*Veronika Kaska
Kert Valdaru*

2011. aastal tuvastati Eestis massiline elamislubade väärkasutamine töörändes, millest tulenevalt on Siseministeeriumis väljatöötamisel välismaalaste seaduse muutmise seaduse eelnõu, mille eesmärgiks on tulevikus minimeerida elamislubade väärkasutamise ohtu.¹ Käesoleva taustapaberiga soovib Sisekaitseakadeemias paiknev Euroopa rändevõrgustiku Eesti kontaktpunkt anda omapoolse panuse nii parlamentaarsesse kui ühiskondlikku debatti seoses peatsete muudatustega töörände õiguslikus keskkonnas, mis peaksid aitama saavutada sobiva tasakaalu riikliku siseturvalisuse ja majanduslike huvide vahel.

EESTI TÖÖRÄNDE 10 MÕTTEKOHTA (1–3)

1 Võrreldes Eesti ja Euroopa Liidu 2010. aasta rändestatistikat jäi Eesti töörände osakaal (29%) kogurändes alla Euroopa Liidu vastavast näitajast (32%). Samas jäi Eesti õpperände osakaal (13%) kogurändes oluliselt alla Euroopa Liidu vastavast näitajast (21%). 2011. aastal aga kasvas töörände osakaal kogurändes Eestisse võrreldes 2010. aastaga 7% ning moodustas 2011. aastal kogurändes 36%. Kahjuks ei ole võrdluseks veel kättesaadavad Euroopa Liidu vastavad andmed.

2 Lisaks elamisloale väljastavad mitmed liikmesriigid (nt Belgia, Tšehhi, Portugal) välismaalastele ettevõtte juhtorgani liikme ülesannete teostamiseks või muu ettevõtlusega tegelemiseks ka teisi lubasid, näiteks (pikaajalisi) viisasid, mis võimaldavad välismaalastel riigis viibida töötamise eesmärgil. Seda võimalust, mis muu hulgas annab hilisemas elamisloataotluse menetluses võimaluse hinnata välismaalase ettevõtluse tegelikkust ja ulatust, peaks rohkem kasutama ka Eesti.

3 Enamik EL liikmesriike on rände integreerinud oma üldisesse nägemusse ja strateegilisse mõtlemisse sellest, kuidas ületada praegust ja tulevast tööjõupuudust (nt Soomes Immigratsiooni Tulevik 2020 Strateegia). Eesti vajab samuti ministeeriumideülest rändestrategiat, mis seoks paremini hariduse, majanduse, sisejulgeoleku jm valdkonnad.



EESTI TÖÖRÄNDE 10 MÖTTEKOHTA (4–7)

4 Viimaste aastate sisserände piirarv on olnud ligikaudu 1000 inimest, kuid tähtjalise elamisloa saab aastas 3500–4000 välismaalast. Seega, kas kvoodil, mis kontrollib ainult ligi 1/3 kogurändest ning ei puuduta 2/3 sisserändajatest, on sellisel kujul enam mõtet?

5 Omakapitali või investeeringu kindlaksmääratud miinimumsuurust elamisloa väljastamiseks ettevõtluseks kasutavad mitmed liikmesriigid. Euroopa Liidus suurim tuvastatud, kuid siiski erandlik, on 10 miljoni euro investeeringunõue Prantsusmaal. Suurimad nõuded on veel Bulgaarias 511 299 eurot ning Iirimaa ja Kreekas 300 000 eurot. Väiksemaid nõudeid leiab Leedus, kus on nõutav u 14 481 eurot, Slovakkias 5000 eurot ning Sloveenias 7500 eurot. Eesti võib 63 900 euro suuruse investeeringu nõudega paigutada keskele. Seega ei tekita võrdluses teiste liikmesriikidega küsimusi Eestis kehtestatud investeeringu miinimumsuurus, küll aga peaks analüüsima tehtava investeeringu riiklike huvide hindamise korda, et välistada fiktiivseid investeeringuid.

6 Mõned liikmesriigid (Saksamaa, Holland, Itaalia, Rumeenia) on pidanud vajalikuks kehtestada ka ettevõtte omaniku ja/või juhtorgani liikmele makstava tasu osas teatud miinimumnõuded. Tänapäevaks on Eestis ilmnenu korduvad pettused välismaalast ettevõtte juhtorgani liikmete tööle võtmisel. Selle vältimiseks peaks ühe meetmena kaaluma Eestis registreeritud juriidilise isiku välismaalast juhtorgani liikmele sissetulekunõude kehtestamist.

7 Liikmesriikides on kehtestatud ettevõtluse eesmärgil elamisloa väljastamise kriteeriumiteks erinevad majanduslikud näitajad. Nii näiteks on mitmes liikmesriigis nõue, et ettevõtte peab olema kasumlik (nt Soome, Rootsi, Läti) või et ettevõtte peab looma teatud arvul uusi töökohti (nt Saksamaa, Iirimaa, Prantsusmaa, Malta). Eesti võiks nendelt riikidelt õppida, et ettevõtluse eesmärgil elamisloa andmiseks kehtestatud majanduslikud näitajad peavad olema realselt mõõdetavad ja eelnevalt kokku lepitud/kooskõlastatud majandusvaldkonna eest seisvate organisatsioonidega.

Sissejuhatus

Seoses elamislubade väärkasutusega said enim avalikku tähelepanu selliste tähtjaliste elamislubade kuritarvitamine, mis väljastati ettevõtluseks ning Eestis registreeritud juriidilise isiku juhtorgani liikmena töötamiseks. Märnatavalt tõusis ka piisava legaalse sissetuleku alusel väljastatud elamislubade arv.

Siseministeerium on otsustanud, et 2012. aasta esimese kuue kuu jooksul ei väljastata ühtegi elamisloa töötamiseks juhtorgani liikmena ega piisava legaalse sissetuleku olemasolul, kuna sellistel alustel elamislubade väljastamine ei ole avalikes huvides. Elamisloa ettevõtluseks andmise tingimused on aga Siseministeeriumi hinnangul juba täna piisavalt tõhusad, mistõttu on selliste elamislubade andmine avalikes huvides.²

Siseministeerium leiab, et välistamiseks nimetatud alustel elamislubade väärkasutamise ohtu, on vajalik muuta õiguslikku keskkonda. Ministeeriumis on ettevalmistamisel välismaalaste seaduse muudatused, mis vähendaks järgmistel aastatel elamislubade väärkasutamise ohtu terviklikult, kehtestades tõhusamat eelkontrolli võimaldavad elamisloa andmise tingimused. Samas on Siseministeerium leidnud, et ettevõtluseks antavate elamislubade tingimused on piisavalt tõhusad ning nende väljaandmist ei piirata.³

Oluline on aga märkida, et viimati muutus töörande õiguslik regulatsioon 2008. aastal, mil muu hulgas suurendati sisserände piirarvu maksimummäära, kehtestati välismaalase töölevõtmisel tööandjatele palgakriteeriumi kohustus ning lühendati menetlustähtaegsid. Elamislubade massiline väärkasutamine on aga tuvastatav alles 2011. aastal. Seega on oluline analüüsida, millest tulenes selline väärkasutamine õigusliku regulatsiooni konstantsuse tingimustes.

Tööränne

Tööränne on rände liik, mille käigus asub välismaalane mittekodakondsusjärgsesse riiki elama töötamise või ettevõtluse eesmärgil.

Umbes kolmandik maailma 86 miljonist migranttöötajast elab Euroopas. Nendeks on nii teiste Euroopa Liidu (edaspidi EL) liikmesriikide kodanikud, kes teostavad ühte neile kuuluvatest põhiõigustest, kui kolmandate riikide kodanikud väljastpoolt ELi. Enamik migranttöötajatest on lihttöölised, kuigi EL ja liikmesriigid on püüdnud keskenduda pigem kõrgelt kvalifitseeritud tööjõu ligimeelitamisele. Selles, kas liikmesriikides töötavad peamiselt oskustöölised ja kõrgema kvalifikatsiooniga välismaalased või lihttöölised, on suured erinevused. Nii näiteks on **Belgias, Taanis, Iirimaal, Luksemburgis, Poolas ja Rootsis** suurem oskustööjõu osakaal (2006. aastal rohkem kui 40%), **Austrias, Saksamaal, Hispaanias ja Kreekas** aga migranttöötajate näol pigem tegemist lihttöölisega.⁴

Sisekaitseakadeemias asuva Euroopa rändevõrgustiku Eesti kontaktpunkti poolt varasemalt ilmunud taustapaber [„Korduvränne – investering inimvarasse!“](#) käsitleb põhjalikumalt tegureid, mis tingivad arenenud riikide vajaduse välistööjõu järele. Peamiselt on nendeks kõikidele arenenud riikidele ühiselt madal iive, vananev rahvastik, suurenev väljaränne ja kvalifitseeritud tööjõu puudus.

Elamisloa töörändeks

Elamisloa on välismaalasele antav luba mittekodakondsusjärgsesse riiki elama asumiseks. Nimetatud luba iseloomustab peamiselt kaks asjaolu. Esiteks, kuigi tähtajaline, on seda võimalik pikendada, teiseks aga on tähtajalise elamisloa alusel riigis elades mingi aja möödudes üldiselt võimalik taotleda alalist elamisloa.⁵

EESTI TÖÖRÄNDE 10 MÖTTEKOHTA (8–10)

8 Ettevõtluse eesmärgil väljastatud elamisloade puhul rakendavad liikmesriigid kriteeriumina ka kasu majandusele. Seda nii abstraktsete kui ka konkreetsete näitajate näol. Abstraktne näitaja on kehtestatud Belgias, kus ettevõtlus peab edendama innovatsiooni ning kasu peab olema sotsiaalne, kultuuriline, kunstiline või spordiga seotud. Leedus aga peab ettevõtlusega alustav välismaalane suutma läbida testi, mille raames antakse hinnang sellele, kas vastava ettevõtluse järele on riigis vajadus. Konkreetsete kriteeriumid tõendamaks ettevõtte kasu majandusele on kehtestatud Lätis ja Hollandis. Lätis kaasneb elamisloa ettevõtluseks puhul täiendav tingimus ettevõtte poolt makstavate maksude näol, st aasta jooksul peab makse laekuma vähemalt 28 686 eurot. Samas Hollandis peab ettevõttel olema ette näidata konkreetne käive Hollandi turul. Eestis võiks ka kaaluda enam konkreetsete näitajate kasutamist, võttes eeskujuks näiteks Lätis kehtiva tingimuse.

9 Kuna ei saa eeldada, et elamisloataotlusi menetlev asutus omaks pädevust hinnata ka alustatava ettevõtte kasulikkust riigi majandusele või selle elujõulisust, siis on EL liikmesriikides (nt Austria, Holland, Sloveenia, Soome, Belgia, Rumeenia, Kreeka, Bulgaaria) vägagi levinud, et elamisloataotluse menetlusse kaasatakse asutusi, kellel on olemas majandusvaldkonna küsimustes võimekus ja kompetents ning ilma nende kooskõlastuseta elamisloa ei väljastata. Seega, Eesti riigi majanduslikke ja julgeoleku huve silmas pidades, peaks kohustuslikus korras kaasama välismaalaste äriplaanide kirjeldusi ning investeringute tegelikkust ja otstarbekust hindama majanduseksperdid.

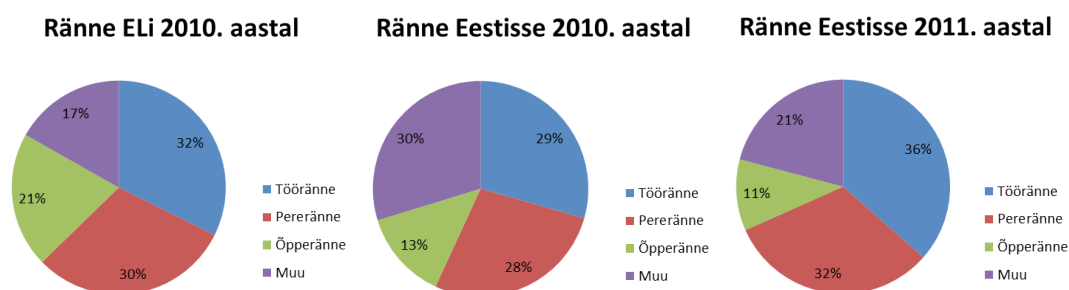
10 Eesti vajab teadmispõhist rändepoliitikat, mille väljatöötamisele on panustanud nii avalik, era- kui kolmas sektor. Mitmetes riikides üle maailma on ülikoolide juurde loodud erinevad keskused või mõttekojad, mis tegelevad migratsiooniteemaatikaga ning selle valdkonna arengute analüüsimisega. Kõik selleks, et ühiskonnas toimiks laiapõhjaline debatt, kuhu oleksid paremini kaasatud nii tööandjate kui töötajate, täite- ja seadusandliku võimu esindajad, aga ka ülikoolide esindajad ning ühiskondlikud arvamusiidrid. Eestis on antud valdkonnas arengud jäänud peamiselt täidesaatva ja seadusandliku võimu arutelude pärusmaaks. Riigile edu tagava rändepoliitika loomiseks ei piisa aga ainult kehtivate regulatsioonide korduvast muutmisest.

Elamisluba töörandeks iseloomustab eelkõige asjaolu, et sellise elamisloa alusel viibiva isiku peamiseks tegevuseks loa väljastanud riigis on tasustatud tegevus, mille võib üldistatult jagada töötamiseks ja ettevõtluseks.

Eurostati andmete kohaselt väljastati ELis (sh Norra ning v.a Luksemburg) 2010. aastal 2,49 miljonit esmast elamisluba. Seda on võrreldes 2009. aastaga, mil väljastati 2,36 miljonit esmast elamisluba, 0,13 miljonit rohkem, kuid 0,07 miljonit vähem, kui 2008. aastal, mil väljastati 2,56 miljonit esmast elamisluba.

2010. aastal moodustas **tööränne 32%** (806 222 esmast elamisluba töötamiseks ja ettevõtluse eesmärgil) kogurändest ELi (2008 – 31%, 2009 – 27,6%). Töörändele järgnes **pereränne 30,4%**ga (757 074 elamisluba) (2008 – 27,2%, 2009 – 28,4%), seejärel **õpperänne 20,5%**ga (510 304 elamisluba) (2008 – 17,9%, 2009 – 28,4%). **Muudel alustel** väljastatud elamisload moodustasid 2010. aastal **16,8%** kogurändest EL-i (419 220 elamisluba) (2008 – 23,8%, 2009 – 22,6%).

Joonis 1. Erinevate rände liikide osakaal kogurändest ELis ja Eestis

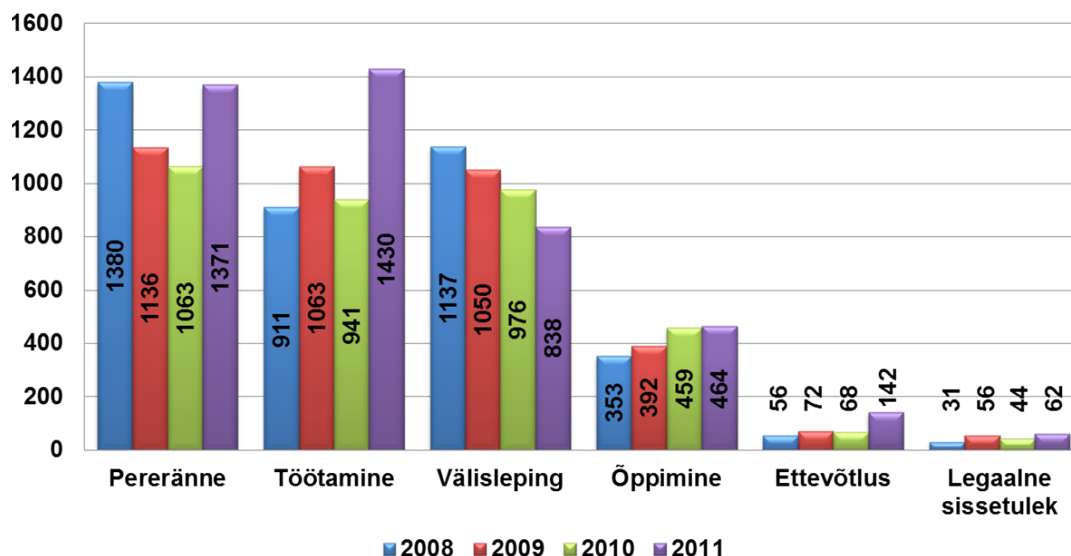


Eesti osatähtsus ELi andmetes on kaduvväike. 2010. aastal väljastati Eestis 3551 tähtajalist elamisluba, millest **tööränne** (elamisload töötamiseks ja elamisload ettevõtluseks kokku) moodustas **28,4%** ehk väljastati 941 tähtajalist elamisluba töötamiseks ja 68 elamisluba ettevõtluseks (2009. aastal vastavalt 3769 tähtajalist elamisluba, millest tööränne moodustas 30%). **2011. aastal** väljastas Politsei- ja Piirivalveamet kokku 4307 tähtajalist elamisluba, ehk **17,5% võrra rohkem kui 2010. aastal**. **Tööränne** moodustas 2011. aastal kõikidest väljastatud tähtajalistest elamislubadest **36,5%** (väljastati 1430 tähtajalist elamisluba töötamiseks ning 142 tähtajalist elamisluba ettevõtluseks). Töörändele järgnes **pereränne 31,8%**-ga (2011 – 1371, 2010 – 1063). Sellele järgnesid **välislepingu alusel** taotletud elamisload, mis moodustasid **19,4%** (2011 – 838, 2010 – 976) ning alles siis **õpperänne 10,8%**-ga (2011 – 464, 2010 – 459). **Piisava legaalse sissetuleku alusel** väljastati tähtajaline elamisluba 62-le isikule, mis moodustas **1,4%** kogurändest (2010 – 44).

Seega võib märkida, et **tööränne moodustab nii Eestis kui ELis enam-vähem 1/3 kogurändest**. Kuid kui 2010. aastal jäi tööränne Eestisse alla ELi töörände osakaalu kogurändes, siis 2011. aastal tööränne Eestisse juba ületas ELi 2010. aasta osakaalu. Eestis ongi enim kasvanud töörände osakaal, kuigi kasv on toimunud ka pererände osakaalus kogurändes. Samas eristub Eesti üldisest ELi tendentsist sellega, et Eestis on õpperände osakaal oluliselt madalam.

Kui töörände osakaal Eestis oli 2011. aastal veidi üle ELi töörände keskmise (küll võrreldes 2010. aasta andmetega), siis õpperände osakaal on ligi kaks korda alla ELi osakaalu kogurändes

Joonis 2. Tähtajaliste elamislubade väljastamine Eestis 2008–2011



Allikas: Politsei- ja Piirivalveamet

Viisa töörandeks⁶

Peale elamisloa väljastavad riigid ka muid lubasid, mis võimaldavad välismaalastel riigis viibida **töötamise eesmärgil**, näiteks (pikaajalisi) viisasid. Selliste lubade eripära seisneb nende piiratud ajalisel kehtivuses, mis tähendab, et neid ei ole võimalik pikendada ning välismaalane on sunnitud loa kehtivusaja lõppedes riigis lahkuma.⁷

Praktika selliste lubade osas on liikmesriigiti erinev. Nii näiteks väljastavad **Eesti** ja **Austria** pikaajalisi viisasid, mis võimaldavad välismaalasel riigis viibida kuni kuus kuud kaheteistkümne kuu jooksul, samas kui **Leedu** väljastatav pikaajaline viisa võimaldab riigis viibida kuni kaksteist kuud. **Tšehhi** väljastab C tüüpi rohelist kaarti (spetsiaalselt lihttöölistele), mille kehtivusaeg on kuni kaks aastat ning mida ei ole võimalik pikendada. Hooajatöödeks põllumajandussektoris väljastab **Soome** välismaalastele tavalise lühiajalise viisa, mis võimaldab riigis viibimist kolme kuu jooksul, samas kui **Prantsusmaa**, **Ungari**, **Itaalia** ja **Slovakkia** väljastavad spetsiaalse loa erineva kehtivus- ja lubatud viibimisajaga. **Portugal**is antakse samuti pikaajaline viisa välismaalasele, kes plaanib riiki investeerida. Viisa kehtivusaeg on neli kuud, mille kestel võib välismaalane riiki siseneda kaks korda. Kui isik peab vajalikuks jääda riiki pikemaks ajaks, peab ta viisa kehtivusaja jooksul taotlema elamisluba.

Mõned liikmesriigid (nt **Belgia**, **Tšehhi**) ei väljastagi ettevõtluse eesmärgiga riiki saabuvale välismaalasele elamisluba, vaid leiavad, et piisavaks õiguslikuks aluseks riigis viibimiseks on pikaajaline viisa.

Viisa Eesti töörandes

Nagu eelnevalt märgitud, on **Eestis** pikaajalise viisa näol tegemist riikliku viisaga, mis võimaldab välismaalasel Eestis viibida kuus kuud kaheteistkümne kuu jooksul.⁸ Pikem lubatud viibimisaeg võimaldatakse vaid juhul, kui selle näeb ette välisleping (nt noortevahetuse kokkulepped Kanada⁹, Uus-Meremaa¹⁰ ja Austraaliaga¹¹).

Siseminister otsustas mitte väljastada 2012. aasta esimese kuue kuu jooksul elamislubasid töötamiseks ettevõtte juhtorgani liikmena ja piisava legaalse sissetuleku olemasolul, põhjendades seda sellega, et antud isikutele on võimalik taotleda Eestis viibimiseks viisa või olemasoleva viisa pikendamist.¹² Samas sätestab aga välismaalaste seadus, et viisaga määratud viibimisaega üldjuhul ei pikendata¹³ ning erand on õigustatud vaid juhul, kui on ilmnunud asjaolu, mis ei olnud enne viisa alusel Eestisse saabumist välismaalasel teada, või uus asjaolu, mis tekkis pärast viisa andmist ja välismaalase Eestisse saabumist.¹⁴ Kusjuures, sellisteks põhjusteks võivad olla vääramatu jõud, humanne põhjus, mõjuv ametialane põhjus või mõjuv isiklik põhjus.¹⁵

Eeltoodud (erandlikule) võimalusele vaatamata võib pikaajalise viisaga lubatud viibimisaega pikendada ainult kuni 90 päeva,¹⁶ kuigi viisa kehtivusaeg võimaldaks pikemat aega.

Vajadust pikema viibimisaja järele on kindlasti võimalik hinnata siis, kui on märgatavalt kasvanud pikaajalise viisa lubatud viibimisaja pikendamiste taotluste arv. Samas oleks eeltoodust tulenevalt mõistlik kaaluda juba 2012. aastasse planeeritud välismaalaste seaduse muudatustega pikaajalise viisa lubatud viibimisaja pikendamise võimaldamist kuni aastani (ehk võrdselt lubatud maksimaalse kehtivusajaga). Seda kasvõi ainult teatud juhtudel (nt juhatuse liikme funktsioonide täitmiseks), mis võimaldaksid välismaalasel Eestis viibida pikaajalise viisa alusel kogu selle kehtivusaja jooksul (e kaksteist kuud). Pikema lubatud viibimisaja korral oleks võimalik hinnata välismaalase tegelike eesmärkide vastavust deklareeritud eesmärkidele, mis annaks aluse ka elamisloataotluse suhtes otsuse tegemisel elamisloa tingimuste täitmise tõenäosusele välismaalase poolt.

Välismaalase tegelike ettevõtlusega seotud kavatsuste väljaselgitamiseks võiks välismaalasele väljastada ettevõtte juhtorgani liikme ülesannete täitmiseks esmalt üheaastase kehtivus- ja viibimisajaga pikaajalise viisa

Töörände riiklik planeerimine

Tööjõuvajaduse täitmiseks välistööjõuga on kolm peamist mehhanismi.¹⁷

Esiteks, **sektoripõhised programmid**, mille eesmärk on defineerida need sektorid või ametid, kus on tööjõuvajadus (tavaliselt sektorite või ametikohtade nimekirjad, spetsiaalsed programmid või kahepoolsed kokkulepped).

Teiseks, **töökohapõhine värbamisskeem**, mis võimaldab tööandjal tööle võtta välismaalase vaba koha täitmiseks. Töölevõtmine on tavaliselt seotud tööandja kohustusega tõendada, et ELis ei ole sobivat kandidaati, kes suudaks täita töökohale esitatavad nõuded. Rahvusvahelised korporatsioonid rakendavad praktikas ka töötajate lähetamist teise riiki. Ka riigis viibimise seadustamise programmid võimaldavad viimast tavapärastel juhul, kui ebaseaduslikult riigis viibival välismaalasel on olemas töökoht (**Belgias, Prantsusmaal, Kreekas, Itaalias, Portugalis ja Hispaanias** on sellised programmid sisse viidud).

Eesti võib kehtiva regulatsiooni järgi grupeerida just töökohapõhise värbamisskeemi alla. Nimelt peab Töötukassa andma tööandjale loa täita vaba töökoht välismaalasega, kusjuures töökoha täitmine välismaalasega peab olema tööturu olukorda arvestades põhjendatud.¹⁸

Kolmandaks, **oskuspõhised programmid**, mille eesmärk on valida migrante vastavalt teatud oskustele või omadustele, nt kvalifikatsioon, keeleoskus, vanus või perekonnaseis. Kõige tavalisem on punktipõhine süsteem, kus välismaalased kvalifitseeruvad riiki pääsuks sõltumata töökoha olemasolust, kui omavad mingeid teatud oskuseid. Paljud riigid võimaldavad välistudengitel otsida tööd pärast kooli lõpetamist, mis näitab riigi huvi selle

vastu, et kõrgelt kvalifitseeritud migrandid, kellel juba on hea keeleoskus ja teadmised riigist, jääksid riiki pikemaks ajaks.¹⁹

Töörände strateegiad

Enamik EL liikmesriike on rände integreerinud oma üldisesse nägemusse ja strateegilisse mõtlemisse sellest, kuidas ületada praegust ja tulevast tööjõupuudust.²⁰ Väga paljudes liikmesriikides on olemas üldine rände strateegia, mis toob kokku erinevad valdkondlikud (alam)strateegiad. Nii näiteks on **Soomes** üldiseks rändestrategieks Immigratsiooni Tulevik 2020 Strateegia (*Future of Immigration 2020 Strategy*).

Eestis kahjuks selline praktika ja üldvisioon puuduvad ning rändega seonduv sisaldub valdkondlikes strateegiates. Seega peaks Eestis väga tõsiselt kaaluma immigratsiooni üldstrateegia loomist, mis hõlmaks endas ka erinevaid valdkondlikke rändega seotud aspekte. Sellise üldise visiooni olemasolu hõlbustab ka migratsioonipoliitika kujundamist, tagades selle koherentsuse, ühtsuse ja jätkusuutlikkuse.

Liikmesriigiti aga erineb see, kuidas rännet näha kui „soovitavat“ strateegilist meetet. Poliitilised debadid keskenduvad sellele, kas ränne üldse mängib rolli tööjõuvajaduse rahuldamisel, ning kui jah, siis milline on tema ulatus ja eesmärk. Näiteks, lühiajaliste *versus* pikaajaliste tööjõuvajaduste rahuldamine, üldine *versus* spetsiifiline tööjõupuudus.²¹

Liikmesriigiti erinevad riiklikes visioonides ja strateegiates kirja pandud vaated sellele, kuidas ja millist tüüpi välismaalasi ligi meelitada ning kuidas rahuldada tööjõuvajadust. **Austrial, Belgial, Tšehhil, Soomel, Prantsusmaal, Saksamaal, Irimaal, Itaalia, Hollandil, Rootsil ja Inglismaal** on kõigil selgelt defineeritud visioon, kuidas lihtsustada teatud kategooriatesse kuuluvate kolmandate riikide kodanike rännet töötamise eesmärgil. Teises äärmuses on EL liikmesriigid, kes peavad eeskätt vajalikuks olemasoleva tööjõu võimalikult maksimaalset ärakasutamist ning kes ei pea migratsiooni primaarseks ressursiks tööjõupuuduse rahuldamisel. Siia kuuluvad nii **Eesti** kui ka **Bulgaaria, Ungari, Läti, Malta, Leedu, Poola, Sloveenia, Slovakkia** ja **Hispaania**.²²

Kuigi üldiselt rakendavad EL liikmesriigid kombinatsiooni alltoodud meetmetest, võib liikmesriikide püüdlused tööjõupuuduse rahuldamisel jagada järgmiste arengute vahel:²³

- Ajalooliste sidemete ja traditsioonide tugevdamine, nt endiste kolooniatega, või riikide vahel, kes olid varem osa suuremast riigist (nt varem Nõukogude Liitu kuuluvad riigid).
- Suhete arendamine naaberriikidega, kes ei ole EL liikmesriigid.
- Sotsiaal-kultuuriline homogeensus või sarnasus, mis on tavapäraselt seotud eelpool nimetatud kahe asjaoluga.
- Väliskaubanduse poliitika, nt sidemete tugevdamine areneva majandusega riikidega (nt Hiina).
- Diasporaaga tugevama sideme loomine.
- Arengupoliitika, nt majanduslike reformide toetamine ja inimvara arendamine kolmandates riikides.

Eesti vajab ministeeriumideleest rändestrategieat, mis seoks paremini hariduse, majanduse, sisejulgeoleku jm valdkonnad

Töörände lakmusteid²⁴

Liikmesriigid kasutavad kolme peamist lähenemist, mille raames hinnatakse välismaalase vajalikkust riigi majandusele. Nendeks on: 1) töökohapõhised nimekirjad; 2) tööandja vajaduse analüüs; 3) sisserände piirarv ja muud piirangud.

Töökohapõhised nimekirjad koostatakse **Austrias, Belgias, Soomes, Prantsusmaal, Saksamaal, Lätis, Leedus, Poolas, Hispaanias ja Inglismaal**, kuigi nende nimekirjade koostamise alus, sisu ja formaat on erinev.

Tööandja vajadust hinnatakse **Austrias, Belgias, Bulgaarias, Tšehhis, Eestis, Saksamaal, Ungaris, Irimaal, Itaalias, Leedus, Luksemburgis, Hollandis, Maltal, Poolas, Sloveenias, Hispaanias, Slovakkias ja Rootsis**.

Sisserände piirarvu rakendatakse lisaks **Eestile ka Austrias, Ungaris, Itaalias, Portugalis, Sloveenias ja Inglismaal**. Kusjuures, kui **Eestis** on seadusega kehtestatud sisserände piirarvu ülempiir ja Vabariigi Valitsus määrab iga-aastaselt antud piiri sees kindlaks vastavaks aastaks lubatud arvu, siis **Austrias** hinnatakse välismaalastele väljastatavate elamislubade arvu piiranguid vastavalt sellele, et töötavate ja töötute kolmandate riikide kodanike arv ei ületaks 8% kogu tööjõust.

Tabel 1. Sisserände piirarvu täitumine Eestis 2005–2011

Aasta	Kehtestatud sisserände piirarv	Täituvuse %	Jääk
2005	677	60%	265
2006	675	87%	86
2007	686	100%	0
2008	1013	84%	160
2009	1002	72%	281
2010	1009	82%	183
2011	1344 (1008+336)	95%	61

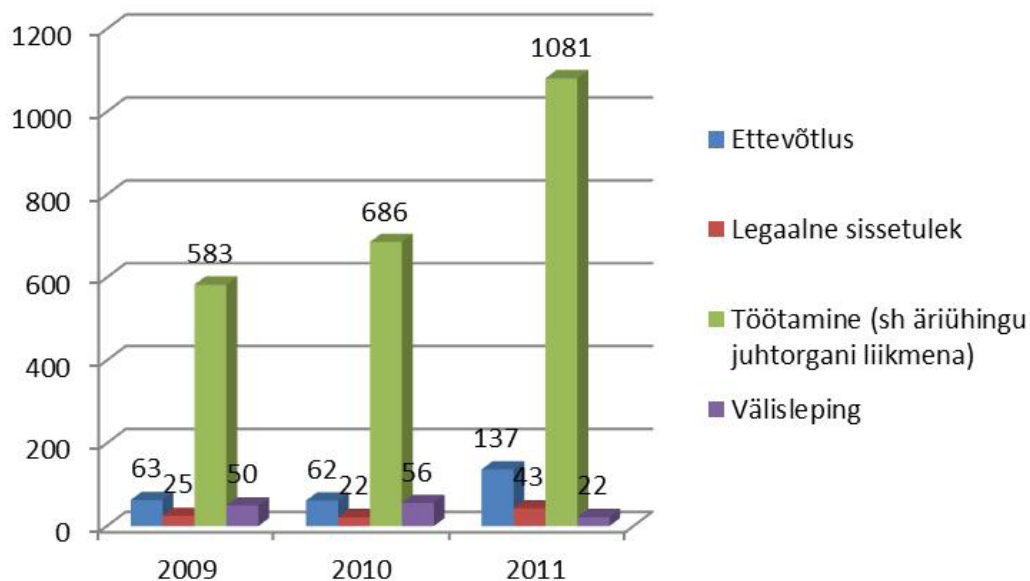
Allikas: Politsei- ja Piirivalveamet

2012. aastaks on Vabariigi Valitsus kehtestanud sisserände piirarvuna 1008 (mis on 0,075% Eesti alaliselt elanikkonnast).²⁵

2011. aastaks kehtestatud sisserände piirarv (1008) täitus juba aasta esimesel poolel, suures osas tähtajalise elamisloaga töötamiseks Eestis registreeritud juriidilise isiku juhtorgani liikmetega. 1. mai 2011 seisuga oli Politsei- ja Piirivalveametile esitatud tähtajalise elamisloa ja selle pikendamise taotlusi töötamiseks juhtorgani liikmena kokku 454 (mis moodustas 45% 2011. aastaks kehtestatud sisserände piirarvust).²⁶ 2011. aasta septembri lõpus pidas Vabariigi Valitsus vajalikuks sisserände piirarvu suurendamist kuni välismaalaste seaduses²⁷ sätestatud maksimummäärani, milleks on 0,1% Eesti alalisest elanikkonnast. Seega sätestati uue sisserände piirarvuna 1344²⁸ (kasvas 336 võrra ehk 33%).

Nimetatud areng on tihedalt seotud 2011. aasta algul Sisekaitseakadeemias asuva Euroopa rändevõrgustiku Eesti kontaktpunkti taustapaberis "[Majanduskriisi mõju töörändele Euroopa Liidus](#)" tehtud prognoosiga. Nimelt, antud taustapaberis juhiti tähelepanu asjaolule, et statistika elamisloa töötamiseks Eestis registreeritud juriidilise isiku juhtorgani liikmena juhtimis- või järelevalvefunktsiooni täitmiseks annab alust arvata korra kuritarvitamist, eesmärgiga vältida nii palgakriteeriumi kohast palgamaksmist kui Töötukassa loa taotlemist. Samuti võimaldab hõlpsalt saadud Eesti elamisloa välismaalasele vaba liikumise Schengeni ruumis.

Joonis 3. Sisserände piirarvu jagunemine 2009–2011



Allikas: Siseministeerium

Arvestades seda, et viimaste aastate sisserände piirarv on olnud ligikaudu 1000 inimest, kuid tähtajalise elamisloa saab aastas 3500–4000 välismaalast, võib järeldada, et sisserände piirarvuga on kontrollitud ainult umbes 1/3 kogurändest. Oluline on siinkohal märkida, et üldiselt ei ole sisserände piirarv viimastel aastatel täitunud (täitus 2007. aastal, mil kehtis veel vana sisserände piirarvu määr 0,05% alalisest elanikkonnast ning 2011. aasta keskpaigas, mil sisserände piirarv oli sätestatud 0,075%-lisele tasemele, kuigi seadusega lubatud maksimummäär on 0,1% alalisest elanikkonnast).

Kas kvoot, mis kontrollib ainult umbes 1/3 kogurändest, sedagi suuresti umbisikuliselt, on oma aja ära elanud?

Elamislubade väärkasutamine töörandes Eestis ja mujal ELis

Elamislubade korra kuritarvitamine ei ole erandlik nähtus ning riigid peavad alatsa hindama kehtiva regulatsiooni vastavust ja sobilikkust tegelikule elule ja vajadustele. Korra kuritarvitamise tõttu on mitmed EL liikmesriigidki olnud sunnitud muutma regulatsiooni, et tagada väljastatud elamislubade vajalikkus ja põhjendatus. Näiteks pidid naaberriikidest nii **Läti** kui **Leedu** 2009. aastal leidma lahenduse fiktiivse ettevõtluse probleemile.²⁹ Fiktiivsete ettevõtete asutamises nägid 2009. aastal tõusu ka **Sloveenia**³⁰ ja **Tšehhi**.³¹



Eesti näide elamislubade väärkasutamisest

Eestis on võimalik välismaalasele anda tähtajaline elamisluba elama asumiseks abikaasa või lähedase sugulase juurde, õppimiseks, töötamiseks, ettevõtluseks, piisava legaalse sissetuleku olemasolu korral, välislepingu alusel ja kaaluka avaliku huvi korral.

2011. aasta keskpaigaks oli Politsei- ja Piirivalveamet tuvastanud juhtumeid, kus elamisluba töötamiseks juhtorgani liikmena ei täitnud oma eesmärki ja tegelikkuses ettevõtet ei eksisteerinud või välismaalased ei täitnud ettevõtte juhtimisfunktsioone, vaid töötasid ettevõttes näiteks lihttöölisena.³² Lisaks oli põhjendatud alust arvata, et esitatud on ka mitmeid fiktiivseid taotlusi selleks, et saada tähtajaline elamisluba ettevõtluseks ja tähtajaline elamisluba piisava legaalse sissetuleku olemasolul.³³

Tähtajalise elamisloa töötamiseks taotlemisel on oluline välja tuua kaks peamist kriteeriumit – Töötukassa luba ning palgakriteerium. Palgakriteeriumi nõude kohaselt on tööandja kohustatud maksma välismaalasele tasu, mille suurus on vähemalt võrdne Statistikaameti poolt viimati avaldatud Eesti aasta keskmise palga ja koefitsiendi 1,24 korrutisega. Tähtajalise elamisloa taotlemisel töötamiseks Eestis registreeritud juriidilise isiku juhtorgani liikmena ei kohaldu aga ei Töötukassa loa ega üldine palgakriteeriumi nõue.

Tähtajalise elamisloa ettevõtluseks võib anda välismaalasele, kellel on piisavad rahalised vahendid ettevõtluseks Eestis, sh vähemalt 63 900 eurot tema kontrolli all olevat kapitali, mis on investeeritud äritegevusse Eestis.³⁴

Tähtajalise elamisloa korral piisava legaalse sissetuleku olemasolul on oluline vastava sissetuleku suurus. Piisavaks legaalseks sissetulekuks, mille alusel võib välismaalasele anda vastaval alusel tähtajalise elamisloa, on Eesti Vabariigi kaheksateistkordne keskmine kalendrikuu brutopalk elamisloa taotluse esitamisele eelnenud kuue kuu jooksul kokku.³⁵ Nimetatud brutopalka arvutamise aluseks on Statistikaameti poolt arvestatud elamisloa taotluse esitamisele eelneva kvartali kuu keskmine brutopalk.³⁶ Seega, kui võtta aluseks Statistikaameti poolt avaldatud 2011. aasta kolmanda kvartali brutokuupalk 809 eurot, siis piisavaks legaalseks sissetulekuks on 14 562 eurot taotluse esitamisele eelnenud kuue kuu jooksul (e 2427 eurot kuus).



Elamislubade väärkasutus Läti ja Leedu näitel

Sarnaselt Eestiga ilmnes nii **Lätis** kui **Leedus**, et väga paljud ettevõtluse eesmärgil elamisloa saanud isikud ei elagi üldse vastavas liikmesriigis ning elamisloa saamiseks asutatud ettevõtted ei ole tegelikkuses majanduslikult aktiivsed.

Lätis viidi 2010. aastal sisse täiendavad nõudmised isikutele, kes soovisid elamisluba töötamiseks ettevõtte juhtorgani liikmena või siis ettevõtluse eesmärgil. Nimelt, elamisloa töötamiseks ettevõtte juhatuse liikmena võib välismaalane saada juhul, kui ettevõtte on olnud äriregistris registreeritud vähemalt ühe aasta jooksul ning olnud tegutsemise ajal kasumlik.

Samuti on lisatingimus seatud kapitali miinimumsuuruse osas, milleks on 2000 Läti latti (u 2869 eurot). Elamisloa ettevõtluseks osas nähti ette investeringu suurused alates 25 000 Läti latist (u 35 858 eurot) kuni 100 000 Läti latini (u 143 430 eurot). Sealjuures kohaldub väiksematele ettevõtetele väiksem investeringu miinimumnõue, kuid kaasneb täiendav tingimus ettevõtte poolt makstavate maksude näol. Ehk siis, ettevõtte peab maksma Lätis aasta jooksul makse vähemalt 20 000 Läti latti (u 28 686 eurot). Parlamentaarse debati käigus kaaluti, et ettevõttes peaks töötama ka vähemalt kolm isikut.

Leedus piisas kuni 2009. aasta keskpaigani ettevõtte registreerimiseks lisaks muudele tingimustele 10 000 Leedu liti suurusest kapitalist (2900 eurot). Välismaalasel oli võimalik saada elamisloa üheaastase kehtivusajaga juhul, kui tema omandis oli vähemalt 10% antud ettevõtte kapitalist. Sellise regulatsiooniga täheldati Leedus välismaalaste poolt asutatud väikeste ettevõtete arvus suurt kasvu.

Et antud väärkasutus lõpetada muudeti Leedus 2009. aasta suvel kehtivat korda selliselt, et välismaalane võis saada üheaastase kehtivusajaga elamisloa juhul, kui ta oli ettevõtte omanik või kaasomanik, kui välismaalase osa ettevõtte kapitalist moodustas vähemalt 50 000 Leedu latti (14 481 eurot).



EL liikmesriikide praktika³⁷

Üldiselt võib märkida, et enamik Euroopa Liidu liikmesriike võimaldavad välismaalastel ettevõtte juhatuse liikme ülesannete täitmiseks või ettevõtluse eesmärgil riigis viibida elamisloa alusel. Samuti seab suur osa liikmesriike ka kriteeriume, mis peavad olema täidetud selleks, et välismaalane vastaval alusel elamisloa saaks. Laias laastus võib kasutatavad nõuded jagada kaheks: mõõdetavad (tavaliselt ettevõtte majanduslikud näitajad, juhtorgani liikme tasu või omakapitali/investeeringu suuruse nõue, kasu majandusele) ning mittemõõdetavad (abstraktselt hinnatav kasu riigi majandusele jms), kusjuures osa liikmesriike rakendavad mõlemaid kriteeriume. **Eestigi** võiks võtta teatud osas üle alltoodud liikmesriikide praktika.

Omakapitali või investeeringu minimaalsuurus

Mõõdetavatest kriteeriumitest omakapitali või investeeringu minimaalsuuruse kindlaksmääramist kasutavad mitmed liikmesriigid (nt **Prantsusmaa**, **Saksamaa**, **Iirimaa**, **Leedu**, **Eesti**, **Slovakkia**, **Sloveenia**, **Inglismaa**). Erineb aga olulisel määral omakapitali/investeeringu nõutav suurus. Nii näiteks peab **Prantsusmaal** investeerima vähemalt 10 miljonit eurot. Üldiselt jäävad aga investeeringu mahud alla miljoni euro. Kui **Bulgaarias** on selleks summaks 1 000 000 Bulgaaria leevi (u 511 299 eurot), siis **Iirimaal** ja **Kreekas** on selleks 300 000 eurot. **Saksamaal** on investeeringu minimaalseks mahuks 250 000 eurot ning **Inglismaal** 200 000 Inglise naela (u 239 740 eurot). **Maltal** on investeeringu suuruse nõue 100 000 eurot või 40 000 euro suurune osalus ettevõttes. **Rumeenias** on investeeringu suurus seotud juriidilise isiku vormiga. Nii peab aktsiaseltsi puhul investeeringu suurus olema 100 000 eurot ning osühingu puhul 70 000 eurot. Võrreldes aga **Leedus** nõutava 50 000 Leedu litiga (u 14 481 eurot), **Slovakkia** 5000 euroga või **Sloveenia** 7500 euroga,

Küsimusi ei tekita Eestis kehtestatud investeeringu minimaalne suurus, kui võrrelda seda teistes Euroopa Liidu liikmesriikides kehtestatud vastavate nõuetega, küll aga tekitab küsimusi tehtava investeeringu riiklikele huvidel vastavuse hindamismehhanism

on selge, et teatud liikmesriikides on elamisloa saamiseks kriteeriumite täitmine oluliselt lihtsam, kui teistes. **Lätis** on ette nähtud eraldi investeeringu või kapitali suurused elamisloa töötamiseks ettevõtte juhatuse liikmena, mille võib saada välismaalane juhul, kui välismaalase kontrolli all on vähemalt 2000 Läti latit (u 2869 eurot) suurune kapital. Elamisluba ettevõtluseks osas nähti aga ette investeeringu suurused alates 25 000 Läti latist (u 35 858 eurot) kuni 100 000 Läti latini (u 143 430 eurot), vastavalt ettevõtte suurusele.

Eesti võib 63 900 euro suuruse investeeringu tingimusega paigutada kuskile keskele. Antud näitaja suurendamine iseenesest ei tagaks aga ühiskonnas lisaväärtuse loomise eesmärki, mis peaks olema tähtajalise elamisloa andmisel ettevõtluse või muu majandusliku tegevuse eesmärgil. Oluline on tagada eelkõige see, et vastav investeering oleks reaalne, ühiskonnas lisaväärtust tekitav ning kooskõlas riiklike huvidega.

Tabel 2. **Omakapitali/investeeringu maht EL liikmesriikides (eurodes)**

> 300 000	Prantsusmaa, Bulgaaria
200 000–300 000	Iirimaa, Kreeka, Saksamaa, Inglismaa
60 000–200 000	Eesti, Rumeenia, Malta, Läti
< 60 000	Leedu, Slovakkia, Sloveenia, Läti

Ettevõtte omaniku/ juhtorgani liikme tasu

Mõned liikmesriigid on pidanud vajalikuks kehtestada ka ettevõtte omaniku ja/või juhtorgani liikmele makstava tasu osas teatud miinimumnõuded. Nii näiteks peab **Saksamaal** olema ettevõtte juhtorgani liikme igakuine sissetulek (sõltuvalt liidumaast) vähemalt 4450–5400 eurot. **Hollandis** aga peab ettevõtja tõendama, et tema sissetulek võimaldab enda (ja pere) ülalpidamist. Kusjuures, 80% firma puhaskasumist loetakse selle omaniku netosissetulekuks ning antud sissetuleku suurus peab olema vähemalt võrdne kehtestatud minimaalse toimetulekupiiriga. **Itaalias** on oluline, et sissetuleku suurus kataks vähemalt aastase tervisekindlustuse suuruse, milleks on 8500 eurot. **Rumeenias** aga on nõudena ette nähtud 700 euro suurune kuutasu aktsionärile ja osanikule ning 500 eurone sissetulek juhtorgani liikmele.

Eesti ei ole kehtestanud juriidilise isiku juhtorgani liikmele palgakriteeriumit e sissetuleku miinimumnõuet, mistõttu peaks analüüsima juba 2011. aasta alguses taustapaberis "[Majanduskriisi mõju töörandele Euroopa Liidus](#)" tehtud ettepanekut. Nimetatud ettepaneku kohaselt peaks korduvate pettuste vältimiseks välismaalaste puhul, kes taotleavad elamisluba asumaks Eestisse tööle registreeritud ettevõtte juhtorgani liikmena järelevalve- või juhtimisfunktsiooni teostamiseks, kaaluma palgakriteeriumi nõudest vabastamise põhjendatust ning kehtestama ka neile sissetuleku suurust arvestava nõude.

Majanduslikud näitajad

Omakapitali/investeeringu suuruse kõrval on mõõdetavateks kriteeriumideks veel majanduslikud näitajad. Nii näiteks kehtib mitmes liikmesriigis nõue, et ettevõtte peab olema kasumlik (nt **Soome**, **Rootsi**, **Läti**) või et ettevõtte peab looma teatud arvul uusi töökohti. Loodavate töökohtade arvu osas on liikmesriikide regulatsioonid erinevad. **Saksamaal**

Eestis registreeritud juriidilise isiku välismaalasest juhtorgani liikmele tuleks kaaluda sissetulekunõude kehtestamist

peab looma vähemalt viis, **Iirimaa** aga vähemalt kaks töökohta. **Prantsusmaal** võib investeringu asendada ka uute töökohtadega, mille minimaalseks arvuks on 50. See on aga pigem erakordne näide ning üldiselt jäävad liikmesriikide nõuded loodavate töökohtade arvu osas siiski tagasihoidlikuks. Nii näiteks **Maltal** ja **Ungaris** peab looma vähemalt kolm uut töökohta. Bulgaaria ja Rumeenia võib paigutada Prantsusmaa ja teiste riikide vahepeale. Nimelt, **Bulgaarias** on nõudeks luua vähemalt 10 töökohta. **Rumeenias** on aga võimalik elamisloa saada alternatiivina investeringule ka juhul, kui ettevõtlusega tekivad uued töökohad ning töökohtade arv on taaskord sõltuvuses juriidilise isiku vormist, mistõttu osuühingu puhul peab loodavate töökohtade arv olema vähemalt 10 ning aktsiaseltsi puhul vähemalt 15.

Eestis võib tähtjalise elamisloa ettevõtluseks anda välismaalasele, kui selline ettevõtlus on vajalik, lähtudes riiklikust huvist Eesti majanduse arendamisel, ning välismaalase elama asumine Eestisse on ettevõtlusele oluline³⁸ ning vastava elamisloa taotlemisel peab välismaalane esitama äriplaani kirjelduse, millest nähtub äritegevuse iseloom, ulatus ning vajamineva personali suurus, kvalifikatsioon ja oskused.³⁹ Teoreetiliselt peaks sellest piisama, et tagada ettevõtluse elujõulisus ning investeringute tegelikkus, mida aitaks omakorda tuvastada järelkontroll. Korraliku äriplaani kirjelduse esitamisel elamisloa taotlemisel on järelkontrolli raames võimalik hinnata, kuidas sellest on kinni peetud ning vastavalt sellele ka planeerida edasisi tegevusi.

Kuna elamisloataotluste menetlusele on Siseministerium ette heitnud muu hulgas äriplaanide kirjelduse nõude mittekohast täitmist,⁴⁰ siis enne, kui hakata ette nägema täiendavaid nõudeid seadusesse, tasub hinnata seda, kuidas parandada olemasoleva korra efektiivsust.

Kasu majandusele

Kasu majandusele on liikmesriigiti hinnatud erinevalt. Osa liikmesriike on näinud ette mittemõõdetavad kriteeriumid, osa aga mõõdetavad kriteeriumid.

Mittemõõdetavad kriteeriumid on kehtestatud näiteks **Belgias**, **Hollandis** ja **Leedus**. Hinnanguliseks nõudeks on nendes riikides ettevõtte kasu majandusele. Nii näiteks sätestatakse **Belgias**, et kasu majandusele võib avalduda väga mitmes aspektis: vastab riikliku majanduse vajadustele, loob uusi töökohti, edendab innovatsiooni jms. Samuti võib kasu olla sotsiaalne, kultuuriline, kunstiline või spordiga seotud. **Hollandis** aga seisneb kasu riigile peamiselt välismaalase kvalifikatsioonis ning ettevõtte käibes Hollandi turul. **Leedus** peab ettevõtlusega alustaja aga suutma läbida testi, mille raames antakse hinnang sellele, kas vastava ettevõtluse järele on riigis vajadus.

Mõõdetavate kriteeriumite osas paistab silma **Läti**, kus elamisloa andmiseks ettevõtluseks kaasneb täiendav tingimus ettevõtte poolt makstavate maksude näol. Nimelt, ettevõtte peab maksma Lätis aasta jooksul makse vähemalt 20 000 Läti latti (u 28 686 eurot), mis tõendab ettevõtte aktiivset tegevust. Selline nõue aitab eristada riulifirmad tegutsevatest ettevõtetest.

Nagu eelnevalt märgitud, siis **Eestiski** võib tähtjalise elamisloa ettevõtluseks anda välismaalasele, kui selline ettevõtlus on vajalik, lähtudes riiklikust huvist Eesti majanduse arendamisel, ning välismaalase elama asumine Eestisse on ettevõtlusele oluline.⁴¹ Samas on aga tegemist abstraktse kriteeriumiga, mille hindamine võib teatud juhtudel olla raskendatud.

Ettevõtluse eesmärgil elamisloa andmise aluseks kehtestatud majanduslikud näitajad peavad olema praktiliselt rakendatavad ning eel- ja järelkontrollitavad

Vältimaks elamislubade väljastamist (riiuli)- firmade juhtorgani liikmetele või omanikele, tuleks kaaluda sellistele ettevõtetele aastase minimaalse maksumussumma kehtestamist

Eeltoodust tulenevalt võiks sisserände piirarvuga jagunemise asemel tulevikus kord ette näha sellised tingimused elamisloa ettevõtluseks või töötamiseks ettevõtte juhataste liikmena saamisel, mis tõepoolest tagaksid investeeringud Eesti majandusse ja lisaväärtuse tekkimist kogu ühiskonnale. Nii näiteks on Eesti kontekstis mõeldav Läti eeskujul rakendada nii minimaalse tegutsemise aja kui ka riigi tulu suurendamise nõuet (maksude maksmise näol). Ehk tasub kaaluda ka minimaalse investeeringu väärtuse tõstmist, kuid selline kriteerium võib jääda liiga ühekülgselt ning sisulist kvalitatiivset muudatust selline tõus kaasa tuua ei pruugi.

Muude asutuste kaasatus elamisloataotluse menetluses

Kuna ei saa eeldada, et elamisloataotlusi menetlev asutus omaks pädevust hinnata ka alustava ettevõtte kasulikkust riigi majandusele või selle elujõulisust, siis on mitmed liikmesriigid kaasanud elamisloataotluse menetlusse ka muid asutusi, kellel on vastav võimekus ja kompetents olemas.

Austrias on majandusliku tegevuse kasulikkuse hindamisel riigi majandusele kaasatud Tööturuamet, kes muu hulgas hindab töökohtade loomise ja investeeringu tegemise realistlikkust. **Hollandis** antakse samuti hinnang nii ettevõtte äriplaanile, ettevõtja pädevusele kui tegevuse innovaatsusele. Samuti hinnatakse investeeringu ja töökohtade loomise realistlikkust. Antud juhul on kaasatud asutuseks Majandusministeeriumi agentuur, kes hindamise tulemusena edastab elamisloataotlust menetlevale asutusele soovitusel. Majandusministeerium on kaasatud hinnangu andmisel ka **Sloveenias**, kus otsustatakse eelkõige ettevõtluse koostöökõla üle riiklike huvidega. Ministeeriumid on elamisloataotluse menetlemisel investeeringu või ettevõtluse hindamiseks kaasatud ka **Bulgaarias** (Rahandusministeerium) ja **Kreekas** (Majandus- ja rahandusministeerium). **Soomes**, **Belgias** ja **Rumeenias** aga on kasutatud erinevate valitsusasutuste kaasamist. Näiteks **Soomes** Töö- ja Majandusarengu Keskused (*Employment and Economic Development Centres*), **Rumeenias** välisinvesteeringute agentuur, **Belgias** aga Majanduse, Väike ja Keskmise Suurusega Ettevõtete, Füüsilisest Isikust Ettevõtjate ja Energia Föderaalne Avalik Teenistus (*Economy, SMEs, Self-Employed and Energy Federal Public Service*).

Eestis on välismaalaste seadusega tähtajalise elamisloa töötamiseks taotluse menetlusse otseselt kaasatud Töötukassa,⁴² kes annab tööandjale nõusoleku vaba töökohta täitmiseks välismaalasega, ning Maksu- ja Tolliamet,⁴³ kes edastab Politsei- ja Piirivalveameti päringul andmed välismaalasele makstava töötasu kohta. Tähtajalise elamisloa ettevõtluseks taotluse menetluse raames ei näe välismaalaste seadus otseselt ette ühegi asutuse kaasamist.

Kuna aga välismaalase Eestis elamise ja töötamise menetluste eesmärk on tagada, et välismaalase Eestis elamine oleks **koostöökõlas avalike huvidega ning vastaks avaliku korra ja riigi julgeoleku kaitse vajadusele**,⁴⁴ peaks kaasatud olema eelkõige **asutused, kelle kompetentsi jääb muu hulgas ka vastavate huvide hindamine**. Näiteks, kuna välismaalane peab tähtajalise elamisloa taotlemisel ettevõtluseks esitama äriplaani kirjelduse, millest nähtub äritegevuse iseloom, ulatus ning vajamineva personali suurus, kvalifikatsioon ja oskused,⁴⁵ siis hinnangu peaks andma selleks kompetentne asutus.

Välismaalaste äriplaanid ning investeeringu toimumise reaalsust ja otstarbekust riigile peaksid hindama majanduseksperdid

Kokkuvõte

Kehtiva regulatsiooni muutmiseks aga ei piisa ainult sellest, et valitsusasutused nendes kokku lepivad, vajalik oleks ka üldise arutelu algatamine. Kindlasti oleksid kaasamisest huvitatud nii tööandjate kui töötajate esindajad, aga ka väga paljud teised kodanikuühiskonna esindajad jne. Selliste, ühiskonna jaoks oluliste rändega seotud teemade käsitlemiseks, võiks olla loodud avalik ümarlaud/foorum/mõttekoda, mis tooks kokku huvitatud osapooled. Mitmetes maailma riikides on ülikoolide juurde loodud erinevad keskused, mis tegelevad migratsiooniteemaatikaga ning selle valdkonna arengute analüüsimisega. Eestis on antud valdkond seni jäänud ainult täidesaatva ja seadusandliku võimu pärusmaaks.

Eestis peaks senisest enam rändealaste otsuste väljatöötamise kaasama kolmanda sektori organisatsioone

- ¹ Seletuskiri Vabariigi Valitsuse korralduse „2011. aasta sisserände piirarvu kehtestamine” eelnõu juurde. Kättesaadav: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/5acbc11d-1a17-431c-9757-3eef12c6b213>. Seletuskiri siseministri määruse „2012. aasta sisserände piirarvu ajalise jaotuse aasta piires ja jagunemise kehtestamine elamisloa taotlemise põhjuse ja elamisloa andmise aluse järgi” eelnõu juurde. Kättesaadav: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/6349a48e-ade8-416b-b7ed-fca53cc7c017>.
- ² Seletuskiri siseministri määruse „2012. aasta sisserände piirarvu ajalise jaotuse aasta piires ja jagunemise kehtestamine elamisloa taotlemise põhjuse ja elamisloa andmise aluse järgi” eelnõu juurde. Kättesaadav: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/6349a48e-ade8-416b-b7ed-fca53cc7c017>.
- ³ *Ibid.*
- ⁴ Boswell, C., Geddes, A. (2011) *“Migration and Mobility in the European Union”*. Palgrave Macmillan: London/ New York, 77.
- ⁵ European Migration Network. (2011) *“Temporary and Circular Migration: empirical evidence, current policy practice and future options in EU Member States”*. European Union: Luxembourg, 42.
- ⁶ *Ibid.*
- ⁷ *Ibid.*
- ⁸ VMS § 60 lg 3.
- ⁹ 14.12.2009 Eesti Vabariigi valitsuse ja Kanada valitsuse noortevahetuse kokkulepe. RT II 2010, 16, 68.
- ¹⁰ 28.09.2006 Eesti Vabariigi valitsuse ja Uus-Meremaa valitsuse töötamisõigusega turismi käsitlev kokkulepe. RT II 2007, 18, 49.
- ¹¹ 20.09.2004 Eesti Vabariigi valitsuse ja Austraalia valitsuse vastastikuse mõistmise memorandum töötamisõigusega turismiviisade kohta. RT II 2005, 8, 17.
- ¹² Seletuskiri siseministri määruse „2012. aasta sisserände piirarvu ajalise jaotuse aasta piires ja jagunemise kehtestamine elamisloa taotlemise põhjuse ja elamisloa andmise aluse järgi” eelnõu juurde.
- ¹³ VMS § 67 lg 1.
- ¹⁴ VMS § 67 lg 3.
- ¹⁵ VMS § 67 lg 4.
- ¹⁶ VMS § 67 lg 3.
- ¹⁷ Boswell, Geddes 2011, 86–87.
- ¹⁸ VMS § 177 lg 2.
- ¹⁹ Boswell, Geddes 2011, 86–87.
- ²⁰ European Migration Network. (2011) *„Satisfying Labour Demand through Migration.”* European Union: Luxembourg, 21.
- ²¹ *Ibid.*
- ²² *Ibid.*, 21–22.
- ²³ *Ibid.*, 21.

- ²⁴ *Ibid.*, 44.
- ²⁵ Vabariigi Valitsuse 19.01.2012 korraldus nr 27 „2012. aasta sisserände piirarvu kehtestamine“. RT III, 24.01.2012, 9.
- ²⁶ Seletuskiri siseministri määruse „2011. aasta sisserände piirarvu jagunemise kehtestamine elamisloa taotlemise põhjuse ja elamisloa andmise aluse järgi“ eelnõu juurde. Kättesaadav: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/8d8c9aa3-1a44-4560-a36e-ef476d3657f0>.
- ²⁷ VMS § 113 lg 2.
- ²⁸ Vabariigi Valitsuse 29.09.2011 korraldus nr 417 „2011. aasta sisserände piirarvu kehtestamine“. RT III, 30.09.2011, 4.
- ²⁹ Ad-Hoc Query on the establishment of commercial companies by third country nationals by Slovenia’s European Migration Network National Contact Point on 9 July 2009.
- ³⁰ *Ibid.*
- ³¹ Ad-Hoc Query on Aliens carrying business by Czech’s European Migration Network National Contact Point on 3 February 2009.
- ³² VMS § 192 lg 1.
- ³³ Vabariigi Valitsuse 17.06.2010 määruse nr 82 „Legaalse sissetuleku määrade kehtestamine“ (RT I 2010, 45, 267) §1 lg 4.
- ³⁴ *Ibid.*
- ³⁵ Seletuskiri siseministri määruse „2011. aasta sisserände piirarvu jagunemise kehtestamine elamisloa taotlemise põhjuse ja elamisloa andmise aluse järgi“ eelnõu juurde. Kättesaadav: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/8d8c9aa3-1a44-4560-a36e-ef476d3657f0>.
- ³⁶ Seletuskiri „Siseministri 4. juuli 2011. a määruse nr 16 „2011. aasta sisserände piirarvu jagunemise kehtestamine elamisloa taotlemise põhjuse ja elamisloa andmise aluse järgi muutmise“ eelnõu juurde. Kättesaadav: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/09399539-bcf7-45af-9872-e5c00f4d9067>.
- ³⁷ OECD. (2011) „International Migration Outlook: SOPEMI 2011“. OECD Publishing. Ad-Hoc Query on the establishment of commercial companies by third country nationals by Slovenia’s European Migration Network National Contact Point on 9 July 2009. Ad-Hoc Query on Aliens carrying business by Czech’s European Migration Network National Contact Point on 3 February 2009.
- ³⁸ VMS § 191.
- ³⁹ VMS § 192 lg 1.
- ⁴⁰ Sulbi, R. (toim.) (2012) „Järelevalve: elamisloa taotluste kontroll pole PPAs piisav“. *Postimees*. Kättesaadav: <http://www.postimees.ee/716356/jarelevalve-elamisloa-taotluste-kontroll-pole-ppas-piisav/>.
- ⁴¹ VMS § 191.
- ⁴² VMS § 177.
- ⁴³ VMS § 178 lg 3.
- ⁴⁴ VMS § 13 lg 1.
- ⁴⁵ VMS § 192 lg 1.



ERV Eesti kontaktpunkt
Sisekaitseakadeemia
Kase 61, Tallinn 12012
Tel: 6965644
e-post: emn@list.sisekaitse.ee
www.sisekaitse.ee/erv

Euroopa rändevõrgustiku eesmärgiks on toetada Euroopa Liidu rände- ja varjupaigalase poliitika kujundamist, pakkudes Euroopa Liidu institutsioonidele ning liikmesriikide ametiasutustele, organisatsioonidele ja laiemale üldsusele rände- ja varjupaigalast ajakohast, objektiivset, usaldusväärset ja võrreldavat teavet.