

**RIIGIKOGU**

**RIIGIKOGU UURIMISKOMISJON  
VÄLISMAALASTELE TÄHTAJALISTE ELAMISLUBADE  
ANDMISEGA SEOTUD ASJAOLUDE VÄLJASELGITAMISEKS**

**LÕPPARUANNE**

**TALLINN**

**2012**

## SISUKORD

1. UURIMISKOMISJONI MOODUSTAMINE.....	3
1.1. Uurimiskomisjoni moodustamise ajend .....	3
1.2. Uurimiskomisjoni moodustamiseks esitatud Riigikogu otsuse eelnõu menetlemine.....	3
1.3. Uurimiskomisjoni koosseis ja kokkukutsumine .....	3
1.4. Uurimiskomisjoni eesmärk ja ülesanded .....	4
2. UURIMISKOMISJONI TEGEVUSE ÜLEVAADE .....	5
2.1. Uurimiskomisjoni tegevus .....	5
2.2. Materjalide edastamine uurimisasutusele .....	5
3. UURIMISKOMISJONI SELGITATUD ASJAOLUD JA TEHTUD JÄRELDUSED .....	6
3.1. Kas Politsei- ja Piirivalveameti tegevus elamislubade väljaandmisel ja väljaantud elamislubade järelkontrollimisel on olnud seaduslik, eesmärgipärane ning avalikke huve silmaspidav? .....	6
3.2. Millistel asjaoludel ja eesmärkidel muudeti 2011. aasta sisserände piirarvu? .....	12
3.3. Milline oli Riigikogu ning Tallinna Linnavolikogu liikmetega seotud äriühingute tegevus ja osa välismaalastele 2011. aastal ettevõtluseks ning Eestis registreeritud juriidilise isiku juhtorgani liikmena töötamiseks tähtjaliste elamislubade andmises? .....	16
3.4. Kas Siseministeerium ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning nende juhtkond ja nende valitsemisala asutused olid või pidid olema teadlikud eelnimetatud äriühingute tegevusest seoses elamislubade väljaandmise võimaliku väärtusliku ning kuidas nad ilmnenule reageerisid?.....	20
3.5. Kas ja mil viisil ministrid või Riigikogu liikmed mõjustasid või võisid mõjustada elamislubade väljaandmist eelnimetatud asjaoludel? .....	22
3.6. Millised on senise elamislubade andmise õigusliku regulatsiooni, halduspraktika ning järelevalve puudused?.....	25
4. KOKKUVÕTE NING ETTEPANEKUD VABARIIGI VALITSUSELE JA RIIGIKOGULE.....	28
4.1. Kokkuvõte .....	28
4.2. Ettepanekud Vabariigi Valitsusele ja Riigikogule.....	29
LISAD .....	30
Lisa 1. Toimunu kronoloogia aastatel 2010 ja 2011 .....	30
Lisa 2. Andmed sisserände piirarvu ja elamislubade väljastamise kohta.....	33
Lisa 3. Komisjoni istungitele kutsutud isikud .....	36
Lisa 4. Uurimiskomisjoni töödokumendid .....	38

## 1. UURIMISKOMISJONI MOODUSTAMINE

### 1.1. Uurimiskomisjoni moodustamise ajend

Välismaalastele tähtjaliste elamislubade andmisega seotud asjaolude väljaselgitamiseks moodustatud uurimiskomisjoni (edaspidi *uurimiskomisjon* või *komisjon*) moodustamise ajendiks oli 2011. aasta 30. novembril ETV saates „Pealtnägija“<sup>1</sup> ning sama aasta 1. detsembril ajalehes „Eesti Ekspress“ avaldatud väide Riigikogu liikmete Indrek Raudse ja Siim Kabritsa ning Tallinna Linnavolikogu liikme Nikolai Stelmachi võimalikust seotusest äriühingutega, mille kaudu aidatakse kaasa fiktiivsete tähtjaliste elamislubade taotlemisele ettevõtluseks.<sup>2</sup>

### 1.2. Uurimiskomisjoni moodustamiseks esitatud Riigikogu otsuse eelnõu menetlemine

Eesti Keskerakonna fraktsioon ning Sotsiaaldemokraatliku Erakonna fraktsioon esitasid 2011. aasta 12. detsembril Riigikogu menetlusse Riigikogu otsuse „Riigikogu uurimiskomisjoni moodustamine elamislubade andmisega seotud asjaolude väljaselgitamiseks“ eelnõu. Riigikogu juhatus võttis eelnõu Riigikogu menetlusse 2011. aasta 13. detsembril, määrates juhtivkomisjoniks põhiseaduskomisjoni.<sup>3</sup> Otsust menetleti Riigikogu täiskogus eelnõuna 149 OE. Põhiseaduskomisjon arutas eelnõu kahel istungil.<sup>4</sup>

Riigikogu täiskogu toetas uurimiskomisjoni moodustamist ning võttis nimetatud otsuse 2012. aasta 7. veebruari istungil vastu häältega poolt 84, vastu 1, erapooletuid 3.<sup>5</sup> Otsus jõustus Riigi Teatajas avaldamisele järgneval päeval ehk 2012. aasta 9. veebruaril.<sup>6</sup>

### 1.3. Uurimiskomisjoni koosseis ja kokkukutsumine

Uurimiskomisjon moodustati järgmises koosseisus: Andres Anvelt (asendusliige Jevgeni Ossinovski), Kalle Laanet (asendusliige Aivar Riisalu), Väino Linde (asendusliige Kalle Jents) ning Marko Pomerants (asendusliige Priit Sibul).

Riigikogu esimees kutsus Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse (edaspidi *RKKTS*) § 14 lõike 2 punktist 2 ning §-st 29 lähtudes kokku uurimiskomisjoni esimese istungi 2012. aasta 13. veebruariks. Istungil valiti komisjoni esimeheks Kalle Laanet ning aseesimeheks Väino Linde.

Uurimiskomisjoni teenindamise tagas Riigikogu Kantselei.

---

<sup>1</sup> Saatelõik arvutivõrgus: <http://etv.err.ee/index.php?05446627&video=2140>

<sup>2</sup> Riigikogu 7.02.2012 otsuse seletuskiri, lk 1.

<sup>3</sup> Riigikogu juhatuse 13.12.2011 otsus nr 133.

<sup>4</sup> Põhiseaduskomisjoni 10.01.2012 istungi protokoll nr 39 ja 23.01.2012 istungi protokoll nr 43.

<sup>5</sup> Riigikogu täiskogu 7.02.2012 istungi stenogramm.

<sup>6</sup> RT III, 8.02.2012, 1.

#### **1.4. Uurimiskomisjoni eesmärk ja ülesanded**

Uurimiskomisjoni eesmärk oli tulenevalt Riigikogu otsusest välismaalastele ettevõtluseks ning Eestis registreeritud juriidilise isiku juhtorgani liikmena töötamiseks tähtajaliste elamislubade andmise ja sellega seotud asjaolude väljaselgitamine. Riigikogu otsuse seletuskirja järgi oli komisjoni moodustamine vajalik eelkõige Riigikogu ja Eesti riigi usaldusväarsuse taastamiseks ning faktide väljaselgitamiseks.<sup>7</sup>

Riigikogu otsusest tulenevalt oli komisjoni ülesanneteks selgitada:

- 1) milline oli Riigikogu ning Tallinna Linnavolikogu liikmetega seotud äriühingute tegevus ja osa välismaalastele 2011. aastal tähtajaliste elamislubade andmises ettevõtluseks ning Eestis registreeritud juriidilise isiku juhtorgani liikmena töötamiseks;
- 2) kas Siseministeerium ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning nende juhtkond ja nende valitsemisala asutused olid või pidid olema teadlikud eelnimetatud äriühingute tegevusest seoses elamislubade väljaandmise võimaliku väärpraktikaga ning kuidas nad ilmnenule reageerisid;
- 3) kas ja mis viisil ministrid või Riigikogu liikmed mõjustasid või võisid mõjustada elamislubade väljaandmist eelnimetatud asjaoludel;
- 4) kas Politsei- ja Piirivalveameti tegevus elamislubade väljaandmisel ja väljaantud elamislubade järelkontrollimisel on olnud seaduslik, eesmärgipärane ning avalikke huve silmaspidav;
- 5) millistel asjaoludel ja eesmärkidel muudeti 2011. aasta sisserände piirarvu;
- 6) millised on senise elamislubade andmise õigusliku regulatsiooni, halduspraktika ning järelevalve puudused ning teha nende ilmnemisel asjakohased ettepanekud Vabariigi Valitsusele ja Riigikogule.

Nimetatud ülesannete täitmiseks oli uurimiskomisjonil õigus kutsuda välja isikuid ja nõuda ülesannete täitmiseks vajalikke andmeid ja dokumente. Uurimiskomisjoni lähtus oma tegevuses Riigikogu kodu- ja töökorra seadusest ning selles reguleerimata küsimustes haldusmenetluse seadusest ning halduse hea tava põhimõtetest.

Riigikogu otsusega tehti uurimiskomisjonile ülesandeks seaduserikkumise või sellele viitavate asjaolude ilmnemisel esitada materjalid pädevale uurimisasutusele.

Uurimiskomisjoni töö tulemuste lõpparuande Riigikogule ja avalikkusele esitamise tähtajaks määrati hiljemalt 2012. aasta 1. juuni. Seejärel komisjoni volitused lõpevad.

---

<sup>7</sup> Riigikogu 7.02.2012 otsuse seletuskiri, lk 1.

## 2. UURIMISKOMISJONI TEGEVUSE ÜLEVAADE

### 2.1. Uurimiskomisjoni tegevus

Komisjon kogunes ajavahemikul 13. veebruarist 2012 kuni oma tegevusperioodi lõpuni, s.o 31. maini 2012 kokku 16 istungil.

RKKTS § 22 lõike 2 kohaselt on uurimiskomisjonil õigus kutsuda komisjoni ette isikuid ning nõuda oma ülesannete täitmiseks vajalikke andmeid ja dokumente.

Uurimiskomisjon kuulas istungitel ära 21 isikut (lisa 3). Kuulatavateks olid riigiametnikud, kes eri tasanditel ja etappides puutusid kokku välismaalastele elamislubade andmise teemaga. Komisjonile andsid selgitusi elamislubadega seotud õigusakte väljatöötanud ametnikud, elamislubade menetlemisega tegelenud haldusametnikud ning järelevalve teostajad. Istungitele kutsuti ametnikke Politsei- ja Piirivalveametist (edaspidi *PPA*), Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumist (edaspidi *MKM*), Välisministeeriumist ning Siseministeeriumist.

Ettevõtlusorganisatsioonidest kuulati ära esindaja Eesti Kaubandus-Tööstuskojast ja MTÜ-st Teenusmajanduse Koda. Seletusi elamislubade regulatsiooni kitsaskohtade ja ettepanekute kohta õigusaktide muutmiseks andis komisjonile Euroopa Rändevõrgustiku Eesti kontaktpunkti esindaja. Komisjon andis asutuste ja organisatsioonide esindajate kõrval sõna Indrek Raudsele, Nikolai Stelmachile ning Siim Kabritsale, kellega seotud äriühingute tegevust ajakirjanduse andmetel elamislubadega seostati. Samuti andsid komisjon istungil seletusi siseminister Ken-Marti Vaher ning majandus- ja kommunikatsiooniminister Juhan Parts.

Lisaks suulistele seletustele kogus komisjon asjaolude väljaselgitamiseks kirjalikku teavet. Selleks palus komisjon esitada asutustel ja isikutel dokumente (lisa 4) ning anda kirjalikud vastused komisjoni küsimustele. Täiendavalt koguti asjakohaseid tõendeid registritest ja andmebaasidest (äriregistri teabesüsteem, e-kinnistusraamat).

Komisjoni töö lõpparuandes on hõlmatud Riigikogu otsusega komisjonile seatud kuus ülesannet. Aruanne on parema jälgitavuse huvides üles ehitatud selliselt, et aruande alguses on kirjeldatud toimunud sündmusi ja nendega seotud asjaolusid (*PPA* tegevus, väärkasutused, sisserände piirarvu muutmise), ning aruande lõpupoole eelnevalt toodud asjaolusid seostatud.

### 2.2. Materjalide edastamine uurimisasutusele

8. märtsil 2012 edastas uurimiskomisjon Riigiprokuratuurile komisjonile laekunud materjali välismaalasele antud elamisloa võimaliku väärkasutuse kohta.<sup>8</sup> Komisjoni pöördumise alusel alustas Põhja Ringkonnaprokuratuur asjas kriminaalmenetluse.<sup>9</sup>

10. mail 2012 edastas uurimiskomisjon komisjoni töös ilmnenuid uue kuriteo kahtluse kontrollimiseks materjalid Riigiprokuratuurile. Materjalide alusel alustas Riigiprokuratuur 15. mail 2012 kriminaalmenetluse, määrates uurimisasutuseks kaitsepolitsei (edaspidi *KAPO*).<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Riigikogu kiri 8.03.2012 nr 2-7/12-103/1.

<sup>9</sup> Põhja Ringkonnaprokuratuuri kiri 23.03.2012 nr PRP-13/12/307.

<sup>10</sup> Riigiprokuratuuri kiri 15.05.2012 nr RP-6-7/12/179.

### 3. UURIMISKOMISJONI SELGITATUD ASJAOLUD JA TEHTUD JÄRELDUSED

#### *3.1. Kas Politsei- ja Piirivalveameti tegevus elamislubade väljaandmisel ja väljaantud elamislubade järelkontrollimisel on olnud seaduslik, eesmärgipärane ning avalikke huve silmaspidav?*

Välismaalaste seaduse (edaspidi VMS) alusel antakse välismaalastele tähtajalisi elamislube Eestis elamiseks erinevatel põhjustel, näiteks õppimiseks, töötamiseks, ettevõtluseks, perekondlikel asjaoludel.<sup>11</sup> Elamisluba Eestis registreeritud juriidilise isiku juhtorgani liikmena tegutsemiseks on töötamiseks antava elamisloa üks juhtudest. Juhtorgani liikmena tegutsemisel ei ole nõutud kõigi nende tingimuste täitmine, mis peavad täidetud olema töötamiseks elamisloa taotlemisel. Nii ei ole sel põhjusel elamisloa taotlemiseks vaja töötukassa luba, samuti puudub juhtorgani liikmele tasu maksmise nõue.<sup>12</sup> Juhtorgani liikmena tegutsemiseks elamisloa saamiseks tuleb välismaalasel täita taotlusdokumendid (sh elulookirjeldus), esitada juriidilise isiku kutseankeet ning lisada vabas vormis põhjendus Eestisse elama asumise kohta. Tõendada tuleb, et juriidiline isik, mille juhtorganisse asutakse, on Eestis registreeritud ning taotlejal on elukoht Eestis. Tegemist on elamisloa taotlemise alusega, mille puhul on esitatud võrreldes tavatöötajana Eestisse asumisega vähem nõudeid.<sup>13</sup>

Komisjonile laekunud materjalidest nähtub, et juhtorganis töötamiseks elamislubade taotlemine on alates 2008. aastast pidevalt kasvanud. Kui 2007. aastal moodustasid kõigist töötamiseks esitatud elamisloa taotlustest juhtorgani liikmete taotlused 19%, siis 2008. aastal oli see näitaja 25%, 2009. aastal 33% ning 2010. aastal juba 66% (lisa 2, tabel 3).<sup>14</sup>

Elamisloa taotlusi esitatakse konsulaarametnikele Eesti välisesindustes või erandina otse PPA-le.<sup>15</sup> Elamisloa taotlejad peavad välisesindusele taotluse esitama isiklikult. Küll võivad teised isikud broneerida taotleja eest konsulaarametniku vastuvõtuaegu ja komplekteerida taotlusdokumente, mida ka praktikas tehakse.<sup>16</sup> Konsulaarametnik võtab elamisloa taotluse vastu, kuid sisulist kontrolli dokumentide üle ta ei teosta, see ülesanne lasub PPA-l, kellele välisesindused dokumendid edasi saadavad. Taotlusi menetleb PPA kodakondsus- ja migratsiooniosakonna allüksus.<sup>17</sup>

Peterburi peakonsuli seletuste kohaselt märgati Peterburi konsulaadis olulist juhtorgani liikmena elamisloa taotluste kasvu ning elamislubade väärkasutusele viitavaid märke 2010. aasta lõpus. Konsulaarametnike kõnelustel elamisloa taotlejatega selgus, et taotlejaid Eestis, samuti ettevõtlus Eestis ei huvitanud, vaid sooviti saada elamisluba Schengeni viisaruumis reisimiseks. Äriühingud, mille juhtorganisse sooviti asuda olid loodud paar nädalat enne välisesindusse pöördumist. Asjaolule, et välismaalastele elamisloa taotlemise dokumentide koostamisest oli saanud äri, viitas see, et ühed ja samad isikud broneerisid teiste isikute eest esinduses aegu elamisloa taotluste esitamiseks, samuti olid taotlusdokumendid sarnaselt koostatud ja komplekteeritud ning neis esines ühesuguseid vigu.<sup>18</sup>

---

<sup>11</sup> VMS § 118.

<sup>12</sup> VMS § 181 lg 1 p 8.

<sup>13</sup> PPA memo 10.02.2011 töörande regulatsiooni väärkasutamisest, lk 1.

<sup>14</sup> Samas, lk 5.

<sup>15</sup> VMS §-d 215 ja 216.

<sup>16</sup> Välisministeeriumi juriidiliste ja konsulaarküsimuste asekanstleri e-kiri 9.05.2012.

<sup>17</sup> VMS § 215; Välisministeeriumi juriidiliste ja konsulaarküsimuste asekanstleri seletused komisjoni 3.05.2012 istungil.

<sup>18</sup> Peterburi peakonsuli seletused komisjoni 3.05.2012 istungil.

PPA ametnikud selgitasid, et juhtorgani liikme elamislubade massilise väärkasutuse probleemi teadvustasid nad enda jaoks 2010. aasta septembris, kui menetlejad olid hakanud tegema tähelepanekuid, et äriühinguid, mille juhtorganitesse välismaalasi määrati, asutasid ühed ja samad isikud, samuti asutati äriühingud vahetult enne elamislubade taotlemist ning elulooandmete põhjal ei olnud välismaalased enne ettevõtlusega tegelenud.<sup>19</sup>

2010. aasta lõpul toimusid PPA-s 2008. aastal juhtorgani liikmetele antud elamislubade pikendamise menetlused.<sup>20</sup> Elamislubade pikendamisel teostatakse kontroll elamisloa tingimuste täidetuse üle.<sup>21</sup> Kontrolli käigus selgus, et äritegevust mitmetes äriühingutes, mille juhtorganis tegutsemiseks elamisluba 2008. aasta lõpus saadi, polnud toimunud. Avastatud väärkasutuse skeemi järgi oli elamislubade taotlemisega seotust saanud mõne isiku jaoks äritegevus: tasu eest määrati välismaalasi spetsiaalselt elamisloa saamiseks loodud äriühingu juhatuse või nõukogu liikmeteks. Võimalust saada kirjeldatud viisil elamisluba Eestis elamiseks ja Schengeni ruumis liikumiseks reklaamiti avalikult eri veebilehtedel.<sup>22</sup>

PPA ametnikud täheldasid tagantjärele väärkasutuste sagenemist 2008. aasta seadusemuudatuse järel, millega nähti ette palgakriteerium töötamiseks elamisloa taotlemisel. Kuna palgakriteerium ei puudutanud juhtorgani liikmeid, siis kaasnesid sellega väärkasutused, mille sisuks oli lihttöölise vormistamine äriühingu juhtorgani liikmeteks ja neile juhtorgani liikmena elamislubade taotlemine. Samuti esines juhtumeid, kus välismaalastest üliõpilased (Hiina tudengid) või lahutatud abikaasad olid elamisloa säilitamiseks loonud äriühingu, mille juhtorganisse asuda, või leidnud tuttava, kelle äriühingus juhtorgani liikmeks saada.<sup>23</sup>

PPA koostas ülevaate juhtorgani liikmena saadud elamislubade väärkasutuse juhtudest ja väärkasutuste kõrvaldamise ettepanekutest veebruaris 2011.<sup>24</sup> **Väärkasutuste avastamise järel alustasid PPA ametnikud järelkontrolli ning võtsid kasutusele meetmed edasiste väärkasutuste tõkestamiseks. 2011. aasta märtsis edastas PPA konsulaarametnikele juhendi elamisloa taotlejate küsitlemiseks ja küsitluse protokollimiseks.**<sup>25</sup> Küsitlemise juhend oli koostatud iga elamisloa liigi jaoks eraldi. Taotlejatega vestlemise põhjal konsulaarametnike täidetud küsimustikud edastati koos elamisloa taotlemise dokumentidega PPA-le.<sup>26</sup> Väärkasutuste tõkestamiseks hakkasid menetlejad nõudma taotlejatelt lisaandmeid, sh näiteks äriühingu äripartnerite kohta, samuti taotleja tegevuse kohta äriühingus.<sup>27</sup> Lähtudes haldusmenetluse uurimisprintsipiist, on menetlejal lisaks taotlusdokumentide nõuetekohasuse ja täielikkuse kontrollile õigus küsida taotlejalt täiendavaid dokumente ja selgitusi, samuti esitada järelepärimisi asutustele või teha päringuid andmebaasidesse, et kahtluse korral selgitada välja elamisloa saamiseks oluliste asjaolude paikapidavus.<sup>28</sup> Konsulaarametnikud tegid elamisloa väärkasutuse kahtluse kohta märkused konsulite peetavasse elektroonsesse infosüsteemi, mille väljatrükk koos elamisloa taotluse ja sellele lisatud dokumentidega edastati PPA-le.<sup>29</sup> Järelikult said PPA elamislubade menetlejad jooksvalt välisesindustest teavet elamislubade väärkasutustele viitavate asjaolude kohta.

<sup>19</sup> PPA ametnike kirjalikud vastused komisjoni 6.03.2012 istungiks, lk 3.

<sup>20</sup> Samas, lk 2.

<sup>21</sup> PPA sisekontrollibüroo memo 15.12.2011.

<sup>22</sup> PPA memo 10.02.2011 töörande regulatsiooni väärkasutamise kohta, lk 3–4.

<sup>23</sup> Samas, lk 3.

<sup>24</sup> Samas, lk 1.

<sup>25</sup> PPA memo 14.12.2011 elamisloast ettevõtluseks, lk 5.

<sup>26</sup> Peterburi peakonsuli seletused komisjoni 3.05.2012 istungil.

<sup>27</sup> PPA memo 10.02.2011 töörande regulatsiooni väärkasutamise kohta, lk 5.

<sup>28</sup> VMS §-d 12 ja 31; PPA memo 14.12.2011 elamisloast ettevõtluseks, lk 6.

<sup>29</sup> Peterburi peakonsuli seletused komisjoni 3.05.2012 istungil.

Kuid konsulaarametnike edastatud teave ei olnud sageli elamisloast keeldumise otsuse tegemiseks piisav, mistõttu elamisload ikkagi väljastati. Selleks, et välisesinduste edastatav teave oleks elamisloast keeldumise alusena kasutatav, vajaksid konsulaarametnikud vastavat väljaõpet.<sup>30</sup>

2011. aasta märtsi lõpul andsid PPA kodakondsus- ja migratsiooniosakonna ametnikud elamislubade väärkasutuse probleemist ja selle lahendamiseks ettevõtetust ülevaate ameti tippjuhtidele, sh peadirektor Raivo Kүүdile.<sup>31</sup> Samaaegselt juhtkonna teavitamisega saadeti kriminaalpolitseile avaldus elamislubade saamiseks riulifirmasid asutanud viie isiku kriminaalvastutusele võtmiseks.<sup>32</sup>

Ettepanekutena väärkasutuste kõrvaldamiseks pakkusid PPA ametnikud välja muu hulgas VMS-i muudatused, mistõttu oli kindlasti vaja jõuda probleemi ja selle lahendamise ettepanekutega Siseministeeriumi.<sup>33</sup> Aprilli lõpuni otsustas PPA probleemiga ise tegeleda, ministeeriumi teavitati elamislubade massilisest väärkasutusest ametlikult mais 2011.<sup>34</sup> See toimus peadirektori 2011. aasta 12. mai kirjaga, milles oli märgitud, et piirarv on täitumas valdavalt juhtorgani liikmena elamisluba taotlevate välismaalaste tõttu. Muud elamislubade väärkasutusele viitavat kirjas ei olnud.<sup>35</sup> Väärkasutuste ulatust, skeeme, probleemi tausta ja ettepanekuid selle lahendamiseks kirjeldas PPA üksikasjalikult 2011. aasta mai teisel poolel ministeeriumile saadetud kirjas.<sup>36</sup>

Komisjonile teadaolevalt said Siseministeeriumi migratsiooni- ja piirivalvepoliitika ametnikud esimese teabe elamislubade võimaliku väärkasutuse kohta 2011. aasta veebruari alguses toimunud illegaalse immigratsiooni ja varjupaigaküsimuste nõupidamisel. Sellel nõupidamisel teavitas PPA esindaja muu hulgas põgusalt kahtlusest, et teatud juriidilisi isikuid asutatakse üksnes selleks, et taotleda elamisluba juhtorgani liikmena tegutsemiseks.<sup>37</sup> Probleemist kõneles PPA esindaja Siseministeeriumis ka nõupidamisel, mis toimus 2011. aasta aprilli keskel.<sup>38</sup> Ministeeriumi juhtkonnani jõudis teave väärkasutustest 2011. aasta aprillis, seda PPA ja ministeeriumi ametnike koostööst saadud infona.<sup>39</sup>

PPA ametnike seletuste järgi tekkis 2011. aasta septembris elamisloa taotluste menetlejal kahtlus, et ka ettevõtluseks antavaid elamislube väärkasutatakse.<sup>40</sup> Kahtluseks andis alust asjaolu, et elamisloa taotlusi ettevõtlusega tegelemiseks esitati tavapärasest rohkem. Taotlejatelt hakati seejärel nõudma tõendeid (pangakonto väljavõtteid) äriühingu kapitali tehtud sissemakse kohta (varem piirdui kontrolliga äriregistris), sest arvati, et väärkasutus

---

<sup>30</sup> PPA välismaalaste talituse juhataja e-kiri 21.05.2012.

<sup>31</sup> PPA ametnike kirjalikud vastused komisjoni 6.03.2012 istungiks, lk 1; PPA peadirektori seletused komisjoni 16.03.2012 istungil.

<sup>32</sup> PPA kiri 31.03.2011 nr 15.3-13/16013.

<sup>33</sup> PPA memo 10.02.2011 tööraude regulatsiooni väärkasutamisest, lk 6.

<sup>34</sup> Väljavõtted kodakondsus- ja migratsiooniosakonna juhtkonna 2011. aasta koosolekust, lk 4.

<sup>35</sup> PPA kiri 12.05.2011 nr 15.3-11/23707.

<sup>36</sup> PPA kiri 26.05.2011 nr 15.3-11/26481.

<sup>37</sup> Illegaalse immigratsiooni ja varjupaigaküsimuste nõupidamise protokoll nr 11. Siseministeerium, 4.02.2011, lk 2.

<sup>38</sup> Illegaalse immigratsiooni ja varjupaigaküsimuste nõupidamise protokoll nr 12. Siseministeerium, 15.04.2011, lk 3.

<sup>39</sup> Siseministeeriumi sisejulgeoleku asekancleri seletused komisjoni 3.05.2012 istungil.

<sup>40</sup> PPA ametnike seletused komisjoni 6.03.2012 istungil.



seisneb sissemakse tegemata jätmises. Lisadokumentide nõudmisel mõni välismaalane loobus elamisloa taotlemisest.<sup>41</sup>

Järelekontrolli ettevõtluseks antud elamislubade üle ei tehtud, sest esmaste taotluste menetlemisel ega ka elamislubade pikendamisel ei tuvastatud asjaolusid, mis oleksid viidanud elamislubade väärkasutusele.<sup>42</sup> Esitatud materjalidest ja ametnike seletustest tuleneb, et ettevõtluseks taotletavate elamislubade väärkasutuse riski hinnati madalaks. Seda põhjusel, et elamisloa saamiseks on vaja teha 63 900 euro suurune sissemakse äriühingu kapitali ja esitada äriplaani kirjeldus. Ettevõtluseks antava elamisloa saamise tingimusi peeti piisavalt rangeks, et hinnata väärkasutuse tekkimist ebatõenäoliseks (lisa 2, tabel 4).<sup>43</sup>

VMS-i järgi peavad elamisloa andmise nõuded olema loa kehtivusajal jätkuvalt täidetud.<sup>44</sup> PPA-l kui VMS-i täitmise üle järelevalvet teostaval ametil ja haldusorganil, kelle ülesandeks on nõude rikkumisel elamisloa kehtetuks tunnistamine, tuleb luua töökorraldus, mis võimaldab nõude järgimist kontrollida.

Komisjoni kasutuses olevatest materjalidest selgus, et pistelisi kontrolle elamisloa kehtivuse ajal ei teostatud. 100% ulatuses tehti järelekontroll elamisloa pikendamisel.<sup>45</sup> Küll peeti arvestust elamislubade taotlejate kohta, kelle suhtes tekkis menetlejal elamisloa väärkasutamise kahtlus (seda aga pigem perekondlikel põhjustel elamisloa taotlejad, õppurid ja töötajad). Neile taotlejatele korraldati järelekontroll.<sup>46</sup> Kuigi teatud kaalutlustest taotlejate järelekontrolli alla jätmisel lähtuti, puudusid süsteemsed riskianalüüsid. Samuti ei toetanud menetlejate kasutuses olev infosüsteem riskide analüüsimist ja väärkasutuste avastamist (näiteks taotleja elukohta ja äriühingu asukohta aadresside korduvuste tuvastamist). Ühe või teise taotleja järelekontrolli alla jätmise põhines menetleja tähelepanelikkusel. Kahtlust äratanud asjaoludega ei osanud menetlejad sageli midagi peale hakata, sest puudus töökorraldus, kuidas selliste juhtumite korral toimida. Kuna korduvad elukohta aadressid või muud väärkasutusele viitavad asjaolud (näiteks sarnased äriplaani kirjeldused) ei ole iseenesest elamisloa kehtetuks tunnistamise aluseks, siis võisid menetlejad need tähelepanuta jätta.<sup>47</sup> Seega puudus PPA-s elamisloa väärkasutuste tuvastamiseks süsteemne seire ja selle tulemustel põhinev järelekontrolli kord.

Ettevõtluseks antud elamislubade massiline väärkasutamine tuli ilmsiks pärast meediakajastust 2011. aasta novembri lõpus ja detsembri alguses. Siseministeeriumi korraldusel alustas PPA 2011. aasta detsembris järelekontrolli Eesti Ekspressis avalikustatud välismaalaste elamislubade tingimuste täidetuse üle.<sup>48</sup> Järelekontrolli tulemusena selgus, et äriplaani kirjeldused ja põhjendused Eestisse elama asumiseks olid pealiskaudsed. Samuti tuvastas komisjon ning PPA ametnikud mõõnsid, et äriplaani kirjeldused ei vastanud seadusele, sest neis oli märkimata seaduses nõutud andmed vajamineva personali suuruse, kvalifikatsiooni ja oskuste kohta.<sup>49</sup> Komisjonile esitatud järelekontrolli dokumentidest tuleneb,

---

<sup>41</sup> PPA ametnike kirjalikud vastused komisjoni 6.03.2012 istungiks, lk 6.

<sup>42</sup> Samas, lk 7.

<sup>43</sup> PPA kiri 6.01.2012 nr 15.3-11/2078-2, lk 3; PPA memo 14.12.2011 elamisloast ettevõtluseks, lk 7.

<sup>44</sup> VMS § 116 lg 2 ja § 135 lg 2 p 4.

<sup>45</sup> PPA sisekontrollibüroo memo 15.12.2011.

<sup>46</sup> PPA memo 14.12.2011 elamisloast ettevõtluseks, lk 7.

<sup>47</sup> PPA sisekontrollibüroo memo 15.12.2011.

<sup>48</sup> Siseministeeriumi teenistusliku järelevalve raport 2012, lk 6.

<sup>49</sup> PPA ametnike kirjalikud vastused komisjoni 6.03.2012 istungiks, lk 6.

et ka menetlejate poolt infosüsteemi kantud andmetes esines vigu, mis küll ei mõjutanud elamislubade väljastamist.<sup>50</sup>

Ettevõtluseks elamisloa andmine on seotud kahe hinnangulise tingimuse täitmisega. Need on järgmised:

- 1) ettevõtlus, millega välismaalane soovib tegeleda, peab olema vajalik, lähtudes riiklikust huvist Eesti majanduse arendamisel;
- 2) välismaalase elama asumine Eestisse peab olema ettevõtlusele oluline.<sup>51</sup>

Siseministeriumi teenistusliku järelevalve tulemusena selgus, et hinnanguliste tingimuste täidetust ei ole menetlejad alati välja selgitanud, st ei hinnatud, kas välismaalaste kavandatud ettevõtlus oli perspektiivne ja Eesti majanduse arengule oluline. Asjaolude hindamiseks ei kaasatud majanduseksperte.<sup>52</sup> Tingimused loeti täidetuks, kui taotleja äriplaani kirjelduses märkis, et ettevõtluse kasu Eesti majandusele seisneb maksude laekumises riigieelarvesse<sup>53</sup> ja äriühingu tegevuseks on vajalik tema püsiv viibimine Eestis.<sup>54</sup>

Elamislubade menetlemisel avastatud vigu ja puudusi on võimalik seostada menetlejate suure töökoormusega. Dokumentidest nähtub, et elamisloa taotlusi Eestis õppimiseks, töötamiseks (sh äriühingu juhtorgani liikmena), ettevõtluseks või piisava legaalse sissetuleku alusel menetlevad kolm ametnikku. Ametnike töökoormus on aastatega kasvanud: 2009. aastal tuli ühel ametnikul menetleda 693 taotlust, 2010. aastal 753 taotlust ning 2011. aastal juba 1025 taotlust.<sup>55</sup> PPA sisekontrolli andmetel tuleb ühel menetlejal menetleda u 84 taotlust ühes kuus, mis on ilmselgelt liiga suur koormus.<sup>56</sup> Ühe taotluse menetlemisega seotud toimingute hulk on suur. Menetleja kontrollib, kas on esitatud kõik nõutavad dokumendid ja andmed, lisaks tuleb kontrollida taotleja andmeid erinevates registrites ja infosüsteemides. Kontrollid registrites tehakse taotluse menetlusse võtmisel ja vahetult enne otsuse tegemist.<sup>57</sup>

Komisjonile esitatud dokumentidest nähtub, et kõiki võimalikke allikaid taotleja kohta teabe leidmiseks (näiteks Interneti otsingumootorid) ei kasutata menetletavate taotluste hulka arvestades, teisisõnu menetlejal ei olnud aega andmeid otsida.<sup>58</sup> Samuti on PPA tunnistanud, et äriühingute majandustegevuse mõistmiseks vajalikud teadmised olid menetlejal nõrgad.<sup>59</sup> Arvestada tuleb ka asjaolu, et elamislubade taotlejate lubadusi ettevõtlusesse panustada oli võimalik tegelikkuses kontrollida alles aasta möödudes, kui esitatakse majandusaasta aruanne, sest äriühingud, milles tegutsemiseks elamisluba taotleti, olid enamasti äsja loodud ning taotluse esitamise ajal neil majandustegevust veel ei olnud.<sup>60</sup>

Saates „Pealtnägija“ väideti, et elamisloa oli saanud muu hulgas Venemaal kriminaalse grupeeringu liikmena tuntud isik. See fakt seadis avalikkuse ees kahtluse alla välismaalaste kohta teostatava taustakontrolli põhjalikkuse.

---

<sup>50</sup> PPA memo 14.12.2011 elamisloast ettevõtluseks, lk 8.

<sup>51</sup> VMS § 191.

<sup>52</sup> Siseministeriumi teenistusliku järelevalve raport 2012, lk 16.

<sup>53</sup> PPA ametnike kirjalikud vastused komisjoni 6.03.2012 istungiks, lk 6.

<sup>54</sup> Siseministeriumi teenistusliku järelevalve raport 2012. lisa 11. Äriplaani kirjeldused.

<sup>55</sup> Samas, lk 8–9.

<sup>56</sup> PPA sisekontrollibüroo memo 15.12.2011.

<sup>57</sup> PPA memo 14.12.2011 elamisloast ettevõtluseks, lk 6.

<sup>58</sup> Samas, lk 6.

<sup>59</sup> Samas, lk 10.

<sup>60</sup> PPA kiri 6.01.2012 nr 15.3-11/2078-2, lk 1; PPA ametnike selgitused komisjoni 6.03.2012 istungil.

VMS § 124 lg 2 p 10 kohaselt keeldutakse välismaalasele elamisloa andmisest, kui välismaalase kohta on andmeid või on põhjendatud alust arvata, et ta kuulub kuritegelikku ühendusse või ta on seotud rahapesuga.

PPA töökorralduse järgi juhul, kui taotleja on pärit KAPO poolt nimetatud riskiriigist või taotleja on teeninud kaadrisõjaväelasena välisriigi relvajõududes, annab menetleja KAPO-le võimaluse esitada arvamus ja hinnang isikule elamisloa väljastamise kohta. KAPO-l kohustust arvamust esitada ei ole ja selle esitamata jätmisel tehakse elamisloa otsus KAPO seisukohata. Seega kõikide taotlejate suhtes KAPO taustakontrolli ei teosta. Kriminaalpolitsei elamisloa taotluste menetlemise protsessis üldjuhul ei osale.<sup>61</sup> Elamisloa taotlejate taustakontrolli oluline puudus seisneb ka selles, et isikute kohta, kes pole varem Eestis elanud ei leia harilikult andmeid riigisisestest andmebaasidest. Samuti puudub menetlejal teave elamisloa taotleja karistuste kohta, kui isik seda ise ei avalikusta.<sup>62</sup> PPA sisekontrollibüroo tõdemusel on elamislubade puhul isiku taustakontroll puudulik.<sup>63</sup>

Eeltoodust järeldeb komisjon, et PPA tegevuses elamislubade väljaandmisel ja elamislubade järelkontrollimisel esines vajakajäämisi. Peamised puudused seisnesid selles, et ei tehtud süsteemset seiret väärkasutustele viitavate märkide kohta, samuti puudus riskipõhine kontrollisüsteem elamislubade tingimuste täidetuse üle. Muu hulgas oli elamisloa taotluste menetlejate töökoormus liiga suur, mille tulemusena tehti vigu, sh ei nõutud kõigi seaduse sätete täitmist elamisloa taotlejate poolt. Töökorralduse puudused hõlbustasid elamislubade saamist isikutel, kelle puhul polnud elamisloa tingimused täidetud. Selline olukord seab ohtu seaduse eesmärgi realiseerimise, samuti avalikkuse ootuse täitumise, et Eestisse asuvad välismaalased panustavad Eesti majandusse ning et tagatud on Eesti riigi julgeolek ja rahvusvaheline maine.

---

<sup>61</sup> PPA memo 14.12.2011 elamisloast ettevõtluseks, lk 6.

<sup>62</sup> Samas, lk 6–7.

<sup>63</sup> PPA sisekontrollibüroo memo 15.12.2011.

### **3.2. Millistel asjaoludel ja eesmärkidel muudeti 2011. aasta sisserände piirarvu?**

VMS seab välismaalaste sisserände piirarvuks aastas 0,1% Eesti alalisest elanikkonnast.<sup>64</sup> Seadusega sätestatud piirarvu ulatuses kehtestab iga-aastase sisserände piirarvu Vabariigi Valitsus (edaspidi VV) korraldusega.<sup>65</sup> VV kehtestas 2011. aasta sisserände piirarvuks 1008, mis on 0,075% Eesti alalisest elanikkonnast.<sup>66</sup> Samas ulatuses, s.o 0,075% Eesti alalisest elanikkonnast, oli piirarv määratud ka 2008., 2009. ja 2010. aastal. Seejuures jäi piirarv 2010. aastal 180 isiku võrra kasutamata. Seepärast ei nähtud 2011. aasta alguses vajadust piirarvu 2011. aastaks suurendada.<sup>67</sup>

VMS-iga on antud siseministrile õigus kehtestada määrusega sisserände piirarvu raames selle jagunemine elamisloa taotlemise põhjuse ja andmise aluse järgi, samuti ajalise jaotusena aasta piires.<sup>68</sup> Sellist määrust 2011. aasta alguses siseminister ei kehtestanud. Ka 2008., 2009. ja 2010. aastal polnud siseminister pidanud vajalikuks määrust kehtestada.

2011. aasta mai keskel saatis PPA peadirektor Siseministeeriumile kirja, milles teatas, et sisserände piirarv on kiiresti täitumas ning kuna menetluses on palju elamisloa taotlusi, kus isik läheb sisserände piirarvu alla, ning uusi taotlusi tuleb jätkuvalt juurde, on ilmselge, et piirarv ammendub enne aasta lõppu. Piirarvu ammendumisel PPA keeldub piirarvu alla minevatele välismaalastele elamisloa väljastamisest. Samuti seisis kirjas, et piirarv on täitumas valdavalt juhtorgani liikmena elamisluba taotlevate isikute tõttu. Kirjas tegi PPA ettepaneku kaaluda sisserände piirarvu jaotamist elamisloa taotlemise aluste järgi ning ajaliselt aasta piires.<sup>69</sup>

Maikuu lõpus saatis PPA Siseministeeriumile kirja elamislubade väärkasutuse skeemidest ja ettepanekutest väärkasutuste tõkestamiseks. Juunis arutas ministeerium erinevate avaliku- ja erasektori osapoolte kaasamisel elamislubade väärkasutamist ja sisserände piirarvu täitumist. Ministeerium teavitas osapooli kavatsusest lõpetada 2011. aastaks juhtorgani liikmetele elamislubade andmine juhul, kui elamisload kuuluvad sisserände piirarvu alla. Arutelul toetas Kaubandus-Tööstuskoja esindaja juhtorgani liikmetele elamislubade väljastamise peatamist tingimusel, et tegemist on ajutise lahendusega seniks, kuni probleemile leitakse parem lahendus.<sup>70</sup>

Selleks, et sisserände piirarv ei täituks väärkasutuste tõttu üksnes juhtorgani liikme elamislubadega, koostas Siseministeerium juunis 2011 ministri määruse eelnõu, et määrata piirarvu jagunemine elamisloa liikide järgi.<sup>71</sup> MKM toetas eelnõu, leides, et teistel põhjustel elamislubade saamiseks on vaja juhtorgani liikmetele elamislubade andmine peatada, vastasel korral täituks sisserände piirarv valdavalt juhtorgani liikmete elamislubade arvel. Samas kirjas esitas MKM ettepaneku tõsta 2011. aastaks kehtestatud sisserände piirarvu seaduses

---

<sup>64</sup> VMS § 113 lg 2.

<sup>65</sup> VMS § 114 lg 1.

<sup>66</sup> VV 13.01.2011 korraldus nr 16 „2011. aasta sisserände piirarvu kehtestamine“.

<sup>67</sup> VV 29.09.2011 korralduse nr 417 „2011. aasta sisserände piirarvu kehtestamine“ eelnõu seletuskiri, lk 1.

<sup>68</sup> VMS § 114 lg 2.

<sup>69</sup> PPA kiri 12.05.2011 nr 15.3-11/23707.

<sup>70</sup> Kaubandus-Tööstuskoja peadirektori kirjalikud vastused komisjoni 12.04. 2012 istungiks, lk 1.

<sup>71</sup> Siseministri 4.07.2011 määruse nr 16 „2011. aasta sisserände piirarvu jagunemise kehtestamine elamisloa taotlemise põhjuse ja elamisloa andmise aluse järgi“ seletuskiri.

sätetatud ülemmääran. MKM põhjendas ettepanekut Eesti ettevõtluskeskkonna nüüdisaegsete vajadustega.<sup>72</sup>

**2011. aasta juuli keskel jõustunud siseministri määrusega juhtorgani liikmetele elamislubade andmine lõpetati.<sup>73</sup> Tegemist oli kiire ja äärmusliku lahendusega tekkinud olukorras.** Probleemile pikaajalise lahenduse leidmiseks alustas Siseministerium 2011. aasta teisel poolel VMS-i muudatuste väljatöötamist.<sup>74</sup>

Vaatamata sellele, et juhtorgani liikmetele elamislubade andmine oli lõpetatud, täitus piirarv endiselt kiiresti, seda peamiselt töötamiseks ja legaalse sissetuleku alusel taotletavate elamislubadega.<sup>75</sup> Augusti alguseks oli kujunenud olukord, kus piirarvu jääk oli väiksem kui menetluses olevate piirarvu alla kuuluvate elamisloa taotluste arv. Selles olukorras küsis Siseministerium PPA-lt, MKM-ilt ja Kaubandus-Tööstuskojal arvamust sisserände piirarvu suurendamise kohta 0,025% võrra Eesti alalisest elanikkonnast, s.o VMS-i kehtestatud ülemmääran.<sup>76</sup> Kaubandus-Tööstuskoda nõustus piirarvu tõstmisega. Samas märkis koda, et kindlasti tuleb analüüsida nii sisserände piirarvu senisest kiirema täitumise, sh elamislubade mitte-eesmärgipärase kasutamise põhjuseid, kui ka vajadust õigusliku raamistiku täiendamiseks ning tõhustada järelevalvet. Koda taunis olukorda, kus piirarvu täitumine on üllatuslik ning saab takistuseks ettevõtluse ja majanduse arengule. MKM leidis vastuses Siseministeriumile, et piirarvu eeldatust oluliselt kiirem täitumine on olnud igati ootuspärane ja seondub Eesti majanduse kiire kasvuga ning seetõttu tuleb piirarvu suurendada.<sup>77</sup> PPA arvas, et sisserände piirarvu suurendamisel tuleb vaadelda eelkõige selle mõju riigi sisejulgeolekule, samuti Eesti majandusele ja arvestada ka Eestis valitsevat tööpuudust.<sup>78</sup>

2011. aastaks kehtestatud sisserände piirarv ammendus 31. augustiks 2011.<sup>79</sup> Septembri alguses oli PPA menetluses 132 elamisloa taotlust, mida ei olnud võimalik piirarvu ammendumise tõttu rahuldada, suurim osa neist taotlustest oli esitatud seoses töötamisega. Seejuures oli prognoositav elamisloa taotluste jätkuv laekumine ülejäänud nelja kuu jooksul.<sup>80</sup> Olukorda arvestades valmistas Siseministerium ette valitsuse korralduse eelnõu 2011. aasta sisserände piirarvu suurendamiseks seaduses sätestatud maksimaalse piirarvuni (1008-lt 1344-le).<sup>81</sup> Piirarvu suurendamist põhjendas ministerium eeskätt vajadusega tagada kõrgelt kvalifitseeritud töötajate Eestisse elama asumine.<sup>82</sup> Eelnõu leidis toetust ning valitsus suurendas sisserände piirmäära 336 isiku võrra 2011. aasta 29. septembril.<sup>83</sup>

---

<sup>72</sup> MKM-i kiri 28.06.2011 nr 2-8/11-00077/011.

<sup>73</sup> Siseministri 4.07.2011 määrus nr 16.

<sup>74</sup> PPA ametnike kirjalikud vastused komisjoni 6.03.2012 istungiks, lk 4; Siseministeriumi endise ametniku seletused komisjoni 17.04.2012 istungil.

<sup>75</sup> PPA kiri 18.08.2011 nr 15.3-11/38443.

<sup>76</sup> Siseministeriumi kiri 3.08.2011 nr 11-3/162-1.

<sup>77</sup> MKM-i kiri 18.08.2011 nr 1.1-14/11-00026.

<sup>78</sup> PPA kiri 18.08.2011 nr 15.3-11/38443.

<sup>79</sup> VV 29.09.2011 korralduse nr 417 eelnõu seletuskiri, lk 1.

<sup>80</sup> Siseministri 15.10.2011 määruse nr 22 „Siseministri 4.07.2011.a määruse nr 16 „2011. aasta sisserände piirarvu jagunemine kehtestamise elamisloa taotlemise põhjuse ja elamisloa andmise aluse järgi“ muutmise“ seletuskiri, lk 4.

<sup>81</sup> VV 29.09.2011 korralduse nr 417 eelnõu.

<sup>82</sup> VV 29.09.2011 korralduse nr 417 eelnõu seletuskiri.

<sup>83</sup> VV 29.09.2011 korraldus nr 417.

Samaaegselt piirarvu tõstmisega valmistas Siseministerium ette ministri määruse eelnõu, et jagada sisserände piirmäär elamisloa liikide järgi. Määruse eesmärgiks seati taas eelistatult elamislubade andmine kõrgelt kvalifitseeritud välismaalastest töötajatele.<sup>84</sup>

Siseministri määruse väljatöötamise ajaks oli selgunud, et lisandunud oli tavatult palju ettevõtluseks ja legaalse sissetuleku olemasolul antavate elamislubade taotlusi (lisa 2, joonis 2).<sup>85</sup> Elamislube menetlevatel ametnikel<sup>86</sup>, samuti Siseministeriumil oli sellega seoses tekkinud kahtlused, et elamislube ettevõtluseks ja legaalse sissetuleku alusel väärkasutatakse. Seda arvestades peeti põhjendatuks kehtestada ettevõtluseks antud elamislubadele piirarv, võttes aluseks elamisloa liikide vahel eksisteerinud proportsiooni ajavahemikul, kui väärkasutusi ei toimunud, s.o aastatel 2009, 2010 ja kuni 1. september 2011 (lisa 2, tabel 2).<sup>87</sup> Määruse eelnõus nähti ettevõtluseks antavate elamislubade arvuks ette 110, sh 25 lisanduvat elamisluba. Samuti sätestati piirarvud teiste elamisloa liikide kaupa. Juhtorgani liikmete elamisloa piirarv jäi muutmata, st sellel alusel elamislubade väljastamine jäi endiselt suletuks.<sup>88</sup>

Enne määruse eelnõu ametlikule kooskõlastamisele saatmist olid MKM-i ametnikud Siseministeriumi ametnikega eelnõu sisu arutanud ja MKM-i ametnikud nõustusid sellega.<sup>89</sup> Oktoobri alguses saatis Siseministerium määruse eelnõude elektroonilisse infosüsteemi kooskõlastamisele.<sup>90</sup>

Kaubandus-Tööstuskojalt, samuti teistelt ettevõtlusorganisatsioonidelt eelnõu kohta arvamust ei küsitud.<sup>91</sup> Välisministerium kooskõlastas eelnõu, lisades, et peab vajalikuks lahenduse leidmist, mis välistaks täielikult võimaluse elamislubade väärkasutamiseks.<sup>92</sup>

MKM saatis määruse eelnõule 11. oktoobril 2011 vastuse, milles juhtis tähelepanu asjaolule, et seletuskirja järgi oli PPA menetluses oluliselt rohkem elamisloa taotlusi ettevõtlusega tegelemiseks, kui oli määratud piirarv. MKM tegi ettepaneku tõsta lisanduvate elamislubade arvu ettevõtlusega tegelemiseks kavandatud 25-lt elamisloalt 85-le. MKM põhjendas ettepanekut ettevõtlusinvesteeringute olulisusega Eesti majandusele ja piirarvu vähese täitumisega teiste elamisloa liikide osas.<sup>93</sup> Ettepanek ettevõtluseks antavate elamislubade hulga suurendamiseks ei tulnud huvigrupidelt.<sup>94</sup> Vastupidiselt pidas Kaubandus-Tööstuskoja esindaja ministeriumi ettepanekut ettevõtluseks antavate elamislubade hulga suurendamiseks küsitavaks olukorras, milles esines elamislubade väärkasutuste oht.<sup>95</sup> Infotehnoloogiasektori ettevõtjad pigem ei toetanud piirarvu sisemist jaotust, sest nende vajadus võõrtöötajate järele sõltub tellimustest, mistõttu ei ole neil võimalik täpselt võõrtöötajate

---

<sup>84</sup> VV 29.09.2011.a korralduse nr 417 eelnõu seletuskiri.

<sup>85</sup> Siseministri 15.10.2011 määruse nr 22 eelnõu seletuskiri, lk 3.

<sup>86</sup> PPA ametnike kirjalikud vastused komisjoni 6.03.2012 istungiks, lk 6.

<sup>87</sup> Siseministri 15.10.2011 määruse nr 22 eelnõu seletuskiri, lk 4.

<sup>88</sup> Siseministri 15.10.2011 määrus nr 22. Määruse eelnõus oli ekslikult märgitud töötamiseks antavate elamislubade arvuks 1169, sellele juhtis tähelepanu PPA kirjas 12.10.2011 nr 1.2-07/49548.

<sup>89</sup> MKM-i ametnike kirjalikud vastused komisjoni 12.04.2012 istungiks, lk 1.

<sup>90</sup> Siseministeriumi kiri 5.10.2011 nr SIM/11-0915/-1K.

<sup>91</sup> Kaubandus-Tööstuskoja peadirektori kirjalikud vastused komisjoni 12.04.2012 istungiks, lk 2; MTÜ Teenusmajanduse Koda tegevjuhi seletused komisjoni 5.04.2012 istungil.

<sup>92</sup> Välisministeriumi kiri 12.10.2011 nr 8.1-1/8390-1.

<sup>93</sup> MKM-i kiri 11.10.2011 nr 2-8/11-00077/019.

<sup>94</sup> MKM-i ametnike kirjalikud vastused komisjoni 12.04.2012 istungiks, lk 1.

<sup>95</sup> Kaubandus -Tööstuskoja peadirektori kirjalikud vastused komisjoni 12.04.2012 istungiks, lk 2.

vajadust prognoosida ja see võib kõikuda suurtes piirides.<sup>96</sup> MKM-i ametnike selgitusel oli ettepaneku eesmärk vältida majanduskeskkonna võimalikku halvenemist.<sup>97</sup> Lisanduva piirarvu pakkusid seletuste kohaselt välja ministeeriumi ametnikud.<sup>98</sup>

Komisjonile antud seletuste järgi Siseministeriumis ettevalmistatud määruse eelnõus MKM-i seisukoht ei kajastunud. Eelnõu saadeti majasisesele kooskõlastamisele esialgsel kujul. Seisukoht arvestada MKM-i ettepanekut tekkis eelnõu vastuvõtmisele eelnenud päeval, s.o 14. oktoobril 2011. Seejärel muudeti eelnõu vastavalt MKM-i ettepanekule ettevõtluseks antavate elamislubade piirarvu suurendamiseks.<sup>99</sup> MKM-i 11. oktoobri 2011 ettepanekuga arvestamist 15. oktoobril 2011 peeti ajakohaseks, arvestades sellega, et vahepeal oli vastutavate ametnike ülesandeks tutvuda MKM-i ettepanekuga, kaaluda selle sisu ning tutvustada seda ka siseministrile.<sup>100</sup> Samas anti komisjonile ka seletusi, mille järgi oli Siseministeriumi ametnikel kavas MKM-i ettepanekuga arvestada sellega tutvumisest alates.<sup>101</sup> Siseminister kehtestas määruse 15. oktoobril 2011. Selles oli võrreldes eelnõuga ettevõtluseks antavate elamislubade piirarvu tõstetud 60 võrra (110-lt 170-le) ning vastavalt vähendatud töötamiseks saadavate elamislubade piirarvu (1169-lt 1109-le).<sup>102</sup>

2011. aasta sisserände piirarvust, milleks oli 1344, kasutati 2011. aasta lõpuks ära 1283 (sh 580 töötamiseks äriühingu juhtorgani liikmena) ja kasutamata jäi 61 (lisa 2 tabel 1 ja joonis 1). Suurim jääk kujunes ettevõtluseks antavatel elamislubadel, s.o 33, töötamiseks antavate elamislubade jäägiks jäi 28 (alates 11. juulist 2011 oli juhtorgani liikmete elamislubade – need on töötamiseks antava elamisloa alaliik – väljastamine peatatud). Ülejäänud elamisloa liikide piirarvud kasutati ära.<sup>103</sup>

---

<sup>96</sup> MTÜ Teenusmajanduse Koda tegevjuhi seletused komisjoni 5.04.2012 istungil.

<sup>97</sup> MKM-i ametnike kirjalikud vastused komisjoni 12.04.2012 istungiks, lk 1.

<sup>98</sup> MKM-i ametniku seletused komisjoni 12.04.2012 istungil.

<sup>99</sup> Siseministeriumi endiste ametnike kirjalikud vastused komisjoni 17.04.2012 istungiks ja nende seletused komisjoni istungil.

<sup>100</sup> Siseministeriumi ametniku e-kiri 20.05.2012.

<sup>101</sup> Siseministeriumi migratsiooni- ja piirivalvepoliitika osakonna juhataja seletused komisjonile 19.04.2012.

<sup>102</sup> Siseministri 15.10.2011 määrus nr 22.

<sup>103</sup> Siseministri 1.03.2012 määruse nr 5 „2012. aasta sisserände piirarvu ajaline jaotus aasta piires ja jagunemise kehtestamine elamisloa taotlemise põhjuse ja elamisloa andmise aluse järgi“ eelnõu seletuskiri, lk 2.

### **3.3. Milline oli Riigikogu ning Tallinna Linnavolikogu liikmetega seotud äriühingute tegevus ja osa välismaalastele 2011. aastal ettevõtluseks ning Eestis registreeritud juriidilise isiku juhtorgani liikmena töötamiseks tähtjaliste elamislubade andmises?**

30. novembril 2011 näidati ETV-s saadet „Pealtnägija“ milles tõstatati Riigikogu liikmete ning Tallinna Linnavolikogu liikme väidetav seotus äriühingutega, mille teenuseid kasutades saavad valdavalt Venemaalt pärit isikud tähtjalisi elamislube Eestis elamiseks. Sama probleemi käsitleti 1. detsembril 2011 Eesti Ekspressis avaldatud artiklis. Saates ja artiklis kajastatu põhjal ei ole äriühingute kaudu elamislube taotletud mitte Eestis reaalse majandustegevuse arendamiseks, vaid selleks, et saada võimalus Schengeni viisaruumis vabalt liikuda. Meedias väidetu alusel on Riigikogu liikmed ja linnavolikogu liige aidanud kaasa elamislubade saamisele eesmärkidel, mis ei ole seadusega kooskõlas. Sellega seoses on komisjoni ülesanne selgitada välja Riigikogu liikmete ning Tallinna Linnavolikogu liikme võimalik seotus äriühingutega, mille teenuseid kasutades väidetavalt said välismaalased tähtjalisi elamislube Eestis elamiseks.

Meedias tähelepanu alla võetud aadressil Tallinnas Kooli tn 1/3 asuvad korterid 1 ja 14 (edaspidi *Kooli 1/3*) kuulusid komisjoni poolt vaatluse alla võetaval perioodil OÜ Centennial Investments omandisse.<sup>104</sup> Äriühingu ainsaks juhatuse liikmeks oli Indrek Raudne. Osahingul oli kolm võrdsete osalustega äriühingust osanikku: OÜ Alistar Consult, OÜ Integer Invest ja Advisory Partners OÜ. Osanikest äriühingute ainuosanikeks ja juhatuse liikmeteks olid vastavalt OÜ-s Alistar Consult Siim Kabrits, OÜ-s Integer Invest Indrek Raudne ning Advisory Partners OÜ-s Nikolai Stelmach.<sup>105</sup>

OÜ Centennial Investments alustas tegevust 2004. aasta sügisel. Äriühingu põhitegevuseks on Kooli 1/3 asuva kinnisvara haldamine ning üürimine kolmandatele isikutele äritegevuseks.<sup>106</sup> Selleks on osahingul sõlmitud üürilepingud Stelmachile kuuluva Advisory Partners OÜ-ga ja Raudsele kuuluva OÜ-ga Integer Invest.<sup>107</sup> Raudse väitel on ainukesed OÜ Centennial Investments tulud nende lepingute alusel saadavad üüritulud ning kuludeks kommunaalmaksud ning kinnisvara soetamiseks võetud laenumaksud. Dividende pole osahingus kunagi makstud ja ükski osanik pole sellega tulu teeninud.<sup>108</sup> Palgalisi töötajaid äriühingus ei ole, samuti ei maksta juhatuse liikmele tasu.<sup>109</sup>

Tegevusaruande järgi osutas Stelmachi osalusega Advisory Partners OÜ majandus-, õigus- ja kinnisvaraalaseid nõustamisteenuseid.<sup>110</sup> Äriühingu müügitulu perioodil 1. jaanuar 2011–29. veebruar 2012 oli 467 945 eurot, müügitulu allikaks olid ärinõustamisteenused.<sup>111</sup> Advisory Partners OÜ üheks teenuseks oli *company house*, mille sisu oli võimalus registreerida äriühingu asukoha aadress ja saada täiemahuline raamatupidamisteenus.<sup>112</sup> Teenuse kasutajatele võimaldati registreerida äriühingu asukohaks Kooli 1/3.

---

<sup>104</sup> Väljavõtted kinnistusraamatu elektroonsesest registriosast.

<sup>105</sup> Väljavõtted äriregistri teabesüsteemist.

<sup>106</sup> OÜ Centennial Investments 2010. aasta majandusaasta aruanne.

<sup>107</sup> Komisjonile esitatud büroopinna üürilepingud.

<sup>108</sup> Riigikogu korruptsioonivastase seaduse erikomisjoni 23.02.2012 istungi protokoll nr 4.

<sup>109</sup> OÜ Centennial Investments 2010. aasta majandusaasta aruanne.

<sup>110</sup> Advisory Partners OÜ 2010. aasta majandusaasta aruanne.

<sup>111</sup> Advisory Partners OÜ 1.01.2011–29.02.2012 majandusaasta lõpparuanne.

<sup>112</sup> ETV saade „Pealtnägija“ 30.11.2011.



Kooli 1/3 oli vaatlusalusel perioodil registreeritud 59 äriühingut, milles elamisloa saanud välismaalasel oli osalus. Nende äriühingute 147 välismaalasest osanikust 125 said aastatel 2008–2011 elamisloa. 125-st üks välismaalane sai elamisloa piisava legaalse sissetuleku alusel, ülejäänud 124 ettevõtluseks.<sup>113</sup> Keskmiselt oli ühes äriühingus kaks välismaalasest osanikku.<sup>114</sup> Kuigi äriühingute aadress oli sama, olid välismaalaste elukoha aadressid erinevad.<sup>115</sup>

Kooli 1/3 registreeritud 59 äriühingust 34-s oli (või oli olnud) juhatuse liikmeks Stelmach.<sup>116</sup> Ka äriühingutes, milles Stelmach juhatuse liige ei olnud (või ei ole olnud) oli valdavalt kontaktaadressiks märgitud Advisory Partners OÜ e-posti aadress.<sup>117</sup> Sellega seoses mõõnis Stelmach, et tal oli õigus äriühingute esindamiseks õigustoimingutes.<sup>118</sup>

Kooli 1/3 registreeritud äriühingute välismaalasest osanike perekonnanimedest ja sünniaegadest võib järeldada, et sageli oli sama äriühingu osanike ja juhtorgani liikmete puhul tegemist perekonnaliikmetega. Välismaalastele olid väljastatud elamisloa ettevõtluseks, seda ka juhul, kui osanikust välismaalane oli ühtlasi juhatuse või nõukogu liige. Üksnes juhtorgani liikmena tegutsevatele välismaalastele elamislube väljastatud ei olnud. Nii komisjoni analüüsist kui ka komisjonile edastatud vastustest järeldub, et Stelmachile kuuluva äriühingu teenuseid kasutades taotleli välismaalastele elamislube ettevõtluseks või legaalse sissetuleku alusel. Samas ei ole võimalik välistada, et Advisory Partners OÜ teenuste abil on saadud ka elamislube juhtorgani liikmena tegutsemiseks, sest taotluste juurest ei leia reeglina teavet elamisloa taotlemisel nõustamisteenust osutanud isiku kohta.<sup>119</sup>

Aastatel 2009 ja 2010 moodustasid Kooli 1/3 registreeritud äriühingute välismaalasest osanikele ettevõtluseks antud elamisloa kõikidest sisserände piirmäära alla kuuluvatest ettevõtluseks antavatest elamislubadest ligi poole (2009. aastal 63-st 29 ja 2010. aastal 62-st 28). Samas suurusjärgus oli Kooli 1/3 registreeritud äriühingute välismaalasest osanikele ettevõtluseks antud elamislubade osakaal kõigist piirmäära alla kuuluvatest ettevõtluseks antavatest elamislubadest ka 2011. aastal (lisa 2, joonis 3).

VMS § 192 lõike 1 järgi peab olema välismaalase kontrolli all olev kapital investeeritud äritegevusse Eestis. Ettevõtluseks elamislubade andmise eesmärk on võimaldada Eestisse elama asuda inimestel, kes panustavad Eesti majanduse arengusse.

PPA alustas Kooli 1/3 registreeritud äriühingu 61-le välismaalasest osanikule antud elamisloa suhtes selle kehtetuks tunnistamise menetluse, sest PPA-l oli põhjendatud alus arvata, et nende isikute puhul polnud elamisloa saamise tingimused täidetud (lisa 2, tabel 5).<sup>120</sup>

Maksu- ja Tolliameti andmetel oli 2011. aasta detsembri keskpaigaks 59-st Kooli tn 1/3 registreeritud äriühingust, milles Eesti Ekspressis avalikustatud välismaalased olid osanikud, vaid üheksa registreeritud käibemaksukohustuslaseks.

---

<sup>113</sup> PPA memo 14.12.2011 elamisloast ettevõtluseks, lk 8.

<sup>114</sup> PPA ametnike kirjalikud vastused komisjoni 6.03.2012 istungiks, lk 5.

<sup>115</sup> PPA kiri 6.01.2012 nr 15.3-11/2078-2, lk 4.

<sup>116</sup> Maksu- ja Tolliameti kiri 13.12.2011 nr 14-2/67483-1.

<sup>117</sup> Äriregistri teabesüsteem.

<sup>118</sup> Stelmachi seletused komisjoni 10.05.2012 istungil.

<sup>119</sup> PPA e-kiri 14.03.2012.

<sup>120</sup> PPA memo 14.12.2011 elamisloast ettevõtluseks, lk 9.

Neist kaheksa äriühingut oli esitanud käibemaksudeklaratsioone ning omakorda kuus nendest küsis käibemaksu riigilt tagasi. 2011. aastal oli töötajaid deklareerinud neli ettevõtjat (kõigis üks töötaja, palka makstud ainult ühes kuus ühes äriühingus). Dividende pole üheski äriühingus makstud.<sup>121</sup>

Valdaval osal (83%) Kooli 1/3 registreeritud äriühingutest reaalne majandustegevus puudus.<sup>122</sup> Majandusaasta aruannete rahavoogude aruande järgi on 13 äriühingut üle miljoni krooni äriühingust välja laenanud.<sup>123</sup>

PPA-st saadud andmete põhjal tekkis komisjonil kahtlus, et seadusega nõutud investeeringute kohta on esitatud valeandmeid. Kuna raha täpse liikumise väljaselgitamiseks saavad krediidasutused väljastada andmeid kriminaalmenetluses, siis edastas komisjon kahtluste kontrollimiseks materjalid Riigiprokuratuurile.<sup>124</sup> Riigiprokuratuur alustas uurimiskomisjoni avalduse alusel kriminaalmenetluse.<sup>125</sup>

Saates „Pealtnägija“ tunnistas Raudne, et Stelmachi ainuosalusega Advisory Partners OÜ kui investeerimisbüroo teenuseks on muu hulgas investorite ja nende perekonnaliikmete abistamine elamislubade taotlemisel.<sup>126</sup> Sellele viitab ka asjaolu, et Kooli 1/3 registreeritud äriühingute välismaalastest osanike eest on maksnud elamisloa saamiseks riigilõivu Stelmach.<sup>127</sup> Seletustes komisjonile väitis Stelmach, et elamisloa taotlemise dokumentide vormistamist Advisory Partners OÜ teenuste hulgas ei ole, küll osutatakse õiguslase nõustamise teenust tunnitasu alusel, mille suurus sõltub konkreetsest teenusest.<sup>128</sup>

Elamislubade taotlemisega seotud asjaajamise ja õigusnõustamisega tegeles Stelmach vahetult ise. PPA-st saadud andmetel on Stelmach korduvat pöördunud elamislubade taotlusi menetlevate ametnike poole elamislubade taotluste menetlemist puudutavate selgituste saamiseks, samuti on ta toonud menetlejate kätte välismaalaste allkirjastatud täiendavaid dokumente ja tõendeid.<sup>129</sup> Eelnevast järeldub, et komisjonil on alust arvata, et Stelmach on oma äritegevuse raames tegelenud välismaalastele elamislubade taotlemisega seotud õigusteenusete osutamisega.

Teine Kooli 1/3 pinda üüriv ettevõtja on Raudse ainuosalusega OÜ Integer Invest, mille peamine tegevusala on ärikinnisvaravahendus.<sup>130</sup> Raudse väitel ei ole sellel äriühingul kokkupuudet välismaalaste elamislubadega seotud teenuste pakkumisega.<sup>131</sup> Samuti väitis Raudne, et ta ei ole teadlik, et OÜ Integer Invest välismaalastest kliendid oleksid Advisory Partners OÜ teenuseid kasutades ettevõtlikeks elamislube taotlenud. Samas möönis Raudne, et Eestis kinnisvara omavatel välismaalastel on Eestis asuva vara haldamine hõlpsam, kui neil on elamisluba. Samuti väitis ta, et kuna kasutab büroona Advisory Partners OÜ-ga samu ruume, siis ta on kursis Stelmachi osalusega Advisory Partners OÜ teenuste teatud aspektidega.

---

<sup>121</sup> Maksu- ja Tolliameti kiri 13.12.2011 nr 14-2/67483-1.

<sup>122</sup> PPA rahapesu andmebüroo e-kiri 26.04.2012.

<sup>123</sup> Maksu- ja Tolliameti kiri 13.12.2011 nr 14-2/67483-1, lk 2.

<sup>124</sup> Uurimiskomisjoni kiri 10.05.2012 nr 2-7/12-103/3.

<sup>125</sup> Riigiprokuratuuri kiri 15.05.2012 nr RP-6-7/12/179.

<sup>126</sup> ETV saade „Pealtnägija“ 30.11.2011.

<sup>127</sup> PPA e-kiri 16.03.2012.

<sup>128</sup> Stelmachi seletused komisjoni 10.05.2012 istungil.

<sup>129</sup> PPA kiri 11.01.2012 nr 15.3-11/1384-2.

<sup>130</sup> Raudse seletused komisjoni 10.05.2012 istungil.

<sup>131</sup> Riigikogu korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjoni 23.12.2012 istungi protokoll nr 4.

Näiteks teab ta üldjoontes seda, milliseid dokumente on ettevõtluseks elamisloa saamiseks vaja. Välismaalastest kliente leitakse sageli ärikontaktide kaudu. Raudne ei välistanud, et OÜ Integer Invest välismaalastest ärikinnisvara klientide hulgas on elamisloa saanud. Sellele viitab asjaolu, et välismaalaste sõlmitud lepingutest on olnud näha, et neil on Eesti isikukoodid.<sup>132</sup> Muu hulgas on Raudne kinnitanud intervjuus saatele „Pealtnägija“, et ta oli teadlik nende välismaalaste taustast ja tegevusest, kelle äriühingud Kooli 1/3 registreeriti. **Seega, kuigi Indrek Raudse äritegevus ei olnud seotud elamislubade saamiseks teenuste osutamisega, on tõendeid selle kohta, et ta oli teadlik Stelmachi vastavast äritegevusest.** Samuti oli Raudse ärihuvides see, et elamislubadega seotud teenuseid välismaalastele pakuti, sest elamisload muutsid tema äriühingu klientide jaoks investeerimiskeskonna soodsamaks.

Siim Kabrits väitis komisjonile, et ta on vaid Kooli 1/3 omanik läbi OÜ Centennial Investments osaluse. Kinnisvara vahenduse, *company house* teenuse, samuti elamislubadega seotud teenustega ta seotud ei ole.<sup>133</sup> Kabrits väitis, et osales kinnistu soetamisel kavatsusega kinnisvarasse investeerida ning hiljem see võõrandada. Kinnisvarakriisi ilmnedes sai selgeks, et kinnistut ei ole võimalik kasumlikult müüa, ning seejärel tal huvi kinnisvara vastu kadus. Stelmachi ja Raudsega oli kokkulepe, et nad kasutavad pinda oma äritegevuseks ja tasuvad Kooli 1/3 soetamiseks võetud laenu.<sup>134</sup> Erinevate juriidiliste isikute registreerimisest Kooli 1/3 Kabrits teadlik ei olnud ning OÜ Alistar Consult tulu sellega seoses pole teeninud.<sup>135</sup> **Komisjon ei ole tuvastanud, et Siim Kabrits oleks osutanud välismaalastele teenuseid seoses elamislubadega või, et ta oleks olnud nende teenuste osutamisest teadlik.**

---

<sup>132</sup> Raudse seletused komisjoni 10.05.2012 istungil.

<sup>133</sup> Riigikogu korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjoni 16.01.2012 istungi protokoll nr 3.

<sup>134</sup> Kabritsa seletused komisjoni 10.05.2012 istungil.

<sup>135</sup> Riigikogu korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjoni 16.01.2012 istungi protokoll nr 3.

### **3.4. Kas Siseministeerium ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning nende juhtkond ja nende valitsemisala asutused olid või pidid olema teadlikud eelnimetatud äriühingute tegevusest seoses elamislubade väljaandmise võimaliku väärtuslikkusega ning kuidas nad ilmnenule reageerisid?**

Siseministeeriumis pandi 2011. aasta teisel poolel tähele, et juriidilise isiku juhtorgani liikmetele elamislubade väljastamise lõpetamise järel hakati hulgaliselt esitama taotlusi tähtajalise elamisloa saamiseks ettevõtluseks ja piisava legaalse sissetuleku olemasolul.<sup>136</sup> Ka välisesindustes märgati, et kui juhtorgani liikmena ei olnud võimalik enam elamisluba taotleda, hakkasid välismaalased taotlema elamislube muudel alustel.<sup>137</sup> Septembris 2011 oli Siseministeeriumil põhjendatud alus arvata, et elamislube ettevõtluseks väärkasutatakse.<sup>138</sup> Sellekohane teave laekus PPA-lt. Ettevõtluseks antavate elamislubade väärkasutamise kahtlus tekkis PPA ametnikel seoses asjaoluga, et välismaalased, kes olid enne üksnes juhtorgani liikmed, tegid samaaegselt osamakse äriühingusse, et taotleda elamisluba ettevõtluseks.<sup>139</sup>

PPA ametnikel oli kahtlus, et ettevõtluseks antavate elamislubade puhul ei ole investeeringud äriühingutesse tegelikud. Selleks, et olla veendunud, et investeeringud on reaalsed, hakkasid menetlejad 2011. aasta sügisel nõudma elamisloa taotlejatelt pangakonto väljavõtteid äriühingu kapitali tehtud sissemaks kohta.<sup>140</sup> PPA on kinnitanud, et pangakonto väljavõtet nõuti kõigilt ettevõtluseks elamisloa taotlejatelt, sh neilt, kelle dokumendid vormistas Stelmach.<sup>141</sup> PPA andmetel käis Stelmach oktoobris 2011 PPA kodakondsus- ja migratsiooniosakonnas, et küsida selgitusi konkreetsete menetluses olevate elamisloa taotluste kohta. Stelmachi huvitas, mis alusel on menetlejad hakanud täiendavaid andmeid ja dokumente küsima ettevõtluseks elamisluba taotlevatelt välismaalastelt.<sup>142</sup>

**PPA ja Siseministeeriumi andmetel oli pangakonto väljavõtte nõudmisel mõju.**<sup>143</sup> Komisjonile esitatud tabelist nähtub, et 2011. aastal loobus ettevõtluseks elamisloa taotlemisest 21 taotlejat (taotlused esitatud ajavahemikul 8.12.2010–19.10.2011).<sup>144</sup>

Stelmach on elamislubade menetlejatele pikemat aega teada isik. PPA välismaalaste talituse ametnikud mäletavad tema telefonikõnesid 2010. ja 2011. aastal, samuti on ta PPA-sse isiklikult kohale toonud elamisloa taotlejate allkirjastatud täiendavaid dokumente ja tõendeid ning küsinud ametnikelt selgitusi taotlejatele saadetud kirjade, samuti tähtajaliste elamislubade andmist reguleerivate õigusaktide kohta. Stelmach on tutvustanud ennast välismaalaste talituse ametnikele kui Tallinna Linnavolikogu esindajat, nimetanud enda osalusega osauhingut Advisory Partners, samuti osalust MTÜ-s Finance Estonia. Ta on selgitanud PPA ametnikele, et tema ülesanne on abistada Tallinnasse investeerida soovivaid

---

<sup>136</sup> Siseministri 15.10.2011 määruse nr 22 eelnõu seletuskiri, lk 2; Siseministeeriumi endise ametniku seletus komisjoni 17.04.2012 istungil.

<sup>137</sup> Välisministeeriumi juriidiliste ja konsulaarküsimuste asekanstleri seletused komisjoni 3.05.2012 istungil, Peterburi peakonsuli seletused komisjoni 3.05.2012 istungil.

<sup>138</sup> Siseministri 15.10.2011 määruse nr 22 eelnõu seletuskiri, lk 2.

<sup>139</sup> Siseministeeriumi migratsiooni- ja piirivalvepoliitika osakonna juhataja seletused komisjonile 19.04.2012.

<sup>140</sup> PPA kiri 30.12.2012 nr 15.3-11/63453, lk 4.

<sup>141</sup> PPA välismaalaste talituse juhataja e-kiri 14.03.2012.

<sup>142</sup> PPA välismaalaste talituse juhataja e-kiri 25.04.2012.

<sup>143</sup> PPA kiri 30.12.2012 nr 15.3-11/63453, lk 4; Siseministeeriumi migratsiooni- ja piirivalvepoliitika osakonna juhataja seletused komisjonile 19.04.2012.

<sup>144</sup> Tabel ettevõtluseks taotletavate elamislubade menetluste lõpetamise kohta 2011. aastal.

ärimehi nende elu korraldamisel.<sup>145</sup> Järelikult PPA välismaalaste talituse ametnikud olid teadlikud Tallinna Linnavolikogu liikme Stelmachi seotusest osauhinguga Advisory Partners, samuti elamislubade taotlemisega seotud nõustamisteenuste osutamisest Stelmachi poolt. PPA ametnikud kinnitasid komisjonile, et Stelmach ei mõjutanud elamisloa menetluste kulgu.<sup>146</sup>

Enne probleemi ilmsiks tulekut meedias ei avastanud PPA ametnikud Stelmachi ja Advisory Partners OÜ seotust elamislubade võimaliku väärkasutamisega. See on põhjendatav kontrollisüsteemi puudustega, samuti menetlejate suure töökoormusega. Muu hulgas moodustasid elamisloa ettevõtluseks elamislubade koguhulgast, s.o nii piirarvu alla kuuluvatest kui ka selle välistest elamislubadest väikese osa (1% kõigist taotlustest), mistõttu pöörati sellele elamisloa liigile vähe tähelepanu.<sup>147</sup> Samuti peeti ettevõtluseks antud elamisloa väärkasutamise võimalust ebatõenäoliseks investeerimisnõude tõttu.<sup>148</sup>

Siseministeriumi ning MKM-i ametnikud on komisjonile kinnitanud, et nemad Stelmachi osalusega Advisory Partners OÜ tegevusest enne meediakajastust teadlikud ei olnud.<sup>149</sup> Samuti ei ole komisjonile teada asjaolusid, mis viitaksid sellele, et Siseministeriumi ning MKM-i ametnikud oleksid pidanud teadma Advisory Partners OÜ seotusest elamislubade võimaliku väärkasutamisega enne sellekohase teabe ilmsiks tulekut ajakirjanduses.

Ettevõtluseks antud elamislubade väärkasutamise kahtlus tekkis PPA-l ja Siseministeriumil septembris 2011.<sup>150</sup> Sellele vaatamata ei ole komisjonile teada, et ettevõtluseks antud elamislubade üle oleks järelkontrolli teostatud enne 2011. aasta detsembrit, s.o enne Advisory Partners OÜ tegevuse kajastamist meedias. Siseministerium alustas teenistusliku järelevalvemenetluse PPA üle 2011. aasta detsembris.<sup>151</sup> Viivitust väärkasutuse kahtlusele reageerimisel on Siseministerium põhjendanud ressursi puudusega, mis tingis olukorra kus probleemiga tegeleti alles selle eskaleerumisel.<sup>152</sup> Pärast meedias avaldatud infot Advisory Partners OÜ tegevuse kohta teostas PPA Siseministeriumi korraldusel põhjaliku analüüsi aadressil Kooli 1/3 registreeritud äriühingute välismaalastest osanikele ettevõtluseks väljastatud elamislubade üle ning algatas 61 elamisloa saanud välismaalase suhtes elamisloa kehtetuks tunnistamise menetluse.<sup>153</sup>

**Eelneva põhjal komisjon ei ole tuvastanud, et ametnikud olid või pidid olema enne meediakajastust teadlikud Advisory Partners OÜ teenuste abil saadud elamislubade võimalikust väärkasutamisest.**

---

<sup>145</sup> PPA kiri 11.01.2012 nr 15.3-11/1384-2.

<sup>146</sup> PPA ametnike kirjalikud vastused komisjoni 6.03.2012 istungiks, lk 7.

<sup>147</sup> PPA kiri 6.01.2012 nr 15.3-11/23707, lk 4.

<sup>148</sup> PPA memo 14.12.2011 elamisloast ettevõtluseks, lk 7.

<sup>149</sup> Siseministeriumi migratsiooni- ja piirivalvepoliitika osakonna juhataja seletused komisjonile 19.04.2012; Siseministeriumi kirjalikud vastused komisjoni 3.05.2012 istungiks, lk 1; MKM-i endise ametniku kirjalikud vastused 2.05.2012.

<sup>150</sup> PPA ametnike kirjalikud vastused komisjoni 6.03.2012 istungiks, lk 6; siseministri 15.10.2011 määruse nr 22 eelnõu seletuskiri.

<sup>151</sup> Siseministeriumi teenistusliku järelevalve raport 2012, lk 6.

<sup>152</sup> Siseministeriumi sisejulgeoleku asekancleri seletused komisjoni 3.05.2012 istungil.

<sup>153</sup> PPA memo 14.12.2011 elamisloast ettevõtluseks, lk 1–2; Siseministeriumi teenistusliku järelevalve aruanne 2012, lk 6.

### **3.5. Kas ja mil viisil ministrid või Riigikogu liikmed mõjustasid või võisid mõjustada elamislubade väljaandmist eelnimetatud asjaoludel?**

2011. aasta juuli lõpus sai selgeks, et hoolimata sisserände piirarvu alla kuuluvate elamislubade väljastamise lõpetamisest juhtorgani liikmetele, täitus sisserände piirarv endiselt kiiresti. Juulis väljastati sisserände piirarvu alla kuuluvaid elamislube 75 isikule.<sup>154</sup> Seisuga 2. august 2011 oli sisserände piirarvu jääk vaid 66.<sup>155</sup>

Komisjonile teadaoleva teabe põhjal palus Riigikogu liige Indrek Raudne siseminister Ken-Marti Vaheri nõunikult 2011. aasta juuli lõpus infot sisserände piirarvu jäägi kohta. Infot paluti kiireloomulisena. Siseministri nõunik hankis nõutud teabe ministeeriumi ametniku kaudu, kes oli teinud omakorda vastava päringu PPA-le. Samuti edastas ametnik e-kirjas ministri nõunikule info selle kohta, kui palju on võimalik seaduse alusel sisserände üldist piirarvu 2011. aastaks suurendada. E-kirjas märgiti, et juhtorgani liikmete elamisload piirarvu enam ei ohusta ning et ministeeriumil on kavas muuta välismaalaste seadust. Ministri nõunik saatis e-kirja edasi Raudsele, kes seepeale tundis 8. augustil 2011 huvi ka piirarvu jagunemise vastu elamisloa liikide kaupa. Ka see info hangiti Raudse jaoks ministri nõuniku vahendusel ministeeriumi päringuna PPA-le.<sup>156</sup> Raudne väitis uurimiskomisjonile, et teave seondus Riigikogu väliskomisjonis arutatuga.<sup>157</sup> Komisjonil on alust selles väites kahelda, sest komisjonile teadaolevalt teabe küsimisele vahetult eelnenud, samuti järgnenud ajal elamislubadega seotud küsimusi väliskomisjonis ei arutatud.<sup>158</sup>

PPA-st saadud andmetest nähtub, et Raudse poolt info pärimise ajal oli mitu Kooli 1/3 registreeritud äriühingute välismaalastest osanike elamisloa taotlust ettevõtluseks PPA menetluses (need elamisload kuulusid sisserände piirarvu alla).<sup>159</sup> Raudne eitas komisjonis oma kaasabi välismaalastele elamislubade soetamisel. Samas ta mõõnis, et kuna kasutab äritegevuseks büroona samu ruume, mida Stelmach, siis samas ruumis äriasju ajades on ta Advisory Partners OÜ tegemistest teadlik.<sup>160</sup>

Augusti algul alustas Siseministeerium ettevalmistusi sisserände piirarvu tõstmiseks.<sup>161</sup> Septembris 2011 koostati Siseministeeriumis asjakohane VV korralduse eelnõu.<sup>162</sup> Paralleelselt sisserände piirarvu suurendamisega valmistas Siseministeerium septembris 2011 ette ministri määrust piirarvu jaotamiseks elamisloa liikide kaupa.<sup>163</sup> Samaaegselt eelnimetatud õigusaktide ettevalmistamisega alustas Siseministeerium välismaalaste seaduse muudatuste koostamist.<sup>164</sup>

2011. aasta 7. septembril saatis MTÜ Teenusmajanduse Koda tegevjuht siseminister Ken-Marti Vaherile kirja. Kirjas teatati, et kojale on teada info, et Siseministeerium kavatses muuta välismaalaste seadust ning koja esindajad soovivad saada seaduse muutmise tööühma

---

<sup>154</sup> PPA kiri 18.08.2011 nr 15.3-11/38443.

<sup>155</sup> Siseministeeriumi kiri 3.08.2011 nr 11-3/162-1.

<sup>156</sup> Siseministeeriumi endise ametniku e-kiri 8.05.2012.

<sup>157</sup> Raudse seletused komisjoni 10.05.2011 istungil.

<sup>158</sup> Riigikogu väliskomisjoni istungite protokollid.

<sup>159</sup> PPA e-kiri 8.03.2012; PPA e-kiri 17.05.2012.

<sup>160</sup> Raudse seletused komisjoni 10.05.2012 istungil.

<sup>161</sup> Siseministeeriumi kiri 3.08.2011 nr 11-3/162-1.

<sup>162</sup> VV 29.09.2011 korralduse nr 417 eelnõu.

<sup>163</sup> Siseministeeriumi sisejulgeoleku asekancleri seletused komisjoni 3.05.2012 istungil; VV 29.09.2011 korralduse nr 417 eelnõu seletuskiri, lk 2.

<sup>164</sup> Siseministeeriumi endise ametniku seletused komisjoni 17.04.2012 istungil.

liikmeteks. Kirjale olid lisatud ettepanekud välismaalaste seaduse muutmiseks. Samuti toonitati kirjas, et kindlasti tuleb takistada elamislubade regulatsiooni väärkasutamist inimeste poolt, kelle panus ettevõtlusse piirdub pelgalt äriühingute juhtorgani liikmeks olekuga. Kirja lõpus avaldas koda soovi ministriga kohtuda, et ettepanekuid lähemalt tutvustada. Seaduse muutmise ettepanekutes, mis olid kirjale lisatud, sisaldus muu hulgas ettepanek kehtestada sisserände piirarvu raames ettevõtluseks antavate elamislubade piirarvu jaotuseks vähemalt kolmandik kõigist elamislubadest.<sup>165</sup> Samasisulise kirja edastas Teenusmajanduse Koda ka majandus- ja kommunikatsiooniminister Juhan Partsile.<sup>166</sup> Koja kirja ja seaduse muutmise ettepanekute ettevalmistajaks oli Stelmach, kes oli 2011. aasta augusti lõpus avaldanud soovi tema ainuosaluselise osauhinna Advisory Partners võtmiseks Teenusmajanduse Koda liikmeks.<sup>167</sup> Advisory Partners OÜ võeti teenusmajanduse Koda liikmeks septembris 2011.<sup>168</sup> Stelmach soovis osauhinna koja liikmeks võtmist seoses välismaistele investoritele elamislubade saamisega.<sup>169</sup>

MKM-i ametnikud soovitasid kojale pöörduda ettepanekutega otse Siseministeeriumi, sest välismaalaste seaduse muutmise saavutamiseks saab tegeleda vaid Siseministeerium.<sup>170</sup> Septembri teisel poolel pöörduski Teenusmajanduse Koda tegevjuht telefoni teel Siseministeeriumi, et saada teada milline on ministeeriumi reageering kirjale. Ministeeriumist helistati seejärel mõne aja pärast tegevjuhile tagasi ning teatati, et kirjaga tegeleb MKM ning kojaga võetakse ühendust.<sup>171</sup>

2011. aasta septembri lõpus suurendas VV sisserände piirarvu seaduses lubatud ülemmääran.<sup>172</sup> Oktoobri algul saatis Siseministeerium kooskõlastusringile ministri määruse eelnõu piirarvu jagunemise kohta elamisloa liikide kaupa.<sup>173</sup> Eelnõu seletuskirjas on korduvalt rõhutatud ettevõtluseks antavate elamislubade väärkasutamise tõenäosust.<sup>174</sup> MKM-i 11. oktoobri arvamuses eelnõu kohta paluti tõsta ettevõtluseks antavate elamislubade piirarvu 60 võrra.<sup>175</sup> MKM-i ametnike selgituste järgi tekkis ettepanek lähtuvalt asjaolust, et määruse seletuskirjast nähtus, et taotlusi ettevõtluseks elamislubade saamiseks oli rohkem kui ettenähtud piirarvu.<sup>176</sup> Piirarvu välja pakkunud ametniku väitel selle leidmiseks täpseid arvutusi ei tehtud ning lisanduv piirarv oleks võinud olla ka mõnevõrra väiksem.<sup>177</sup> MKM-i ametnike seletuste kohaselt ei olnud neil varasemaid kokkupuuteid ettevõtluseks antavate elamislubadega, teema oli nende jaoks uus ning ametnikel puudusid teadmised ja kogemused.<sup>178</sup> Üheltki ettevõtlusorganisatsioonilt ettevõtluseks antavate elamislubade piirarvu tõstmise kohta MKM arvamust ei küsinud.<sup>179</sup> 2011. aasta lõpus ilmses, et kõige suurem piirarvu jääk, s.o 33 oli ettevõtluseks antavatel elamislubadel.<sup>180</sup> Teenusmajanduse

---

<sup>165</sup> MTÜ Teenusmajanduse Koda kiri Siseministeeriumile 7.09.2011.

<sup>166</sup> MKM-i ametnike kirjalikud vastused komisjoni 12.04.2012 istungiks.

<sup>167</sup> MTÜ Teenusmajanduse Koda tegevjuhi seletused komisjoni 5.04.2012 istungil.

<sup>168</sup> MTÜ Teenusmajanduse Koda tegevjuhi kirjalikud vastused komisjoni 5.04.2012 istungiks.

<sup>169</sup> MTÜ Teenusmajanduse Koda tegevjuhi seletused komisjoni 5.04.2012 istungil.

<sup>170</sup> MKM-i endise ametniku e-kiri 2.05.2012.

<sup>171</sup> MTÜ Teenusmajanduse Koda endise tegevjuhi e-kiri 10.05.2012.

<sup>172</sup> VV 29.09.2011 korraldus nr 417.

<sup>173</sup> Siseministeeriumi 5.10.2011 kiri nr SIM/11-0915/-1K.

<sup>174</sup> Siseministri 15.10.2011 määruse nr 22 eelnõu seletuskiri, lk 2–3.

<sup>175</sup> MKM-i kiri 11.10.2011 nr 2-8/11-00077/019.

<sup>176</sup> MKM-i ametnike seletused komisjoni 12.04.2012 istungil.

<sup>177</sup> MKM-i endise ametniku e-kiri 2.05.2012.

<sup>178</sup> MKM-i ametnike seletused komisjoni 12.04.2012 istungil.

<sup>179</sup> MKM-i ametnike kirjalikud vastused komisjoni 12.04.2012 istungiks.

<sup>180</sup> Siseministri 1.03.2012 määruse nr 5 eelnõu seletuskiri, lk 1.

Koja tegevjuht mõonis, et koja 7. septembri kiri võis anda tõuke MKM-i ettepanekuks ettevõtluseks antavate elamislubade piirarvu suurendamiseks. Kuigi kojalt ametlikult arvamust ei küsitud, tegutses koja kontaktisikuna välismaalaste seaduse muutmise ja ettevõtluseks elamislubade küsimuses Stelmach.<sup>181</sup>

MKM-i ettepanekut määruse ettevalmistanud Siseministeriumi ametnikud väidetavalt ei arvestanud. Eelnõu esitati ministrile allkirjastamiseks dokumendihaldussüsteemi muutmata kujul ning see ootas allkirjastamist paar päeva.<sup>182</sup> Kuna minister eelnõu ei allkirjastanud, st ei olnud otsust teinud, pöördus vastutav osakonnajuhataja MKM-i ettepaneku suhtes seisukoha kujundamiseks juhtkonna poole.<sup>183</sup> Küsimust käsitleti ministri osalusel juhtkonna 14. oktoobril 2011 koosolekul, seda päevakorra muude küsimuste all. Koosolekul tegi osakonnajuhataja ettepaneku MKM-i kirja arvestada.<sup>184</sup> Seejärel paluti eelnõu ettevalmistanud ametnikel muuta sama päeva õhtul eelnõu vastavalt MKM-i ettepanekule, sh leida elamisloa liik, mille arvelt oleks võimalik ettevõtluseks antavate elamislubade piirarvu suurendada. Seda tehti töötamiseks antavate elamislubade arvelt. Pärast eelnõu muutmist palus osakonnajuhataja selle kiiresti majast välja saata (MKM-ile teadmiseks).<sup>185</sup> Määruse allkirjastas minister 15. oktoobril 2011 ja see jõustus 23. oktoobril 2011. PPA andmetest nähtub, et ajavahemikul siseministri määruse jõustumisest 23. oktoobril 2011 kuni 2011. aasta lõpuni väljastati elamisload ettevõtluseks Kooli 1/3 registreeritud äriühingute 23 osanikule.<sup>186</sup>

Oktoobri lõpul kutsuti Teenusmajanduse Koja esindajaid talendipoliitika arutelule, mis toimus MKM-s 14. novembril 2011.<sup>187</sup> Kutse edastati omakorda koja liikmetele, mille peale Stelmach teatas, et soovib arutelul osaleda.<sup>188</sup> Talendipoliitika arutelul MKM-is osalesid Raudne ja Stelmach. Arutelul käsitleti elamislubade teemat.<sup>189</sup> MKM-i poolt Raudne kutset arutelule ei saanud.<sup>190</sup> Samuti ei saanud ta kutset Teenusmajanduse Kojalt.<sup>191</sup> Arutelu protokollis on Raudse nime taha märgitud „Riigikogu“, Stelmach esindas Advisory Partners OÜ-d, kes on MTÜ Teenusmajanduse Koda liige.<sup>192</sup>

Ministrid kinnitasid komisjonile, et neil pole olnud sisserände piirarvuga seotult kokkupuuteid Raudse ega Stelmachiga.<sup>193</sup> **Komisjonil puudub teave selle kohta, et ministrid oleksid andnud teadlikult korraldusi selleks, et mõjutada elamislubade andmist aadressile Kooli 1/3 registreeritud äriühingute välismaalasest osanikele.** Ent endise Riigikogu liikme Raudse poolt piirarvu jäägi ja jaotuse kohta info pärimisega seoses on komisjonil alust arvata, et see oli seotud nii Raudse äripartner Stelmachi kui ka kaudselt Raudse ärihuvidega.

---

<sup>181</sup> MTÜ Teenusmajanduse Koda tegevjuhi seletused komisjoni 5.04.2012 istungil.

<sup>182</sup> Siseministeriumi endiste ametnike seletused komisjoni 17.04.2012 istungil.

<sup>183</sup> Siseministeriumi sisejulgeoleku asekancleri seletused komisjoni 3.05.2012 istungil.

<sup>184</sup> Siseministeriumi juhtkonna 14.10.2011 nõupidamise protokoll nr 1-9/41 väljavõte.

<sup>185</sup> Siseministeriumi endiste ametnike seletused komisjoni 17.04.2012 istungil.

<sup>186</sup> PPA e-kiri 25.05.2011.

<sup>187</sup> MTÜ Teenusmajanduse Koda endise tegevjuhi e-kiri 10.05.2012.

<sup>188</sup> MTÜ Teenusmajanduse Koda tegevjuhi kirjalikud vastused komisjoni 5.04.2012 istungiks.

<sup>189</sup> Talendipoliitika ja välismaalaste seaduse arutelu protokoll 14.11.2011.

<sup>190</sup> Riigikogu liikme Siim Kabritsa ja endise liikme Indrek Raudse majanduslike huvide deklaratsiooni ja võimaliku huvide konflikti kontrollimise tulemus 6.02.2012, lk 3.

<sup>191</sup> MTÜ Teenusmajanduse Koda tegevjuhi kirjalikud vastused komisjoni 5.04.2012 istungiks.

<sup>192</sup> Talendipoliitika ja välismaalaste seaduse arutelu protokoll 14.11.2011.

<sup>193</sup> Siseministri ning majandus- ja kommunikatsiooniministri seletused komisjoni 17.05.2012 istungil.



### **3.6. Millised on senise elamislubade andmise õigusliku regulatsiooni, halduspraktika ning järelevalve puudused?**

2010. aasta lõpul ja 2011. aasta algul ilmnis, et juhtorgani liikmena tegutsemiseks väljastatavaid elamislube väärkasutakse massiliselt. Elamislube väärkasutanud välismaalased ei soovinud Eestisse elama asuda ja äriühingu juhtorganis tegutseda, vaid nende tegelik eesmärk oli saada õiguslik alus Schengeni alal viibimiseks.<sup>194</sup>

VMS § 181 lõike 1 punkti 8 kohaselt võib tähtajalise elamisloa töötamiseks anda ilma Eesti Töötukassa loa nõuet ja välismaalasele makstava töötasu suuruse nõuet täitmata, kui tegemist on töötamisega Eestis registrisse kantud juriidilise isiku juhtorgani liikmena. Nimetatu on toonud kaasa olukorra, kus juhtorgani liikmena tähtajalise elamisloa saamise tingimusi on lihtne täita.<sup>195</sup> Praktikast esines juhtumeid, kus elamisloa taotlejad väitsid konsulaarametnikele, et taotlevad juhtorgani liikmena elamisluba, sest seda on lihtsam saada kui viisat.<sup>196</sup> Näiteks Saksamaal ja Rumeenias on seevastu juhtorgani liikmetele kehtestatud minimaalse sissetuleku nõue.<sup>197</sup> Juhtorgani liikme tasu nõude puudumine välismaalaste seaduses on toonud muu hulgas kaasa olukorra, kus töötajatele kehtestatud töötasu nõudest kõrvale hiilimiseks on vormistatud lihttöölisi juhtorgani liikmeteks.<sup>198</sup>

Kehtiva seadusega ei ole eraõiguslikule juriidilisele isikule, mille juhtorgani liikmeks asutakse, kehtestatud nõudeid, mis võimaldaks hinnata, kas tegemist on realselt tegutseva äriühinguga või mitte. Ettevõtja ei pea tõendama oma varasemat tegutsemist enne elamisloa taotlemist ja harilikult taotlevadki sellel alusel elamisluba ärimehed, kes varem Eestis tegutsenud ei ole.<sup>199</sup> PPA märkis juba 2011. aasta alguses, et elamisloa saamiseks luuakse massiliselt riulifirmasid, millel puudub majandustegevus ning mille loomise ainuke eesmärk on välismaalasele elamisloa taotlemiseks aluse andmine.<sup>200</sup> Sageli asutati äriühingud vahetult enne elamisloa taotluse esitamist välisesindusse.<sup>201</sup> Kuna juhtorgani liikmena elamisloa saamiseks ei ole kehtestatud nõuet, et äriühing peab varem registreeritud ja tegutsev olema, siis ei ole elamisloa taotlemisel võimalik PPA-l kontrollida äriühingu majandustegevust ning sellest lähtuvalt hinnata elamisloa taotlemise põhjendatust. Seega eelkontroll äriühingute üle oli võimalik väga piiratud ulatuses (äriühingu registreerituse kontroll). Lätis seevastu viidi 2010. aastal õigusaktidesse sisse täiendavad nõudmised, mille kohaselt elamisloa töötamiseks juhataja liikmena võib välismaalane saada juhul, kui ettevõtte on olnud äriregistris registreeritud vähemalt ühe aasta jooksul ning olnud tegutsemise ajal kasumlik.<sup>202</sup>

Eelnevast tuleneb, et kehtiv regulatsioon juhtorgani liikmetele elamislubade andmise kohta on ebapiisav. Regulatsiooni täiustamiseks on Siseministerium välja töötanud välismaalaste seaduse muudatused, mis on käesoleva aruande koostamise ajal Riigikogu menetluses. Seoses välismaalaste seaduse muutmise sisejulgeoleku tagamise eesmärgil tuleb silmas pidada ka seda, et rände regulatsioon vastaks riigi vajadustele.<sup>203</sup> Ettevõtjad on pöördunud

---

<sup>194</sup> Peterburi peakonsuli seletused komisjoni 3.05.2012 istungil.

<sup>195</sup> Välismaalaste seaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu (212 SE) seletuskiri, lk 4,6.

<sup>196</sup> Peterburi peakonsuli seletused komisjoni 3.05.2012 istungil.

<sup>197</sup> Kaska, V., Valdaru, K. Elamislubade kuritarvitamine töörandes. – Sisekaitseakadeemia ERV Taustapaber. 2012, nr 5, lk 12.

<sup>198</sup> PPA memo 10.02.2011 töörande regulatsiooni väärkasutamisest, lk 3.

<sup>199</sup> Siseministeriumi teenistusliku järelevalve raport 2012, lk 15.

<sup>200</sup> PPA memo 10.02.2011 töörande regulatsiooni väärkasutamisest, lk 2.

<sup>201</sup> Peterburi peakonsuli seletused komisjoni 3.05.2012 istungil.

<sup>202</sup> Kaska, V., Valdaru, K., Elamislubade kuritarvitamine töörandes, lk 10.

<sup>203</sup> Kaska, V., Valdaru, K., Elamislubade kuritarvitamine töörandes, lk 1.

MKM-i poole murega, et rändealased õigusaktid ei arvesta piisavalt ettevõtjate elulisi vajadusi ning seavad kohati põhjendamatu bürokraatlikke takistusi.<sup>204</sup> Rändetemaatika on seotud hariduse, majanduse, sisejulgeoleku, integratsiooni ja muude valdkondadega. Riigi sisejulgeoleku tagamise ja muude rändega seonduvate aspektide vahel peab valitsema mõistlik tasakaal. Näiteks peab tööränne vastama riigi tööjõuvajadusele, ent ettevõtlust soodustav ränne ning riiki sisenevad välismaised ettevõtjad ja töötajad ei tohi vähendada kodanike turvalisust nii tööturul kui ka ühiskonnas tervikuna.<sup>205</sup> Enamik Euroopa Liidu liikmesriike on rände integreerinud oma üldisesse nägemusse ja strateegilisse mõtlemisse sellest, kuidas ületada praegust ja tulevast tööjõupuudust. Eesti vajab samuti ministeeriumideülest rändestrategiat, mis seoks paremini hariduse, majanduse, sisejulgeoleku ja teised valdkonnad.<sup>206</sup>

Lisaks regulatsiooni puudustele esines vajakajäämisi välismaalaste seaduse ja selle rakendusaktide kohaldamisel. Siseministeeriumi teenistusliku järelevalve tulemusena selgus, et PPA ei selgitanud alati välja kõiki menetluses tähtsust omavaid asjaolusid, s.o kas kõik elamisloa andmise tingimused on täidetud ja kas isiku puhul ei esine elamisloa andmisest keeldumise põhjusi. **Nii ei olnud PPA ettevõtluseks antava elamisloa menetlemisel alati hinnatud, kas taotleja kavandatav ettevõtlus on vajalik, lähtudes riiklikust huvist Eesti majanduse arendamisel, ning kas välismaalase elama asumine Eestisse on ettevõtlusele oluline.** PPA ei olnud elamisloa taotlejatelt nõudnud dokumente ega andmeid, mis võimaldanuks hinnata kavandatava ettevõtluse perspektiivikust ja selle olulisust Eesti majanduse arengule.<sup>207</sup> PPA on selgitanud, et lähtus eelnimetatud kriteeriumide hindamisel sellest, kas äritegevuse kaudu plaanitakse luua töökohti ja pakkuda Eesti elanikele tööd ning kas Eesti riigile laekuvad äritegevuse tulemusena maksud.<sup>208</sup> Paraku olid seadusega nõutud äriplaani kirjeldused väga pealiskaudsed ega võimaldanud nende tingimuste täidetuses veenduda. PPA on möönnud, et elamisloa taotluste menetlemisel oleks võinud nõuda täpsema äriplaani kirjelduse esitamist, millest nähtunuks ka planeeritud tegevused ja ressursid, olemasolevad äripartnerid ja muud asjaolud.<sup>209</sup> Kuna PPA ametnikel puuduvad põhjalikud teadmised ettevõtlusest ja majandusest, siis oleks võinud PPA teha selles osas koostööd asutuste ja isikutega, kellel on vastav teadmine.<sup>210</sup> Näiteks märkis Kaubandus-Tööstuskoja esindaja, et koda oleks olnud valmis PPA-le ekspertnõu andma, kui seda oleks küsitud.<sup>211</sup>

Komisjonile esitatud äriplaani kirjelduste puhul ilmneb, et neis ei ole täidetud kõik seaduse nõuded.<sup>212</sup> Järelikult saadi elamisluba ka juhtudel, kui taotlusdokumendid ei olnud nõuetekohased. PPA on tunnistanud, et tegemist on menetlejate hooletusvigadega.<sup>213</sup>

Puudusi esines ka järelevalves elamislubade üle. Seadus näeb ette, et tähtajalise elamisloa andmise nõuded peavad elamisloa kehtivusaja jooksul olema jätkuvalt täidetud.<sup>214</sup> Sellest hoolimata elamisloa kehtivusajal kontrolli elamisloa tingimuste täidetuse üle harilikult ei

<sup>204</sup> Majandus- ja kommunikatsiooniministri seletused komisjoni 17.05.2012 istungil.

<sup>205</sup> Euroopa Rändevõrgustiku Eesti kontaktpunkti esindaja kirjalikud vastused komisjoni 6.03.2012 istungiks, lk 3–4.

<sup>206</sup> Kaska, V., Valdaru, K., Elamislubade kuritarvitamine töörännes, lk 1.

<sup>207</sup> Siseministeeriumi teenistusliku järelevalve raport 2012, lk 16.

<sup>208</sup> PPA kiri 30.12.2011 nr 15-3-11/63453, lk 4.

<sup>209</sup> PPA memo 14.12.2011 elamisloast ettevõtluseks, lk 8.

<sup>210</sup> Siseministeeriumi teenistusliku järelevalve raport 2012, lk 17.

<sup>211</sup> Kaubandus-Tööstuskoja peadirektori seletused komisjoni 12.04.2012 istungil.

<sup>212</sup> Siseministeeriumi teenistusliku järelevalve raport 2012, lisa 11. Äriplaani kirjeldused.

<sup>213</sup> PPA ametnike kirjalikud vastused komisjoni 6.03.2012 istungiks, lk 6.

<sup>214</sup> VMS § 116 lg 2.

teostatud.<sup>215</sup> Seda ka mitte pisteliste kontrollidena.<sup>216</sup> **Põhjaliku järelkontrolli läbisid isikud, kes esitasid elamisloa pikendamise taotluse. Nende puhul kontrolliti, kas nad on täitnud elamisloa tingimusi ja kas elamisloa pikendamine on põhjendatud.**<sup>217</sup>

Konsulaarametnikud edastasid elamisloa väärkasutamise kahtluse korral PPA-le koos elamisloa taotlusedokumentidega märkused, mis viitasid mitte-eesmärgipärasele elamisloa taotlemisele.<sup>218</sup> Järelikult said PPA ametnikud konsulaarametnikelt järjepidevalt teavet elamislubade väärkasutamise kahtluste kohta. Samuti tegid tähelepanekuid väärkasutamistele viitavate märkide kohta menetlejad ise.<sup>219</sup> Ent PPA-s neid riskifaktoreid süsteemselt ei analüüsitud. Analüüs oleks võimaldanud koostada riskipõhiseid elamislubade järelkontrolli plaane ja kohandada järjekindlalt menetluspraktikat väärkasutusi paremini tõkestavaks (näiteks täiendavate või usaldusväärsemate tõendite kogumise teel). Samuti puudus konsulaarametnike ja PPA menetlejate vahel regulaarne teabevahetus. Näiteks ei teadnud konsulaarametnikud, kas nende märkusi elamislubade võimaliku väärkasutuste kohta võetakse taotluste menetlemisel arvesse.<sup>220</sup> Asjakohane tagasiside võimaldanuks komisjoni arvates konsulaarametnikel koostöös PPA-ga leida parimad viisid, kuidas väärkasutuse ohud tuvastada ja neile adekvaatselt reageerida. Näiteks oli konsulaarametnikel teadmine sellest, milliste asutuste tõendid on usaldusväärsed ja millised seda ei ole.<sup>221</sup>

Seoses elamislubade väärkasutamise probleemiga on PPA ja Siseministerium viidanud ressursipuudusele, mis seab ohtu ennetava ja järelevalve tegevuse väärkasutuste ohjamisel.<sup>222</sup> Siseministerium on sellega seoses teinud PPA-le ettepaneku analüüsida ametnike töökoormust ning leida vajadusel lisaressursid elamisloamenetluste läbiviimiseks.<sup>223</sup>

Kokkuvõtvalt võib järeldada, et puudusi esines nii regulatsioonis, halduspraktikas kui ka järelevalves. Halduspraktika ja järelevalve puudused olid tingitud PPA ametnike suurest töökoormusest. Kuigi regulatsiooni muutmine vähendab väärkasutuste riski, tuleb endiselt pöörata tähelepanu elamislubade andmise tingimuste täitmise eel- ja järelkontrolli tõhustamisele, sest üksnes regulatsiooni muutmisest väärkasutuste tõkestamiseks ei piisa, tagada tuleb ka selle rakendamine ning selleks ressursi leidmine.

---

<sup>215</sup> Siseministeriumi teenistusliku järelevalve raport 2012, lk 22.

<sup>216</sup> PPA sisekontrollibüroo memo 15.12.2011.

<sup>217</sup> PPA memo 14.12.2011 elamisloast ettevõtluseks, lk 7.

<sup>218</sup> Peterburi peakonsuli seletused komisjoni 3.05.2012 istungil.

<sup>219</sup> PPA ametnike kirjalikud vastused komisjoni 6.03.2012 istungiks, lk 3.

<sup>220</sup> Peterburi peakonsuli seletused komisjoni 3.05.2012 istungil.

<sup>221</sup> Samas.

<sup>222</sup> Siseministeriumi teenistusliku järelevalve raport 2012, lk 9; Siseministeriumi sisejulgeoleku asekancleri seletused komisjoni 3.05.2012 istungil.

<sup>223</sup> Siseministeriumi teenistusliku järelevalve raport 2012, lk 11.

## **4. KOKKUVÕTE NING ETTEPANEKUD VABARIIGI VALITSUSELE JA RIIGIKOGULE**

### **4.1. Kokkuvõte**

Elamislubade väärkasutuse esimesed märgid olid täheldatavad 2010. aasta teisel poolel. PPA oli väärkasutuste olemuses selgusele jõudnud ning selle kirjeldanud 2011. aasta veebruari alguseks. PPA ametnikud võtsid seejärel kasutusele meetmed väärkasutuste ennetamiseks ja alustasid järelevalvet elamislubade üle. Ühe meetmena oli kavas muuta välismaalaste seadust, sest ebapiisav regulatsioon ei võimaldanud väärkasutusi ohjata. Samuti oli probleemiks elamislubade menetlejate suure töökoormus. Ometi jõudis teave probleemidest PPA juhtkonnani märtsi lõpupäeval ning Siseministeerium sai PPA kirja väärkasutuste kohta mais 2011. Siseministeeriumi juhtkond sai väärkasutustest teada mitu kuud pärast info jõudmisest valdkonna eest vastutavate ministeeriumi ametnikeni. Teave väärkasutuste kohta ei liikunud piisavalt kiiresti ka Välisministeeriumi ja Siseministeeriumi vahel.

Konsulaarametnikud edastasid PPA menetlejatele regulaarselt koos taotlustega teavet võimalike elamislubade väärkasutuste kohta. Paraku puudus elamislubade väärkasutuste süsteemne seire ja sellel põhinev järelkontrolli kord. Küll läbisid põhjaliku kontrolli isikud, kes taotlesid elamisloa pikendamist. PPA ei pöördunud äriplaani kirjelduste hindamiseks eksperdihinnangu saamiseks avaliku või erasektori asjatundjate poole, mistõttu jäi äriplaani kirjelduste kontrollimine pinnapealseks. Elamisloa taotlejate tausta väljaselgitamisel ei tehtud piisavat koostööd asutusesiseselt, näiteks kriminaalpolitseiga.

Elamislubade väärkasutused põhjustasid 2011. aasta sisserände piirarvu enneaegse täitumise. Selle ennetamiseks peatas siseminister aasta keskel äärmusliku meetmena juhtorgani liikmetele elamislubade väljastamise, mille tagajärjel ei saanud ka ausalt juhtorgani liikmena Eestisse elama asuda soovivad isikud elamisluba. Ent ka see meede ei lahendanud olukorda, piirarv ammendus augusti lõpuks. Sellega peatus piirarvu alla kuuluvate elamislubade andmine. Tekkinud olukorras otsustati tõsta sisserände piirmäär seaduses sätestatud maksimaalse ulatuseni, samuti kehtestas siseminister elamislubade jaotuse selle liikide kaupa.

Elamislubadega seotu puudutab erinevaid huvigruppe. Näiteks on ettevõtjatel vaja leida endale sobivaid töötajaid võõrtöötajate hulgast. Seetõttu on oluline kaasata elamislube puudutavate õigusaktide koostamisse huvigruppide esindajad. Väärkasutuste ilmsiks tulekul kaasas Siseministeerium esmalt ettevõtlusorganisatsioonide esindajad, kuid nende teavitamine oli ebapiisav. Nii ei olnud väärkasutuste olemus ja nende kõrvaldamiseks ettevõetud Kaubandus-Tööstuskojale kõikides aspektides selge. Sisserände piirarv täitus ootamatult, seades ohtu ettevõtluse arengu. Samuti ei kaasatud huvigruppe piirarvu jaotamise määrase koostamisele. Tehtud valikud jäid neile arusaamatuks. Vastuolulised olid ka ametnike väited sisserände piirarvu jaotuse kohta.

Komisjon tõdes, et Nikolai Stelmach on oma äritegevuse raames tegelenud välismaalastele elamislubade taotlemiseks õigusteenuste osutamisega. Indrek Raudse äritegevus ei olnud seotud välismaalastele elamislubade saamiseks teenuste osutamisega. Ent komisjonil on tõendeid selle kohta, et ta oli teadlik Stelmachi vastavast äritegevusest, samuti oli Raudse ärihuvides see, et elamislubadega seotud teenuseid välismaalastele pakuti, sest elamisload muutsid tema äriühingu klientide jaoks Eestis vara haldamise lihtsamaks. Siim Kabritsa osalust elamislubadega seotud teenuste osutamisel komisjon ei tuvastanud.

Komisjon ei täheldanud erinevusi Stelmachi osalusega äriühingu kaudu saadud elamislubade tingimuste täidetuse üle teostatud eel- ja järelkontrollis võrreldes ülejäänud elamislubade omaga. Komisjonis ei leidnud kinnitust kahtlus, et eri asutuste ametnikud olid või oleksid pidanud olema enne meediakajastust teadlikud elamislubade võimalikust väärkasutamisest välismaalaste poolt, kes said elamisload Stelmachile kuuluva äriühingu teenuseid kasutades.

Komisjonil ei ole alust arvata, et ministrid võtsid teadlikult vastu otsuseid, mis mõjutasid või võisid mõjutada elamislubade andmist ettevõtluseks Tallinna Linnavolikogu liikme osalusega äriühingu teenuseid kasutanud isikutele. Ministrid on komisjonile kinnitanud, et neil Stelmachi ja Raudsega sisserände piirarvu suurendamise ja jaotamise teemal kokkupuuteid ei ole olnud. Küll on komisjonil tõendeid selle kohta, et endine Riigikogu liige Indrek Raudne hankis Siseministeeriumi vahendusel teavet sisserände piirarvu jäägi ja selle jaotuse kohta ajal, kui piirarv oli ammendumas. Kuna Raudse põhjendused selle kohta, et ta nõudis teavet Riigikogu tööks, ei olnud veenvad, on komisjonil põhjust arvata, et Raudne taotles teavet seoses äripartner Stelmachi ja kaudselt enda ärihuvidega.

#### ***4.2. Ettepanekud Vabariigi Valitsusele ja Riigikogule***

1. Ministeeriumidel võtta kasutusele meetmed, et tõhustada ministeeriumidevahelist, samuti ministeeriumide ja nende allasutuste vahelist info liikumist ja koostööd, mis võimaldab kindlaks teha asutuste tegevuse kokkupuutepunktides ilmnevad probleemid ning leida neile ühiselt kiire ja sobiv lahendus. Rakendada töökorraldus, mis loob võimaluse probleemide varajaseks avastamiseks ja lahendamiseks.
2. Vabariigi Valitsusel jälgida, et ministeeriumid kaasaksid õigeaegselt ja piisaval määral huvigruppe neid puudutavate õigusaktide koostamisele.
3. Vabariigi Valitsusel tagada, et õigusloomes tehtud valikud oleksid avalikkuse jaoks põhjendatud ning otsustusprotsess läbipaistev ja arusaadav.
4. Vabariigi Valitsusel kaaluda ministeeriumideülese rändestrategia koostamist, mis seoks paremini hariduse, majanduse, sisejulgeoleku ja muud valdkonnad.
5. Riigikogul kaaluda rändetemaatika laiapõhjalise arutelu korraldamist Riigikogus.
6. Riigikogul kaaluda lobitegevuse reguleerimist seadusega.
7. Riigikogul kaaluda korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjonile lisaõiguste andmist, mis võimaldaks kontrollida Riigikogu liikmete töökoha- ja tegevuspiirangute järgimist, samuti selgitada välja võimaliku huvide konflikti olemasolu.

Kalle Laanet  
Uurimiskomisjoni esimees

## LISAD

### *Lisa 1. Toimunu kronoloogia aastatel 2010 ja 2011*

**September 2010** – PPA elamislubade menetlejal tekib kahtlus, et juhtorgani liikme elamislubasid väärkasutatakse.<sup>224</sup>

**2010. aasta detsember** – juhtorgani liikmete elamislubade pikendamisel selgub, et elamislube ei ole kasutatud eesmärgipäraselt.<sup>225</sup>

**13. jaanuar 2011** – Valitsuse korraldusega kehtestatakse 2011. aasta sisserände piiravuks 1008, mis on 0,075% Eesti alalisest elanikkonnast.<sup>226</sup>

**4. veebruar 2011** – Siseministeriumis toimuval illegaalse immigratsiooni ja varjupaigaküsimuste nõupidamisel teavitab PPA esindaja nõupidamisel osalejaid, sh Siseministeriumi migratsiooni- ja piirivalvepoliitika osakonna ametnikke, juhtorgani liikme elamislubade võimalikust väärkasutamisest.<sup>227</sup>

**10. veebruar 2011** – PPA-s valmib memo, milles on kirjeldatud juhtorgani liikme elamislubade väärkasutuse skeeme, probleemi tausta ja ulatust ning esitatud ettepanekud elamislubade väärkasutamiste kõrvaldamiseks.<sup>228</sup>

**31. märts 2011** – PPA peadirektorile tutvustatakse elamislubade väärkasutuse probleemi.<sup>229</sup>

**15. aprill 2011** – Siseministeriumis toimuval illegaalse immigratsiooni ja varjupaigaküsimuste nõupidamisel teavitab PPA esindaja nõupidamisel osalejaid, sh Siseministeriumi migratsiooni- ja piirivalvepoliitika osakonna ametnikke juhtorgani liikme elamislubade väärkasutustest.<sup>230</sup>

**12. mai 2011** – PPA peadirektor saadab Siseministeriumile kirja, milles teatab, et 2011. aastaks ettenähtud sisserände piirarv täitub kiiresti ja teeb ministeriumile ettepaneku sisserände piirarvu jaotamiseks elamisloa taotlemise aluste järgi ning ajaliselt aasta piires. Kirjas on märgitud, et 2011. aastal on elamislube taotletud valdavalt juhtorgani liikmena.<sup>231</sup>

**26. mai 2011** – PPA saadab Siseministeriumile kirja, milles teavitab ministeriumi juhtorgani liikme elamislubade väärkasutuse skeemidest, probleemi ulatusest, taustast, PPA tegevusest väärkasutuste järelkontrollil ning ettepanekutest väärkasutuste tõkestamiseks.<sup>232</sup>

**10. juuni 2011** – Siseministeriumi eestvedamisel toimub kohtumine, millel arutatakse töörande probleeme, sh elamislubade väärkasutamist ja sisserände piirarvu täitumist.

---

<sup>224</sup> PPA ametnike kirjalikud vastused komisjoni 6.03.2012 istungiks, lk 3.

<sup>225</sup> Samas, lk 2.

<sup>226</sup> VV 13.01.2011 korraldus nr 16.

<sup>227</sup> Illegaalse immigratsiooni ja varjupaigaküsimuste 4.02.2011 nõupidamise protokoll nr 11, lk 2.

<sup>228</sup> PPA memo 10.02.2011 töörande regulatsiooni väärkasutamisest.

<sup>229</sup> PPA ametnike kirjalikud vastused komisjoni 6.03.2012 istungiks, lk 1.

<sup>230</sup> Illegaalse immigratsiooni ja varjupaigaküsimuste 15.04.2011 nõupidamise protokoll nr 12, lk 3.

<sup>231</sup> PPA kiri 12.05.2011 nr 15.3-11/23707.

<sup>232</sup> PPA kiri 26.05.2011 nr 15.3-11/26481.

Kohtumisest võtavad osa esindajad PPA-st, MKM-ist, Töötukassast, Tööandjate Keskliidust ning Kaubandus-Tööstuskojast.<sup>233</sup>

**4. juuli 2011** – siseminister allkirjastab määruse, millega kehtestatakse 2011. aastaks juhtorgani liikme elamislubade piirmääraks 580. Muul põhjusel sisserände piirarvu alla mineva elamisloa taotlemisel näeb määrus ette lähtumise 2011. aasta piirarvust kuni selle täitumiseni.<sup>234</sup>

**11. juuli 2011** – siseministri 2011. aasta 4. juuli määrus jõustub. Määrus peatab välismaalastele juhtorgani liikmena tegutsemiseks elamislubade väljastamise, kuna määruse jõustumise ajaks on 580 elamisluba sellel alusel väljastatud.<sup>235</sup>

**2. august 2011** – sisserände piirarvu jääk on 66, samal ajal on PPA menetluses olevate ja sisserände piirarvu alla minevate elamisloa taotluste arv 93.<sup>236</sup>

**3. august 2011** – Siseministeerium saadab PPA-le, MKM-ile ja Kaubandus-Tööstuskojale kirja, milles palub arvamust piirarvu tõstmise kohta 0,025% võrra kogu Eesti elanikkonnast, s.o seaduses sätestatud maksimaalse sisserände piirarvuni.<sup>237</sup>

**31. august 2011** – 2011. aastaks kehtestatud sisserände piirarv täitub.<sup>238</sup>

**September 2011** – PPA ametnikel tekib kahtlus, et pärast juhtorgani liikmetele elamislubade väljastamise lõpetamist on hakatud ettevõtluseks antud elamislube mitte-eesmärgipäraselt kasutama.<sup>239</sup>

**29. september 2011** – VV korraldusega kehtestatakse 2011. aasta sisserände piirarvuks 1344, s.o piirarvu suurendatakse 336 isiku võrra.<sup>240</sup>

**Septembri lõpp 2011** – Siseministeerium töötab välja siseministri 2011. aasta 4. juuli määruse nr 16 muutmise määruse eelnõu, milles kõikidele sisserände piirarvu alla kuuluvate tähtajaliste elamislubade liikidele nähakse ette piirmäärad, lähtudes piirarvu jagunemisest aastatel 2009, 2010 ja kuni 1. septembrini 2011.<sup>241</sup>

**11. oktoober 2011** – MKM saadab siseministri määruse eelnõule vastuse, milles teeb ettepaneku tõsta ettevõtlusega tegelemiseks antavate elamislubade arvu 60 võrra. MKM põhjendab ettepanekut ettevõtlusinvesteeringute olulisusega Eesti majandusele ja piirarvu vähese täitumisega teiste alajaotuste raames.<sup>242</sup>

---

<sup>233</sup> PPA ametnike kirjalikud vastused komisjoni 6.03.2012 istungiks, lk 2.

<sup>234</sup> Siseministri 4.07.2011 määrus nr 16.

<sup>235</sup> Siseministri 1.03.2012 määruse nr 5 eelnõu seletuskiri.

<sup>236</sup> Siseministeeriumi kiri 3.08.2011 nr 11-3/162-1.

<sup>237</sup> Samas.

<sup>238</sup> VV 29.09.2011 korralduse nr 417 eelnõu seletuskiri, lk 1.

<sup>239</sup> PPA ametnike kirjalikud vastused komisjoni 6.03.2012 istungiks, lk 6.

<sup>240</sup> VV 29.09.2011 korraldus nr 417.

<sup>241</sup> Siseministri 15.10.2011 määruse nr 22 eelnõu seletuskiri.

<sup>242</sup> MKM-i kiri 11.10.2011 nr 2-8/11-00077/019.

**15. oktoober 2011** – siseminister kehtestab määruse nr 22, milles on võrreldes eelnõuga suurendatud ettevõtluseks antavate elamislubade piirmäära 60 võrra (110-lt 170-le) ning vastavalt vähendatud töötamiseks saadavate elamislubade piirarvu (1169-lt 1109-le).<sup>243</sup>

**23. oktoober 2011** – siseministri 2011. aasta 15. oktoobri määrus nr 22 jõustub.

**14. november 2011** – MKM-is toimub talendipoliitika ja välismaalaste seaduse arutelu. Arutelust võtavad MKM-i ametnike kõrval osa Kaubandus-Tööstuskoja, Eesti Tööandjate Keskliidu, Teenusmajanduse Koja esindajad, samuti Nikolai Stelmach ja Indrek Raudne.<sup>244</sup>

**30. november 2011** – ETV näitab saadet „Pealtnägija“, milles kajastatakse Nikolai Stelmachi, Indrek Raudse ja Siim Kabritsa väidetavat seotust elamislubade äriega.

**1. detsember 2011** – ajalehes Eesti Ekspress ilmub Tarmo Vahteri ja Sulev Vedleri artikkel „IRLi poliitikud toovad Eestisse Vene kapitali“.

**14. detsember 2011** – valmib PPA memo, milles kirjeldatakse Eesti Ekspressis avalikustatud elamisloa saanud välismaalaste kohta tehtud järelkontrolli esmaseid tulemusi.<sup>245</sup>

**15. detsember 2011** – Siseministeerium alustab teenistusliku järelevalve menetlust, mis puudutab tähtajaliste elamislubade andmise, pikendamise ja kehtetuks tunnistamise korraldust PPA-s.<sup>246</sup>

**2011. aasta lõpp** – 2011. aasta sisserände piirarvust, milleks oli 1344, on kasutatud ära 1283 (sealhulgas 580 töötamiseks äriühingu juhtorgani liikmena) ja kasutamata on 61. Jääk tekkis ettevõtluseks antavatel elamislubadel (33) ja töötamiseks elamislubadel (28).<sup>247</sup>

---

<sup>243</sup> Siseministri 15.10.2011 määrus nr 22.

<sup>244</sup> Talendipoliitika ja välismaalaste seaduse arutelu protokoll 14.11.2011.

<sup>245</sup> PPA memo 14.12.2011 elamisloast ettevõtluseks.

<sup>246</sup> Siseministeeriumi teenistusliku järelevalve raport 2012, lk 6.

<sup>247</sup> Siseministri 1.03.2012 määruse nr 5 eelnõu seletuskiri.



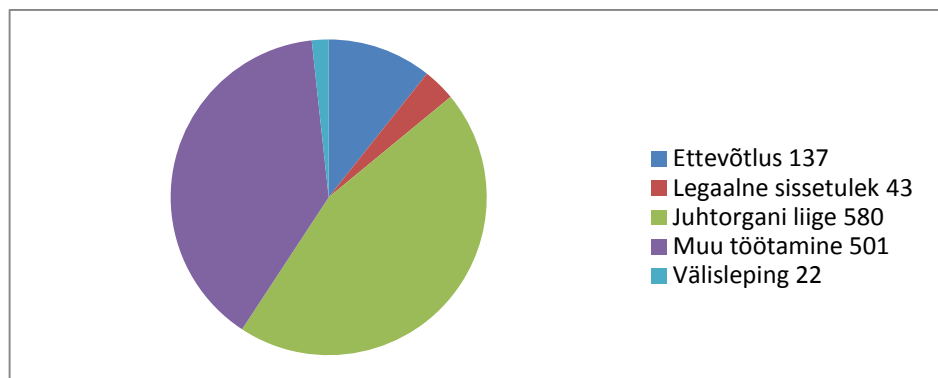
**Lisa 2. Andmed sisserände piirarvu ja elamislubade väljastamise kohta**

Tabel 1. Sisserände piirarv, selle jagunemine, kasutamine ning jääk aastatel 2009–2011

	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 äriühingu juhtorgani liikmena)	583	80,9%	686	83%	1081 (sh 580)	84,2%
Välisleping	50	6,9%	56	6,8%	22	1,7%
<b>Kokku</b>	<b>721</b>	<b>100%</b>	<b>826</b>	<b>100%</b>	<b>1283</b>	<b>100%</b>
Piirarvu jääk	281		183		61	

Allikas: VV 9.04.2012 algatatud välismaalaste seaduse ja riigilõivu seaduse muutmise seaduse eelnõu (212 SE) seletuskiri

Joonis 1. Sisserände piirarvu jagunemine 2011



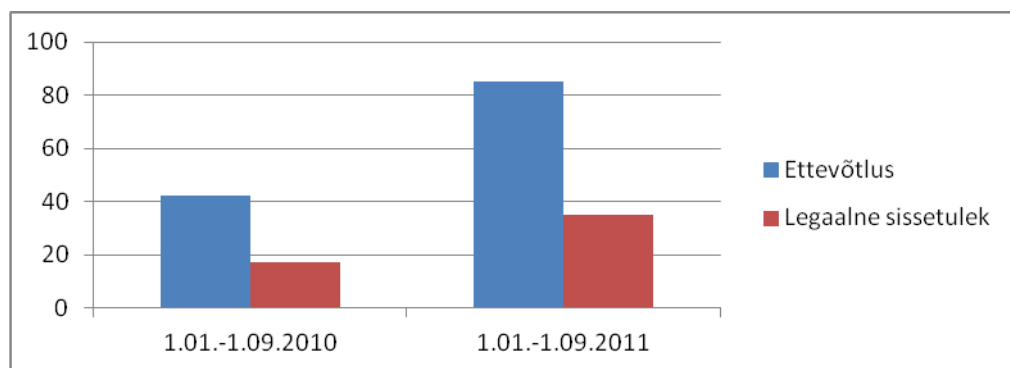
Allikas: VV 9.04.2012 algatatud välismaalaste seaduse ja riigilõivu seaduse muutmise seaduse eelnõu (212 SE) seletuskiri

Tabel 2. Sisserände piirarvu kasutamine 2010. ja 2011. aastal 1. septembri seisuga

Piirarvu alla arvatud tähtajalise elamisloa otsused	1.01.2010–1.09.2010	1.01.2011–1.09.2011
Ettevõtlus	42	85
Legaalne sissetulek	17	35
Töötamine	406	877
Välisleping	39	11
<b>Kokku</b>	<b>504</b>	<b>1008</b>

Allikas: VV 29.09.2011 korralduse nr 417 eelnõu seletuskiri

Joonis 2. Sisserände piirarvu kasutamine 2010. ja 2011. aastal 1. septembri seisuga ettevõtluseks ja legaalse sissetuleku alusel antud elamislubadeks



Allikas: VV 29.09.2011 korralduse nr 417 eelnõu seletuskiri

Tabel 3. Aastatel 2007–2011 esitatud töötamiseks elamisloa taotlused

Esitatud taotlused	2007	2008	2009	2010	2011*
<b>Tähtajaline elamisloa töötamiseks:</b>	<b>849</b>	<b>963</b>	<b>1015</b>	<b>1078</b>	<b>716</b>
töötamine üldalusel (alates 2008 palganõue + Töötukassa luba)	459 (54%)	536 (56%)	256 (25%)	90 (8%)	56 (8%)
töötamine juhtorgani liikmena	159 (19%)	237 (25%)	338 (33%)	712 (66%)	454 (63%)
<b>Töötamiseks antud tähtajalise elamisloa pikendamine</b>	<b>204</b>	<b>250</b>	<b>251</b>	<b>320</b>	<b>156</b>
töötamine üldalusel (alates 2008 palganõue + Töötukassa luba)	106 (52%)	132 (53%)	81 (32%)	101 (32%)	27 (17%)
töötamine juhtorgani liikmena	36 (18%)	71 (28%)	110 (44%)	154 (48%)	78 (50%)

\*1.05.2011 seisuga

Allikas: PPA kodakondsus- ja migratsiooniosakonna 26.05.2011 kiri nr 15.3-11/26481

Tabel 4. Tähtajalise elamisloa tingimused

Ettevõtluseks	Juhtorgani liikmena töötamiseks	Legaalse sissetuleku alusel
Eestisse elama asumine põhjendatud	Eestisse elama asumine põhjendatud	Eestisse elama asumine põhjendatud
Elukoht	Elukoht	Elukoht
Osalus ettevõttes	Ettevõtte juhtorgani liige	Piisav sissetulek
Piisav sissetulek		Kindlustus
Kindlustus		
Investeering ettevõtlusesse vähemalt 63 900 eurot		
Ettevõtlus vajalik Eesti majandusele		

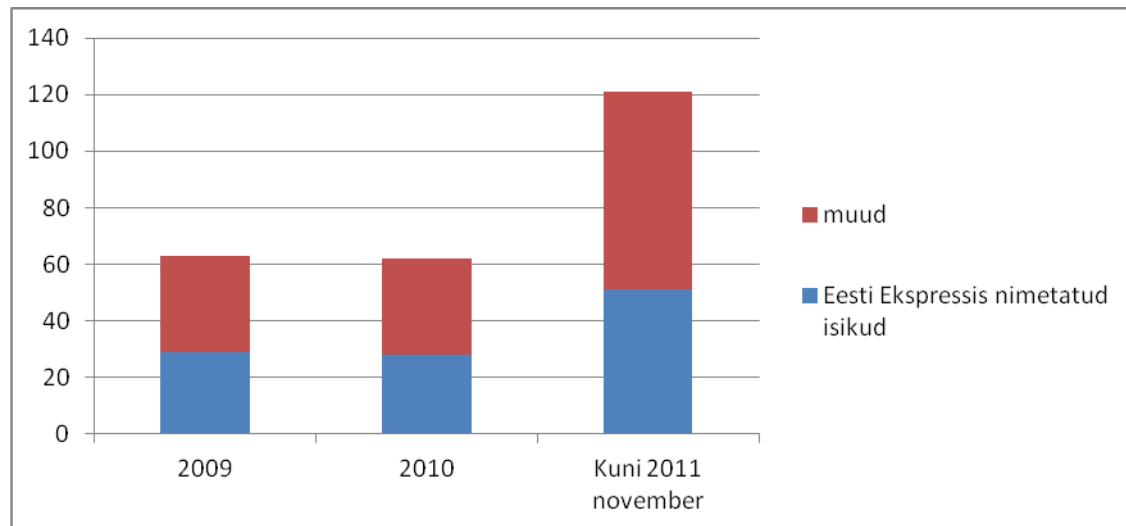
Allikas: PPA memo 14.12.2011 elamisloast ettevõtluseks

Tabel 5. Eesti Ekspressis avalikustatud välismaalastele ettevõtluseks antud elamislubade järelkontrolli tulemus

Aasta	Välismaalaste elamisload	Elamisloa kehtetuks tunnistamise menetluse algatamine
2008	17	13
2009	29	24
2010	28	24
2011	51	Täiendav kontroll vajalik 2012. aastal
Kokku (2008-2010)	74	61

Allikas: PPA memo 14.12.2011 elamisloast ettevõtluseks

Joonis 3. Eesti Ekspressis nimetatud välismaalaste elamislubade osa sisserände piirarvu alla kuuluvatest ettevõtluseks antavatest elamislubadest aastatel 2009–2011



Allikas: PPA memo 14.12.2011 elamisloast ettevõtluseks ja VV 9.04.2012 algatatud välismaalaste seaduse ja riigilõivu seaduse muutmise seaduse eelnõu (212 SE) seletuskiri

**Lisa 3. Komisjoni istungitele kutsutud isikud**

<b>Jrk nr</b>	<b>Istungi kuupäev</b>	<b>Kutsutud isik</b>	<b>Isiku ametikoht</b>	<b>Teema</b>
1.	6.03.2012	Toomas Kuuse	PPA kodakondsus- ja migratsiooniosakonna migratsioonijärelevalve büroo juhataja	PPA tegevus elamislubade väljastamisel, pikendamisel, kehtetuks tunnistamisel ja järelevalve elamislubade üle
2.	6.03.2012	Liis Valk	PPA kodakondsus- ja migratsiooniosakonna staatuse määratlemise büroo välismaalaste talituse juhataja	PPA tegevus elamislubade väljastamisel, pikendamisel, kehtetuks tunnistamisel ja järelevalve elamislubade üle
3.	6.03.2012	Kert Valdaru	Euroopa rändevõrgustiku Eesti kontaktpunkti juht	Selgitused Sisekaitseakadeemia ERV taustapaberi 5/2012 „Elamislubade kuritarvitamine töörandes“ kohta
4.	13.03.2012	Arnold Tenusaar	PPA rahapesu andmebüroo järelevalvetalituse juht	PPA järelkontroll elamislubade väärkasutuse üle, millesse oli kaasatud rahapesu andmebüroo
5.	15.03.2012	Raivo Küüt	PPA peadirektor	PPA tegevus elamislubade väljastamisel, pikendamisel, kehtetuks tunnistamisel ja järelevalve elamislubade üle
6.	22.03.2012	Ahti Truupõld	PPA keskkriminaalpolitsei talituse juht	PPA kodakondsus- ja migratsiooniosakonna nimekirjas märgitud Eestis registreeritud juriidiliste isikute juhtorganite liikmete taust
7.	5.04.2012	Kaidi Ruusalepp	Teenusmajanduse Koja tegevjuht	Teenusmajanduse Koja seisukohad sisserände piirarvu muutmisel ja töörande probleemide lahendamisel, Teenusmajanduse Koja ja tema liikmete kaasatus teemakohastesse aruteludesse ministeeriumides ning asjakohaste seisukohtade kujundamisse
8.	12.04.2012	Mait Palts	Eesti Kaubandus-Tööstuskoja peadirektor	Kaubandus-Tööstuskoja seisukohad sisserände piirarvu muutmisel ja töörande probleemide lahendamisel ning Kaubandus-Tööstuskoja kaasatus teemakohastesse aruteludesse ministeeriumides
9.	12.04.2012	Tea Danilov	MKM-i majandusarengu osakonna juhataja	MKM-i seisukohad 2011. aasta sisserände piirarvu muutmisel ja jaotamisel

10.	12.04.2012	Kadri Mats	MKM-i majandusarengu osakonna ettevõtluse talituse ekspert	MKM-i seisukohad 2011. aasta sisserände piirarvu muutmisel ja jaotamisel
11.	17.04.2012	Jana Orlovski	Endine Siseministeeriumi migratsiooni- ja piirivalvepoliitika osakonna nõunik	2011. aasta sisserände piirarvu muutmise ja jaotamise asjaolud
12.	17.04.2012	Annika Nõmmik	Endine Siseministeeriumi migratsiooni- ja piirivalvepoliitika osakonna nõunik	2011. aasta sisserände piirarvu muutmise ja jaotamise asjaolud
13.	19.04.2012	Ruth Annus	Siseministeeriumi migratsiooni- ja piirivalvepoliitika osakonna juhataja	2011. aasta sisserände piirarvu muutmise ja jaotamise asjaolud
14.	3.05.2012	Erkki Koort	Siseministeeriumi sisejulgeoleku aseksantsler	2011. aasta sisserände piirarvu muutmise ja jaotamise asjaolud ning Siseministeeriumi teenistusliku järelevalve tulemused
15.	3.05.2012	Lauri Bambus	Välisministeeriumi juriidiliste ja konsulaarküsimuste aseksantsler	Eesti välisesindustes elamislubade taotluste vastuvõtmise käigus ilmsiks tulnud tähtajaliste elamislubadega seotud probleemid 2011. aastal
16.	3.05.2012	Tiina Maiberg	Peterburi peakonsul	Peterburi peakonsulaadis elamislubade taotluste vastuvõtmise käigus ilmsiks tulnud tähtajaliste elamislubadega seotud probleemid
17.	10.05.2012	Indrek Raudne	Endine Riigikogu liige	Indrek Raudse äritegevuse võimalik seotus elamislubade andmisega
18.	10.05.2012	Nikolai Stelmach	Endine Tallinna Linnavolikogu liige	Nikolai Stelmachi äritegevuse võimalik seotus elamislubade andmisega
19.	10.05.2012	Siim Kabrits	Riigikogu liige	Siim Kabritsa äritegevuse võimalik seotus elamislubade andmisega
20.	17.05.2012	Ken-Marti Vaher	Siseminister	Siseministeeriumi tegevus 2011. aastal seoses sisserände piirarvu suurendamise ja jaotamisega ning elamislubade väärkasutamise probleemiga
21.	17.05.2012	Juhan Parts	Majandus- ja kommunikatsiooniminister	MKM-i seisukohad 2011. Aasta sisserände piirarvu tõstmise ja elamislubade liikide kaupa jaotamise kohta

#### Lisa 4. Uurimiskomisjoni töödokumendid

##### Üldine

1.	Sisekaitseakadeemia Euroopa Rändevõrgustiku Eesti kontaktpunkt. Eesti rände- ja varjupaigapoliitika aruanne 2010 (märts 2011)
2.	Sisekaitseakadeemia Euroopa Rändevõrgustiku Eesti kontaktpunkt. Taustapaber nr 3/2010: "Majanduskriisi mõju töörandele Euroopa Liidus"
3.	Sisekaitseakadeemia Euroopa Rändevõrgustiku Eesti kontaktpunkt. Taustapaber nr 5/2012 "Elamislubade kuritarvitamine töörandes"

##### Riigikogu komisjonide istungite protokollid

4.	Riigikogu korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjoni 9.01.2012 istungi protokoll nr 1 väljavõte
5.	Riigikogu korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjoni 12.01.2012 istungi protokoll nr 2 väljavõte
6.	Riigikogu korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjoni 16.01.2012 istungi protokoll nr 3 väljavõte
7.	Riigikogu korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjoni 23.01.2012 istungi protokoll nr 4 väljavõte
8.	Riigikogu korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjoni kirjavahetus koos vastustega (14.12.2011 nr 3.1-3/1993, 14.12.2011 nr 3.1-3/1994, 3.01.2012 nr 2-7/12-3/1)
9.	Riigikogu korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjoni 6.02.2012 kokkuvõtte Riigikogu liikme Siim Kabritsa ja endise liikme Indrek Raudse majanduslike huvide deklaratsiooni ja võimaliku huvide konflikti kontrollimise tulemustest
10.	Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve komisjoni 9.01.2012 istungi protokoll nr 16 väljavõte
11.	Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve komisjoni 6.02.2012 istungi protokoll nr 19 väljavõte
12.	Riigikogu väliskomisjoni 31.05.2011 istungi protokoll nr 15 väljavõte
13.	Riigikogu väliskomisjoni 7.11.2011 istungi protokoll nr 43 väljavõte
14.	Riigikogu väliskomisjoni 11.11.2011 istungi protokoll nr 46 väljavõte

##### Muud dokumendid (äriregistri andmed, majandusaasta aruanded, üürilepingud)

15.	Äriregistri andmed Siim Kabritsa, Indrek Raudse ja Nikolai Stelmachi seoste kohta erinevate ettevõtetega
16.	Advisory Partners OÜ, OÜ Alistar Consult, OÜ Centennial Investments ning OÜ Integer Invest 2010. aasta majandusaasta aruanded
17.	OÜ Centennial Investments büroopinna üürilepingud

##### Siseministeerium (Riigikogu dokumendiregistris toimik nr 2-7/12-69)

18.	Siseministeeriumi teenistusliku järelevalve raport koos lisadega (PPA elamislubade väljastamisega seotud tegevuse kohta)
19.	Sisserände piirarvu kehtestamist puudutavad dokumendid
20.	Siseministeeriumi algatatud teenistusliku järelevalve menetluse dokumendid
21.	Siseministeeriumi juhtkonna 14.10.2011 nõupidamise protokoll nr 1 väljavõte sisserände piirarvu jagunemise kohta
22.	Teave elamisloa kehtetuks tunnistamise menetluse kohta

23.	Väljavõtte siseministri 15.10.2011 määruse nr 22 menetlusringist Siseministeeriumi elektroonses dokumendihaldussüsteemis
-----	--

Riigikantselei (Riigikogu dokumendiregistris toimik nr 2-7/12-70)

24.	Vabariigi Valitsuse 29.09.2011 istungi päevakorrapunkti 11 "2011. aasta sisserände piirarvu kehtestamine" alusdokumendid
25.	Siseministri 4.07.2011 määruse nr 16 eelnõu kooskõlastuskirjad

Politsei- ja Piirivalveamet (Riigikogu dokumendiregistris toimik nr 2-7/12-72)

26.	PPA teostatud elamislubade väljaandmise järelkontrolli materjalid koos lisadega
27.	PPA andmed vää- ja kuriteomenetluste kohta
28.	PPA sisekontrollibüroo memo elamislubade temaatikast
29.	PPA tegevuskava "Elamislubade eel- ja järelkontrolli tõhustamine"
30.	Väljavõtted kodakondsus- ja migratsiooniosakonna juhtkonna 2011. aasta koosolekute protokollidest
31.	Detsembris järelkontrollis olevate ettevõtete nimekiri
32.	Ettevõtted, kelle osanike osas teostati järelkontroll ning menetlus lõpetati
33.	PPA rahapesu andmebüroo analüüs välismaalaste poolt Eestis registreeritud äriühingutesse paigutatud raha päritolu kohta
34.	PPA elamislubadega seotud andmete statistika
35.	Küsimused-vastused seoses sisserände piirarvu jagunemisega 2011. aastal
36.	PPA-le esitatud päring sisserände piirarvu alla minevate elamislubade kohta
37.	Andmed elamisloa taotluste kohta
38.	Seisukoht tähtajalise elamisloa andmisest ning pikendamisest keeldumise kohta konsulaadist saadud info põhjal
39.	Teave ettevõtluseks elamisloa taotluste kohta PPA-lt
40.	PPA ametnike kirjalikud vastused komisjoni 6.03.2011 istungiks
41.	Euroopa Rändevõrgustiku Eesti kontaktpunkti esindaja vastused komisjoni 6.03.2012 istungiks

Maksu- ja Tolliamet (Riigikogu dokumendiregistris toimik nr 2-7/12-88)

42.	Maksu- ja Tolliameti dokumendid Riigikogu liikmete ning Tallinna Linnavolikogu liikmega seotud äriühingute kohta
-----	--

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ja Siseministeeriumi endised ametnikud ning MTÜ Teenusmajanduse Koda endine tegevjuht (Riigikogu dokumendiregistris toimik nr 2-7/12-152)

43.	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (Anu Loigu)
44.	Siseministeerium (Kaili Didrichson)
45.	MTÜ Teenusmajanduse Koda (Herdis Ojasu)

Välisministeerium (Riigikogu dokumendiregistris toimik nr 2-7/12-157)

46.	Täiendav teave Peterburi peakonsul Tiina Maibergilt
47.	Täiendavad materjalid Välisministeeriumilt (riigisisese ametkondadevahelise viisatöörühma kohtumiste protokollid, PPA ja Välisministeeriumi kohtumise protokoll, Välisministeeriumi konsulaarosakonna Schengeni büroo direktori e-kiri konsulitele)

Eesti Kaubandus-Tööstuskoda ja MTÜ Teenusmajanduse Koda (Riigikogu dokumendiregistris toimik nr 2-7/12-171)

48.	Eesti Kaubandus-Tööstuskoja peadirektori kirjalikud vastused komisjoni 12.04.2012 istungiks
49.	MTÜ Teenusmajanduse Koda tegevjuhi kirjalikud vastused komisjoni 5.04.2012 istungiks

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (Riigikogu dokumendiregistris toimik nr 2-7/12-173)

50.	MKM-i ametnike kirjalikud vastused komisjoni 12.04.2012 istungiks
-----	---