

Sisserände staatuse ja riigis viibimise aluse muutmine – ülevaade ELi praktikatest

Meelis Niine

Euroopa riigid seisavad silmitsi vananeva elanikkonna ja kasvava tööjõupuudusega. Vastamaks demograafilistele väljakutsetele on Euroopa Liit (EL) tunnustanud kolmandate riikide kodanike sisserände olulisust. **ELi majanduskasvu strateegia "Euroopa 2020"**¹ rõhutab vajadust soodustada rännet valdkondades, kus on puudu tööjõust ja oskustest ning tõmmata ligi kolmandate riikide kodanikke (KRKsid), kes oleksid kõrgelt kvalifitseeritud. 2015. aasta **Euroopa rände tegevuskava**² üks prioriteedest on seadusliku sisserände parem haldamine. Rändekavas toonitatakse, et ilma sisserändeta väheneks ELi tööealine elanikkond järgmise kümne aasta jooksul 17,5 miljoni inimese võrra, mis seaks ohtu ELi majanduse kasvu ja hoolekandesüsteemi jätkusuutlikkuse.

ELi liikmesriigid (edaspidi LRid) reguleerivad rändevõrgustid, luues oma seadustega rändekanalid, mis võimaldavad erinevatel alustel ELi elama asuda. Sõltuvalt rändajate alaliigist (üliõpilased, kõrgelt kvalifitseeritud töötajad, hooajatöölised jpt) tuleb KRKdel täita elamisloa saamiseks kehtestatud nõuded. Kui isik ei vasta enam seatud nõuetele, tuleb tal riigist lahkuda. Samas võivad ühel alusel esmase elamisloa saanud KRKd oma sisserände alust muuta, taotledes elamisluba teistel alustel.

Euroopa rändevõrgustik (edaspidi ERV) viis 2015. aastal läbi uuringu "**Sisserände staatuse ja riigis viibimise aluse muutmine – ülevaade Euroopa Liidu liikmesriikide praktikatest**"³, mille eesmärk on anda poliitikakujundajatele ja praktikutele ülevaade rändevaluse muutmise mahust ja võimalustest LRides. Neid küsimusi on ELis seni vähe uuritud. Antud infoleht annab ülevaate ERV uuringu peamistest tulemustest, teiste LRide peamistest väljakutsetest ja parimatest praktikatest.

Ühise seadusliku raamistiku puudumine

ELi direktiivid seavad miinimumstandardid erinevatel alustel elamislubade väljastamiseks, kuid ei reguleeri üldjuhul sisserände aluse muutmist⁴. Nii on **tähtajalise elamisloaga KRKI uutest alustel elamisloa taotlemine reguleeritud siseriiklikes seadusandlustes**. Taotlemaks esmakordset elamisluba ELis, tuleb KRKI esitada taotlus vastava LRi diplomaatilises esinduses. Enamikus LRides ei erine elamisloa aluse muutmise taotlemisel kriteeriumid ja tingimused nendest, mida nõutakse esmase taotluse esitamisel. Kui isik viibib seaduslikul alusel juba ELi territooriumil, on kõikides LRides vähemalt mõningad seaduslikud võimalused elamisloa aluse muutmiseks, ilma et isik peaks riigist lahkuma. Kolmeteistkümnes LRis on elamisloa aluse muutmisel vähendatud nõudmisi, võrreldes esmase elamisloa taotlemisega. Mõningates liikmesriikides on nõuded elamisloa aluse muutjatele (eelkõige töötamisega seotud elamisloa taotlejatele) rangemad (DE, ES, SE, UK).⁵

Elamisloa aluse muutmise trendid Euroopa Liidus

Eurostati 2014. aasta statistika kohaselt viibis ELis kehtiva elamisloaga 17,8 mln KRKd. 82% elamislubadest kehtisid kauem kui 12 kuud ning kõige enam väljastati elamislubasid perekondlikel alustel (39% väljastatud elamislubadest). 2014. aastal muutsid oma elamisloa alust 310 370 isikut. Elamisloa aluse muutmise osakaal on langenud 4%lt 2010. aastal 2%le 2014. aastal (vt joonis 1).

2014. aastal muutsid oma elamisloa alust liikmesriigiti kuni 7% kehtivate elamislubadega KRKd. Kõige enam muudeti elamisloa alust Portugalis

1 ELi majanduskasvu strateegia "Euroopa 2020", vt <http://tiny.cc/bhu1ey>

2 Euroopa rände tegevuskava COM(2015)240, vt <http://tiny.cc/wfu1ey>

3 Käesolev infoleht põhineb antud ERV uuringu koondaruandel, vt <http://tiny.cc/qhu1ey>

4 Ainsaks erandiks on hiljuti muudetud viisadirektiiv (2016/801/EU), mis võimaldab õpilastel või teadustöö tegijatel 9 kuu jooksul pärast õpingute või teadustöö lõpetamist ELs tööd otsida.

5 EL liikmesriike tähistavad lühendid, vt <http://tiny.cc/qhu1ey>

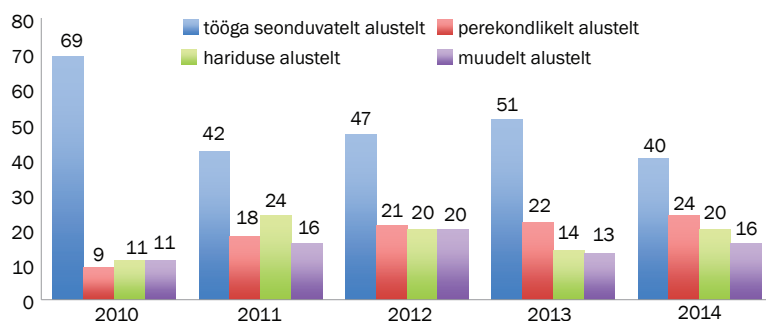
(6,9%), Maltal (6,6%), Tšehhis (4,7%), Iirimaa (3,9%), Hispaanias (3,7%) ja Prantsusmaal (3,5%) (vt joonis 2).

Suhteliselt sageli vahetatakse hariduse omandamiseks antud elamisloa teise aluse vastu. 2014. aastal muutsid 6% hariduse omandamiseks antud elamisloaga KRKst oma elamisloa alust, moodustades 19% (60 018) kõikidest elamisloa aluse muutmistest ELs. Võrreldes 2011. aastaga on toimunud märgatav langus, kui elamisloa alust muutis 19% õppimiseks antud elamisloaga välismaalast. 72% kõikidest muutmistest õppimiseks antud elamisloadelt muudele alustele tehti Prantsusmaal, Saksamaal ja Ühendkuningriigis. Enamik elamisloa aluse muutmisi töötamisega seotud alustele tehti õppimiseks saadud elamisloa omanike poolt (63%). Enamik liikmesriikidest otsib võimalusi, kuidas hoida riigis alles edukalt ülikooli lõpetanud ning tööturule vajalike oskustega KRKsid, mis on omakorda suurendanud vastavat elamisloa aluse muutmist.

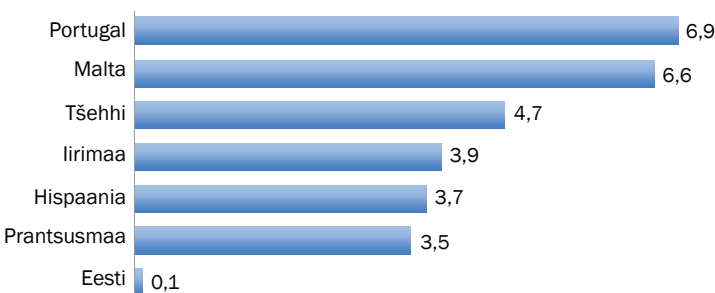
Teine kõige sagedasem elamisloa aluse muutmise ELis on tööga seonduvast elamisloast teisele alusele. 2014. aastal muutis 4% (126 047) tööga seotud elamisloaga KRKst oma elamisloa alust, moodustades 40% (2010. aastal 63%) kõigist elamisloa aluse muutmistest ELis. Kõige enam muudeti 2014. aastal töötamiseks antud elamisloa alust muu aluse vastu Hispaanias (66 119). Enamik LRe toetavad KRKde integratsiooni tööturule ning võimaldavad elamisloa aluse muutmisi nii muudelt alustel tööalasele kui tööalasele teisele elamisloa alusele. Mitmetes liikmesriikides, sealhulgas ka Eestis, kaasneb enamike elamisloa alustega õigus töötada. ELi mitmes liikmesriigis on kõige kergem elamisloa vahetada ELi sinise kaardi omanikul, kõrgelt kvalifitseeritud töötajal või teadustöö tegemiseks antud elamisloa omanikul. Kõige raskem on elamisloa vahetada hooajatöölistel.

Kõik liikmesriigid võimaldavad elamisloa aluse muutusi perekonna aluselt teistele alustele. Ometi kasutas antud võimalust 2010.–2014. aastal ainult 1% KRKst, mida saab seletada perekondlikul alusel antud elamisloade pika kestvuse ning mitmete kaasnevate õigustega, kuigi need on tihedalt seotud perekonnaliikme elamisloa alusega. Kõige enam elamisloa aluse muutmisi perekondlikult aluselt teisele alusele leidis aset Prantsusmaal (37 158).

Enamik liikmesriike võimaldab elamisloade aluseid muuta ka varjupaigataotlejatel ja inimkaubandusohvritel. Antud juhul on sisseandmise staatus ja riigis viibimise aluse muutmise võimalusi rohkem inimkaubandusohvritel. Varjupaigataotlejatel on mõningatel tingimustel võimalik saada töötamisega seotud elamisloa seitsmes LRis (DE, EE, ES, FI, IT, LV, SE). **Negatiivse varjupaigaotsuse saanutel on**



Joonis 1. Elamisloa aluste muutmised ELs rändeliigipõhiselt, 2010–2014 (%). Allikas: Eurostat



Joonis 2. Elamisloa aluse muutmiste osakaal LRI kehtivate elamisloadega KRKst (%). Allikas: Eurostat

võimalik taotlema elamisloa töötamiseks ainult Rootsis. Selleks peab isik eelnevalt olema töötanud Rootsis vähemalt neli kuud ning peab tõendama, et töösuhe jätkub veel vähemalt ühe aasta. Samuti peab taotleja kuupalk olema vähemalt 13 000 SEK-i ning töötajad peavad vastama antud valdkonnas kehtivatele kollektiivlepingutele või kehtivatele normidele. Samas on Rootsis vaid vähestel negatiivse otsuse saanud varjupaigataotlejatel õnnestunud oma elamisloa alust muuta ning jääda riiki seaduslikul alusel töötama (2014. aastal 172 elamisloa töötamiseks).

LRide motivatsioon võimaldada elamisloa aluse muutmist

ERV uuringus osalenud LRide hinnangul toetavad riiklikud poliitikad sisseandajate elamisloa aluse muutmist, kuna sellest on kasu nende riikide majandusele. Peamiselt toodi esile **makromajanduslikud** põhjendused. Sealjuures rõhutati vajadust täita töökohti ning hoida alles andekaid sisseandajaid, et seeläbi riigis olemasolevad oskused rakendust leiaksid (AT, BE, BG, CY, DE, IE, EE, ES, FR, HU, IT, LT, LU, NL, PL, SE, SK, UK). Mõned LRid kaaluvad ka **mikromajanduslikke** põhjendusi suurendamiseks migratsioonisüsteemide tuluefektiivsust ja paindlikkust (BE, ES, IT, LU, SE, SK). Antud LRid

rõhutasid väiksemaid administratiivkulusid, kuna elamisloa aluse muutmised vajavad vähem töötlemisaega ja ressursse kui esmakordsed elamisloa taotlused. Samuti toodi esile kasu tööandjatele, kuna sisserändaja saab viibida taotluse läbivaatamise jooksul riigi territooriumil. Lisaks makro- ja mikromajanduslikele põhjustele, leiti mõningates LRides, et elamisloa aluse muutmise toetab isikute integratsiooni ühiskonda (DE, ES, FR, SE) ning aitab vältida ebaseaduslikult riiki viibima jäämist (AT, IT, EL, ES).

Elamisloa aluse muutmise võimalused Eestis⁶

Vastavalt Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) andmetele on aastatel 2010–2014 tehtud keskmiselt 200 elamisloa aluse muutmist aastas. 2014. aastal viibis Eestis 194 952 kehtiva elamisloaga KRKd, kellest elamisloa alust muutis 203 isikut. 2014. aastal olid Eestis peamised elamisloa muutmise alused töötamiselt perekonna alusele, st asumaks elama abikaasa ja lähisugulase juurde (56), perekonna alustel muudele⁷ alustele (43) ning hariduse aluselt töötamisega seotud alustele (37).

Eestis toetavad nii seadusandlus kui praktilised võimalused KRKde elamisloa aluse muutmist. Praegune Eesti migratsioonisüsteem võimaldab KRKdel, kes viibivad Eestis tähtajalise elamisloa alusel, taotleda uut tähtajalist elamisluba riigist lahkumata. Taotluse saab esitada otse PPAle, erinevalt enamikest esmataotlejatest, kes peavad taotluse esitama Eesti välisesinduses. Juhul kui riigis viibimiseks on vajalik viisa, nagu mõningate hooajaliste töötajate puhul, tuleb taotlejal riigist lahkuda ning esitada uus taotlus välisriigis. Taotlejal tuleb **täita samad tingimused nagu esmakordse elamisloa taotlemine on kallim, kui siseriigis, siis on ka riigilõiv mõnevõrra väiksem.** Lisaks ei ole vaja esitada uuesti dokumente, mis juba eelnevalt riigi infosüsteemis isikute kohta olemas on.

KRKst õpilastel, teadustöö tegijatel ja õppejõududel on pärast elamisloa lõppemist aega riigis viibimiseks ning uut alustel elamisloa taotlemiseks või elamisloa pikendamiseks 183 päeva. Teiste elamisloa aluste omanikel on selleks aega 90 päeva.⁸ Alates 2016. aastast jõustus seaduse muudatus, vastavalt millele loetakse isiku riigis viibimist seaduslikuks tema taotluse läbivaatamise

ajal. Varasemalt peeti seaduslikuks riigis viibimiseks ainult tähtajalise elamisloa pikendamise taotluse läbivaatamise perioodi. Välismaalaste seaduses tehtud muudatused, mis toetavad elamisloa aluse muutmist, on osa üldisest poliitilisest eesmärgist toetada ja hoida riigis andekaid inimesi. Välistudengite riiki tööle jäämise soodustamine on põhjus, miks juba 2010. aastal jäeti Välismaalaste seadusest⁹ välja piirangud, mis eeldasid isiku riigist lahkumist elamisloa aluste muutmiseks.

Tähtajaliste elamislubade alane info on kättesaadav PPA kodulehel.¹⁰ Lisaks veebilehele on elamislubade taotlemise alased infovoldikud kättesaadavad PPA teeninduspunktides üle Eesti.

Käesoleva uuringu tulemustest selgub, et PPA keskendub pigem täpse info jagamisele tähtajaliste elamislubade aluste kohta, kui selgitab proaktiivselt KRKle, millised on võimalused elamisloa aluse muutmiseks.

Eli õppetunnid, väljakutsed ning parimad praktikad

Elamisloa aluse muutmist võimaldavate riiklike poliitikate mõju ja tõhusust ei ole LRides süstemaatiliselt hinnatud. Siiski annavad mõningad uuringud positiivseid indikatsioone. Prantsusmaal läbi viidud uuringus tuuakse esile, et elamisloa aluse vahetamist toetavad seadusandlikud muudatused annavad positiivse panuse majandusele, toetavad integratsiooni Prantsuse ühiskonda ning aitavad luua sidemeid kiiresti arenevate riikidega.¹¹ Saksamaal läbiviidud uuring näitas, et 55% rahvusvahelistest üliõpilastest muutsid riiki jäämiseks pärast kooli lõpetamist oma elamisloa alust.¹² Samuti on mitmed liikmesriigid (AT, ES, LU, LV, SE) välja toonud, et võimalused elamisloa alust muuta on aidanud ennetada KRK ebaseaduslikult riiki jäämist.

LRide peamised väljakutsed

► **Elamisloa aluse muutmise võimaluste väärkasutamine (CZ, LT, LU, LV, SE, UK).**

Leedu ametivõimud on registreerinud juhtumeid, kus tööturustesti kriteeriumi läbimiseks on tööandja ning töötaja kokkuleppel KRKd näidanud end teenivat tegelikkusest kolm korda suuremat palka. Ühendkuningriigis oli 2008.–2012. aastal võimalik KRKst ülikooli lõpetanutel jääda

6 Changes in immigration status and purpose of stay: an overview of EU Member States approaches: Estonian national report (2015), vt uuringut <http://tiny.cc/ptv1ey>

7 Hõlmab elamislubasid, mis antud rahvusvahelise kokkuleppe, piisava legaalse sissetuleku ning rahvusvahelise kaitse alusel.

8 Tulenevalt Välismaalaste seaduse 2016. aasta muudatustest.

9 Välismaalaste seadus, vt <http://www.riigiteataja.ee>

10 PPA koduleht, vt <http://www.politsei.ee>

11 Etudiants étrangers et marche du travail (2013), vt uuringut <http://tiny.cc/uuv1ey>

12 Beschäftigung ausländischer Absolventen deutscher Hochschulen, Ergebnisse der BAMF-Absolventenstudie (2013), vt uuringut <http://tiny.cc/2vw1ey>

kaheks aastaks riiki tööd otsima. Antud võimalust piirati ning seati sisse rangemad nõuded, kui selgus, et kooli lõpetanud ei olnud asunud tööle kõrgelt kvalifitseeritud töökohtadel, mis oli olnud antud rändekanali eesmärgiks.

■ **Elamisloa aluse muutmise läbiviivate ametkondade praktikate erinevused (DE, FR).**

Prantsusmaa uuringust selgus, et prefektuurides on rakendusel erinevad praktikad elamisloade aluste muutmise menetlemisel. Uutel alustel elamisloa saamine võib sõltuda sellest, millises prefektuuris vastav taotlus esitati.

■ **Piiratud info levik (BE, FR).**

Prantsusmaa uuringust toodi esile, et elamisloa aluse muutmise protsessid on keerukad ning KRKd ei ole neist tihti teadlikud. Vähemharritud ning piiratud IT-oskustega isikud ei oma piisavat ligipääsu elamisloa aluse muutmise kohasele infole.

■ **Liiga vähe uuringuid, mis käsitlevad elamisloa aluse muutmise (BU, LU).**

Bulgaaria uuring näitas, et riigi administratsioon soovib rohkem analüüsi, mis käsitleks elamisloa aluse muutmise võimaldava seadusandluse rakendumist praktikas. Ülevaade võimalikest puudujääkidest võimaldaks ellu viia vajalikud muudatused.

L Ride parimad praktikad

■ **Talentide hoidmine (eelkõige välismaalastest tudengite, kes on oma õpingud edukalt lõpetanud (BE, EE, FR, IE, LT, NL, PL, SE)).**

Iirimaa uuringust toodi välja, et KRKst ülikooli lõpetanutel võimaldatakse üks aasta ilma tööloata riigis töötada. Antud perioodi lõpus ning seatud tingimuste täitmisel võib välismaalane oma elamisloa alust muuta ning taotleda elamisloa riigis töötamiseks. Isikud, kes asuvad tööle ametialal, mis on välja toodud kõrgelt kvalifitseeritud töökohtade nimekirjas,¹³ võivad töötada madalama palgakriteeriumi alusel.

■ **Info levitamine.**

Kõik LRid jagavad KRKle informatsiooni rände staatuse ja riigis viibimise aluse taotlemise kohta. Ainult mõningad LRid (CZ, DE, EL, ES, FI, IE, NL, PL, SE, SK, UK) jagavad migrantidele täpsemat informatsiooni elamisloa aluse muutmise kohta. Tšehhis jagatakse elamisloa aluse muutmise kohta infot siseministeeriumi kodulehel,

Itaalias riikliku politsei (Polizia di Stato) prefektuuride kodulehtedel, Iirimaa kodakondsus- ja migratsiooniameti kodulehel. Slovakkias tagab elamisloa aluse muutmise alast infot IOMi esindus. Saksamaal on kasutusel portaal Make-it-in-Germany.com, kus on kättesaadav info ka elamisloa aluse muutmise võimaluste kohta välismaalastest üliõpilastele. Luksemburgis teavitab immigratsiooni direktoraat KRKd, kui on tuvastanud isikule soodsama elamisloa aluse.

■ **Elamisloa aluse muutmise väärkasutamise ennetamine.**

Ühendkuningriigis jälgitakse põhjalikult, kas migrantide tegevusvaldkond on vastavuses nende kehtivale elamisloale kehtestatud nõuetega. Sealhulgas kontrollitakse maksuandmeid, veendumaks, et välismaalane, kel pole lubatud töötada, pole seda siiski teinud. Samuti kontrollitakse, kas hariduse omandamiseks antud elamisloaga KRKd, kes soovivad elamisloa alust muuta, on oma õpingud edukalt lõpetanud. Sarnane praktika on kasutusel ka Eestis.

■ **Negatiivse varjupaigaotsuse saanud isikutele teatud tingimustel töötamise võimaldamine.**

Rootsi uuringust rõhutatakse, et juba tööturule integreeritud välismaalastel, kelle varjupaigataotlus on tagasilükatud, riiki tööle jäämise võimaldamine võib ennetada antud isikute ebaseaduslikult riiki elamajäämist. Samuti tuuakse välja, et tööandja seisukohast on mõistlik hoida töötajat, kellesse on investeeritud ja kellega soovitakse töösuhet jätkata. ■



Euroopa rändevõrgustik (ERV) on 2003. aastal Euroopa Komisjoni poolt asutatud ja selle poolt koordineeritud uurimis- ja teabevahetuse võrgustik, mis koosneb liikmesriikide riiklike kontaktpunktide ning riiklike kontaktpunktide poolt kaasavatest kohalikest rände- ja varjupaigavaldkonna organisatsioonidest.

ERV peamine eesmärk on koguda ja analüüsida ajakohast, objektiivset, usaldusväärset ning võrreldavat rände- ja varjupaigavaldkonna infot, samuti jagada saadud teavet poliitikakujundajate ja laiemale avalikkusega.

Euroopa rändevõrgustiku Eesti kontaktpunkt

Address: Narva mnt 25, 10120 Tallinn

Telefon: 640 9464

E-post: emn@tlu.ee

Koduleht: <http://emn.ee>