

Seletuskiri välismaalaste seaduse muutmise seaduse eelnõu juurde

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Välismaalaste seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (edaspidi *eelnõu*) on välja töötatud, et võtta üle Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2016/801/EL kolmandate riikide kodanike teadustegevuse, õpingute, praktika, vabatahtliku teenistuse, õpilasvahetuse programmides või haridusprojektides osalemise ja *au pair*'ina töötamise eesmärgil riiki tulemise ja seal elamise tingimuste kohta (edaspidi *direktiiv*). Eestis reguleerib välismaalaste riiki saabumist ja elamist välismaalaste seadus (edaspidi *VMS*), mistõttu sätestatakse direktiivist tulenevad peamised muudatused VMS-is.

Eelnõuga kavandatakse järgmised muudatused:

- võimaldatakse teise Euroopa Liidu (edaspidi *EL*) riigi direktiivi kohase loaga töötada Eestis teadustegevuse eesmärgil või õppida Eestis kõrgkoolis loa kehtivusaja jooksul
- lubatakse Eesti elamisloaga õppimiseks või teadustegevuseks alusel ajutiselt õppida või töötada teadustegevuse eesmärgil teistes EL riikides;
- antakse samaväärne võimalus jääda Eestisse peale kõrgkooli lõpetamist ka neile välismaalastele, kes õpivad Eestis teise EL riigi direktiivi kohase elamisloaga ja lõpetavad kõrgkooli Eestis, jääda peale kooli lõpetamist kuni üheksaks kuuks Eestisse;
- võimaldatakse saada praktika eest tasu;
- võimaldatakse tegutseda Eestis *au pair*'i eesmärgil;
- võimaldatakse töötada Eestis vabatahtlikuna.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Siseministeeriumi kodakondsus- ja rändepoliitika osakonnajuhataja Ruth Annus (tel 612 5120, ruth.annus@siseministeerium.ee), sama osakonna nõunikud Harry Kattai (tel 612 5080, harry.kattai@siseministeerium.ee) ja Killu Christine Vantsi (tel 612 5072, killu.vantsi@siseministeerium.ee) ja. Eelnõu ja seletuskirja juriidilist kvaliteeti on kontrollinud sama osakonna õigusnõunik Kaspar Lepper (tel 612 5016, kaspar.lepper@siseministeerium.ee). Eelnõu ja seletuskirja on keeleliselt toimetanud Siseministeeriumi õigusosakonna keeleteimetaja Airi Kapanen (tel 612 5241, airi.kapanen@siseministeerium.ee).

1.3. Märkused

Eelnõu on seotud direktiivi ülevõtmisega. Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõu ega Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga. Eelnõu kohaselt muudetakse VMS-i redaktsiooni RT I, 03.01.2017, 7. Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthääle enamuse.

2. Seaduse eesmärk

Uudse regulatsioonina sätestab direktiiv Euroopa Liidu liikmesriikide vahelise liikuvuse (ingl *mobility*), s.o teadlased võivad tegeleda teadustegevusega ja üliõpilased võivad õppida teises liikmesriigis vastavalt kuus kuud ja üks aasta, ilma et peaksid taotlema vastuvõtva liikmesriigi elamisluba. Osa liikmesriikides on olemas vastavad sätted praktika, vabatahtliku teenistuse, lapsehoidjate kohta, on otstarbekas Eesti konkurentsieelise hoidmiseks sätestada erisused direktiiviga reguleeritud töötajakategooriatele. Võrrelduna direktiivis loetletud isikute kategooriatega, ei ole Eestis praegu regulatsiooni ei lapsehoidjate (*au pair*) ega erialapraktikal osalemise kohta. Kehtiva seaduse kohaselt kuuluvad need kategooriad töötamise üldregulatsiooni alla.

Eelnõu põhieesmärk on võtta üle direktiivi sätted ja viia valdkonna regulatsioon kooskõlla EL-i õigusega. Eelnõuga täiendatakse VMS-i sätetega, mis käsitlevad kolmandate riikide kodanikest teadlasi, üliõpilasi, kooliõpilasi, tasustamata praktikante, vabatahtlikke ja *au pair*'e. Eelnõuga sätestatakse kolmandate riikide kodanikest teadlaste, üliõpilaste, kooliõpilaste, praktikantide, vabatahtlike ja *au pair*'ide Eestisse lubamise ja elamise tingimused ajavahemikuks, mis kestab kauem kui kolm kuud.

Üliõpilaste ja teadlaste Eestisse saabumise lihtsustamine ja nende liikuvuse (ingl *mobility*) parandamine liikmesriikide vahel muudab Eesti ülikoole atraktiivsemaks. Kui võimaldada üliõpilastele ja teadlastele pärast õpingute või teadustegevuse lõppu tööotsingute eesmärgil riiki jääda, suurendab see Eesti atraktiivsust siia õppima tulla ja eeldatavasti toob see tööturule kvalifitseeritud lisatööjõudu. Praktikantide liikuvuse võimaldamine teistest liikmesriikidest Eestisse võivad ettevõtjad saada vajalikku tööjõudu, samuti võimaldab see ettevõttesisest karjääriplaneerimist ja annab töötajatele teises ettevõttes töötamise kogemuse.

Direktiivi ülevõtmiseks ei koostatud väljatöötamiskavatsust, sest hea õigusloome ja normitehnika eeskirja § 1 lõike 2 kohaselt ei ole seaduseelnõu väljatöötamiskavatsus nõutav, kui eelnõu käsitleb EL õiguse rakendamist.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu § 1 punkti 1 kohaselt täiendatakse § 43 lõiget 1 punktiga 10. Sätestatakse, et direktiivikohane elamisluba või pikaajaline viisa teadlasele või üliõpilasele on seaduslik alus Eestisse saabuda ja siin ajutiselt viibida. Samas paragrahvis sätestatud Schengeni konventsiooni liikmesriigi pädeva asutuse antud elamisluba ei hõlma direktiivis sätestatud, kuna kõik EL-i liikmesriigid ei rakenda Schengeni konventsiooni täielikult (näiteks Bulgaaria, Rumeenia jt), kuid kelle kohta loob direktiiv loob aluse tulla Schengeni alasse ilma täiendava elamisloa või viisata, kui a) teadlane või üliõpilane kasutab direktiivikohast liikuvust või b) liigub sihtriiki liikmesriikide kaudu.

Eelnõu § 1 punkti 2 kohaselt pikendatakse § 43 lõikes 5 tehtud muudatusega Eestis viibimise seaduslikku alust pärast elamisloa kehtivusaja lõppu 183 päevalt 270 päevani. Direktiivi artikli 25 lg 1 kohaselt võivad teadlased pärast teadustöö lõppu või üliõpilased pärast õpingute lõpetamist jääda riiki töötamise või ettevõtte asutamise eesmärgil vähemalt üheksaks kuuks. Kehtiva VMS-i kohaselt on õigus riigis viibida ka õpetajatel ja otstarbekas on samasugust viibimisõigust pikendada seniselt kuult kuult üheksale kuule ka teadlastele, kuna võib kujuneda raskeks eristada õpetajat ja teadlast.

Samuti võimaldatakse teise riigi viisa või elamisloaga Eestis õppinud välismaalasel, kui ta lõpetab kõrgkooli Eestis, jääda Eestisse 270 päevaks, kui tema luba lõppes selle kehtivusaja jooksul. Eesmärk on võimaldada neil, kes teise riigi viisa või elamisloaga direktiivis lubatud

liikuvust kasutades õpivad Eestis ja lõpetavad Eestis kõrgkooli, anda samaväärsed õigused nende välismaalastega, kes on Eestis õppinud ja lõpetanud kõrgkooli. Kuigi võib eeldada, et neid välismaalasi, kes kasutavad sellist võimalust, on vähe, võib taoline võimalus soodustada üliõpilastel jätkata kõrgharidusteed Eesti kõrgkoolides.

Kehtiv VMS võimaldab õppuritel, kes lõpetavad Eesti haridusametuse, asuda tööle Eestis ilma Eesti Töötukassa loa ja välismaalasele makstava töötasu nõudeta, kuid erinevalt Eesti riigi antud elamisloaga Eestis õppinud välismaalastest, ei ole viisa või teise riigi vastava loaga välismaalasel, kes lõpetas Eestis kõrgkooli, õigust kasutada VMS-is kehtestatud Eestis seadusliku viibimise ajavahemikku, et otsida tööd või jätkata õppimist Eestis.

Eelnõu § 1 punkti 3 kohaselt täiendatakse § 44 lõigetega 3², 3⁴ ja 3⁵. Sätestatakse teadlaste ja üliõpilaste Eestis ajutise viibimise tähtajad, mis tulenevad direktiivi artiklitest 28 ja 31. Need viibimise tähtajad on erisus Schengeni rakendamise konventsiooni artikli 21 lg-ga 1 sätestatud teises riigis viibimise ajast. Direktiivikohase kehtiva viisa või elamisloaga on lubatud viibida teises liikmesriigis direktiiviga sätestatud tingimustel ja liikuvustähtaja piires.

Direktiivi artikli 17 ja artikli 3 punkti 21 kohaselt võidakse teise riigi teadlasele või üliõpilasele väljastada kas viisa või elamisluba, millel on märges vastavalt „teadlane” või „üliõpilane”, mistõttu on ka eelnõus kasutatud loa mõlemat liiki.

Direktiivi järgi on teadlaste lühiajalise liikuvuse ajavahemik kuni 180 päeva 360-päevalise ajavahemiku jooksul, kuid kuna lühiajalise töötamise regulatsiooni järgi on teadlastel ja õppejõududel lubatud viibida Eestis kuni aasta ja tegemist on soodsamate sätetega (artikkel 4 lg 2), ei ole otstarbekas lühendada Eestis viibimise aega üksnes direktiivi reguleerimisalas olevatele välismaalastele, mistõttu kohaldatakse ühesugust Eestis viibimise ajavahemikku kõikidele teadlastele. Alus välismaalastel Eestis viibida on kehtiva direktiivi kohane viisa või elamisluba ja välismaalased saavad Eestis viibida tingimusel, et nende viisa või elamisluba kehtib.

Direktiiv käsitleb teadlaste pereliikmete kaasavõtmist ja teadlaste pereliikmete liikuvust liikmesriikide vahel, kui teadlane liigub teadustegevuse eesmärgil teise liikmesriiki. Seetõttu on sätestatud, et teadlase pereliige võib Eestis ajutiselt viibida Euroopa Liidu liikmesriigi pädeva asutuse antud viisa või elamisloa kehtivusaja jooksul.

Eelnõu § 1 punkti 4 kohaselt täiendatakse § 62¹ lõikega 2². Teadlaste pereliikmete liikuvust võimaldatakse ka juhul, kui pereliige liitub teadlasega alles Eestis otse kolmandast riigist ja tal ei ole teise liikmesriigi viisat või elamisluba.

Eelnõu § 1 punkti 5 kohaselt täiendatakse § 105 lõiget 4 punktidega 5 ja 6. Sätestatakse, et teise Euroopa Liidu liikmesriigi pädeva asutuse antud pikaajalise viisa või elamisloa alusel Eestis õppiv välismaalane võib Eestis töötada selleks eraldi luba omamata, tingimusel et tema töötamine ei takista õppimist. Säte on analoogne kehtiva seaduse §-ga 175, mille alusel on Eestis õppival tähtajalise elamisloaga välismaalasel õigus Eestis töötada tingimusel, et see ei takista tema õppimist. Töötada võivad ka teised Eestis õppivad välismaalased, kes viibivad Eestis mõnel muul seaduslikul alusel.

Eelnõu § 1 punkti 6 kohaselt täiendatakse § 106 lõikega 15, milles sätestatakse eeldused registreerida praktika eesmärgil lühiajaline töötamine. Välismaalane peab omandama kõrgharidust või olema selle omandanud viimase kahe aasta jooksul ja sõlmitud peab olema praktikaleping. Lisaks eeldatakse, et praktika on seotud omandatud või omandatava haridusega. Need nõuded tulenevad direktiivi artikli 15 lõikest 1.

Eelnõu § 1 punkti 7 kohaselt täiendatakse seadust §-ga 106¹. Sätestatakse eeldused lühiajalise töötamise registreerimiseks lapsehoidjana-koduabilisena tegutsemise eesmärgil. Välismaalasel peab olema sõlmitud leping Eestis püsivalt elava vastuvõtva perekonnaga

nende abistamiseks seoses lapsehoidmise ja majapidamistööde tegemisega. Direktiivi *au pair*'i asemel kasutatakse eestikeelset vastet lapsehoidja-koduabiline.

Eelnõu § 1 punkti 8 kohaselt täiendatakse § 107 lõiget 1² punktidega 13 ja 14. Sätestatakse Eesti keskmise brutokuupalga nõude erisus juhul, kui Eestis töötatakse praktika eesmärgil. Praktikantide väljaarvamine VMS-is kehtestatud keskmise palga nõudest ja võrdse kohtlemise nõue riigi elanikega tuleneb direktiivi artikli 22 lõikest 3. Erisus sätestatakse ka lapsehoidjana-koduabilisena tegutsemise korral, juhul kui vastuvõttev perekond ja välismaalane on kokku leppinud tasu maksmises.

Eelnõu § 1 punkti 9 kohaselt muudetakse § 163 teksti. Muudatuse kohaselt ei ole enam nõutud, et õppeasutus või üliõpilasorganisatsioon esitab PPA-le välismaalase kohta tõendi õppekava, kursuse või praktika nimetuse ja eeldatava kestuse kohta. Piisab, kui õppeasutus teavitab PPA-d, et välismaalane asub õppima.

Eelnõu § 1 punkti 10 kohaselt tunnistatakse kehtetuks § 164 punkt 2. Muudatuse kohaselt võib praktika olla tasustatud. Direktiivi kohaselt võib teise liikmesriigi elamisloa või pikaajalise viisaga Eestisse saabuva välismaalase praktika olla tasustatud. Puudub põhjus kohelda erinevalt neid välismaalasi, kes soovivad tulla Eestisse praktikale ja taotleavad selleks tähtjalist elamisluba.

Eelnõu § 1 punkti 11 kohaselt loetakse § 165 tekst lõikeks 1 ja paragrahvi täiendatakse lõikega 2, mille kohaselt ei pea Euroopa Vabatahtliku Teenistuse raames tegutsev asutus või ühing sõlmima kindlustuslepingut. Tegu on direktiivis sätestatuga, mis on kohustuslik Eesti õigusesse üle võtta.

Eelnõu § 1 punkti 12 kohaselt loetakse § 174 tekst lõikeks 1 ning paragrahvi täiendatakse lõigetega 2 ja 3. Sätestatakse praktikale kutsuja kohustused õppeasutusele, kuhu asub õppima teise Euroopa Liidu liikmesriigi pädeva asutuse antud pikaajalise viisa või elamisloa alusel Eestis viibiv välismaalane. Praktikale kutsuja kohustused lõpevad välismaalasele uue elamisloa andmisel või 180 päeva pärast praktikalepingu lõppemist.

Eelnõu § 1 punkti 13 kohaselt täiendatakse § 181 lõiget 1 punktiga 13. Töötamiseks lapsehoidjana-koduabilisena ei ole vaja Eesti Töötukassa luba ja täitma ei pea makstava töötasu suuruse nõuet. Direktiivi *au pair*'i asemel kasutatakse mõistet lapsehoidja-koduabiline. Direktiivi kohaselt saabub *au pair* riiki kultuuri- ja keeleõpingute eesmärgil, mistõttu ei saa eeldada, et talle makstakse samasugust töötasu kui täistööajaga töötavatele välismaalastele.

Eelnõu § 1 punktidega 14 ja 17 täiendatakse seadust §-ga 181⁴ ja § 184 lõikega 4. Sätestatakse lapsehoidja-koduabilise tähtjaline elamisluba. *Au pair*'i teenistus on reguleeritud Saksamaal, Hollandis, Prantsusmaal, kus *au pair*'ina võib siseneda vastavate vahendusorganisatsioonide kaudu ning *au pair*'i süsteem (ingl *au pair scheme*) on ette nähtud keele ja kultuuriga tutvumiseks. Lapsehoidjal-koduabilisel on võimalus parandada oma keeleoskust ja avardada silmaringi, tutvuda Eesti kultuuri ja ühiskonnakorraldusega, sellal kui ta aitab vastuvõtvat perekonda lapse hoidmisega ja kodustes majapidamistöodes. Sätestatakse maksimumtööaeg nädalas ja elamisloa kehtivusaeg üks aasta, et vältida regulatsiooni kuritarvitust. Eesmärk ei ole võimaldada Eestisse tulla lihttööd tegema, vaid pakkuda välismaalasele võimalust tulla Eestisse vastuvõtva perekonna juurde elama, et parandada keeleoskust ja tutvuda Eestiga, vastutasuks saab ta abistada perekonda majapidamistöodes ja lapsehoidmises. Vastuvõtvalt perekonnalt ei nõuta, et lapsehoidjale-koduabilisele makstaks tasu või juhul kui makstakse, siis tulenevalt direktiivi artiklist 22, peab *au pair*'i kohtlema riigi elanikega võrdselt, mistõttu ei peaks maksma vähemalt Eestis keskmist töötasu.

Eelnõu § 1 punkti 15 kohaselt muudetakse § 182 lõiget 2. Tegu on tehnilise muudatusega, mis tuleneb § 184 kehtetuks tunnistamisest.

Eelnõu § 1 punktiga 16 tunnistatakse kehtetuks § 184, millega on sätestatud võõrustamislepingus sisalduvad andmed.

Eelnõu § 1 punktiga 18 täiendatakse § 190 lõikega 3. sätestatakse kutsuja kohustuste lõppemise regulatsioon juhul, kui välismaalane on tulnud Eestisse praktikale.

Eelnõu § 1 punktiga 19 tunnistatakse kehtetuks §-d 190²⁴ ja 190²⁵, sest direktiivi ülevõtmisel lisandub teabevahetuse korraldamise alla teadlaste ja üliõpilaste liikumine teise liikmesriiki ning seetõttu sätestatakse teabevahetuse korraldamine teise jaotise alla.

Eelnõu § 1 punktiga 20 täiendatakse § 224 lõiget 1 punktiga 8 ja kehtestatakse volitusnorm võõrustamislepingus sisalduvate andmete loetelu kehtestamiseks määrusega.

Eelnõu § 1 punktiga 21 täiendatakse seadust §-dega 229¹ ja 229², millega sätestatakse teabevahetuse korraldamise ja välismaalase tagasivõtmise regulatsioon. Sätestatakse tagasivõtmise kohustus välismaalaste suhtes, kes on lühiajalise liikuvuse raames asunud ajutiselt õppima või tegema teadustööd teises Euroopa Liidu liikmesriigis. See nõue tuleneb direktiivi artiklist 32 lg 3. Kehtiva õiguse järgi on kohustus tagasi võtta üksnes ettevõtjasiseselt üle viidud töötajad.

Eelnõu § 1 punktiga 22 muudetakse § 287 teksti, sätestatakse õppeasutuse teavitamiskohustus ka nende üliõpilaste osas, kes on Eestisse õppima tulnud teise EL-i liikmesriigi pädeva asutuse elamisloa või pikaajalise viisa alusel.

Eelnõu § 1 punktiga 23 täiendatakse seadust §-ga 287¹. Sätestatakse teadlasega võõrustamislepingu sõlminud asutusele kohustus teavitada PPA-d juhul, kui välismaalane kavatses sooritada osa teadustegevusest teises liikmesriigis.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõus kasutatakse uusi termineid. Eelnõu kohaselt võetakse kasutusele taskuraha termin – lapsehoidjale-koduabilisele antav raha, mida ei käsitleta töötasuna.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu on välja töötatud lähtudes Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivist.

6. Seaduse mõjud

6.1. Direktiivi mõjud

Direktiiv (EL) 2016/801 on vastavate 2004/114/EÜ¹ ja 2005/71/EÜ² direktiivide uuesti sõnastus ja võrreldes seni kehtinud direktiividega on lisandunud uus kategooria – lapsehoidjad. Samuti on direktiivis eristatud Euroopa Vabatahtlik Teenistus muust vabatahtlikust teenistusest, et anda eeliseid Euroopa skeemidele. Direktiivi ülevõtmise kohustus on teadustegevuse, õppimise, praktika ja Euroopa Vabatahtlikus Teenistuses osalemise ulatuses. Liikmesriigid võivad direktiivi üle võtta ka õpilasvahetuse programmide, muu vabatahtliku teenistuse ja lapsehoidjate kohta.

Eelnõu koostamise eesmärk on võtta direktiiv üle täies mahus, s.o seadusega võetakse kasutusele nii direktiiviga sätestatud kohustuslikud kui ka ülevõtmiseks vabatahtlikud kategooriad. Sõltumata direktiivi ülevõtmise mahust, on igal juhul vaja teha andmekogude arendusi, kuna direktiiv näeb ette liikuvuse eri ajad ja võrreldes seni kehtinud direktiiviga

¹ Nõukogu direktiiv 2004/114/EÜ, 13. detsember 2004, kolmandate riikide kodanike riiki lubamise kohta õpingute, õpilasvahetuse, tasustamata praktika või vabatahtliku teenistuse eesmärgil.

² Nõukogu direktiiv 2005/71/EÜ, 12. oktoober 2005, kolmandate riikide kodanike teadusuuringute eesmärgil riiki lubamise erimenetluse kohta.

täiendati direktiivi regulatiivset osa. Samuti on vaja teha kulutusi personali koolitamisele ja PPA tegevuse täiendamisele. Nende kulutuste maht ei erine oluliselt võrreldes sellega, kui võtta direktiiv üle kohustuslikus mahus. Välismaalaste eri kategooriate lisandumise tõttu, suureneb vähesel määral järelkontrollimeetmete keerukusaste, sest igal kategoorial on eri tingimused.

Eelnõu peamine sihtrühm on kolmandate riikide kodanikud, kes saavad Eestisse ja Euroopa Liitu eelkõige ajutise viibimise eesmärgil. Sihtrühmad võib jagada järgmistesse kategooriatesse, sõltuvalt riiki tulemise eesmärgist, kuna kõikidel kategooriatel on oma riiki tulemiseks eri tingimused:

- 1) teadlased;
- 2) üliõpilased;
- 3) vabatahtliku teenistuse raames Eestisse saabujad;
- 4) kooliõpilased;
- 5) lapsehoidjad.

Aastatel 2012–2016 on Eesti väljastanud tähtajalisi elamislubasid teadustegevuse eesmärgil u 44 elamisluba aastas, kõige rohkem on ühes aastas väljastatud 34 elamisluba.

Üliõpilaste arv on aasta-aastalt kasvanud ja 2016. a anti tähtajalisi elamislubasid õppimiseks 1297 juhul, mis on u 20% aastas väljastatud elamislubade koguarvust. Praktikal osalemiseks antav elamislubade arv on väike, aastatel 2012–2016 väljastati keskmiselt 10 elamisluba aastas, kõige suurem arv aasta kohta on 20 elamisluba.

Vabatahtlikus teenistuses osalemiseks on aastatel 2012–2016 väljastatud kolm elamisluba. Arvestades et VMS-i kohaselt võib vabatahtlikuks teenistuseks väljastada elamislubasid üksnes selleks, et osaleda HTM-i tunnustatud programmis, võib eeldada, et kui laiendada VMS-i kohaldamisala kõigile vabatahtlikele, suurendab see Eestisse vastaval alusel saabuvate välismaalaste arvu.

Lapsehoidmise eesmärgil töötamiseks ei ole väljastatud ühtegi elamisluba. VMS ei näe ette erandeid töötasu nõudele lapsehoidjatele (nt kohustus maksta vähemalt Eesti keskmist töötasu) ja lapsehoidja direktiivikohast riiki tulemise süsteemi, mistõttu võib lapsehoidmise eesmärgil Eestisse tööleasumine olla seotud ka sellele erialale palganõude kehtestamisega ja seepärast on eelistatud Eesti tööjõuturul olevad inimesed.

Eelnõu seadusena rakendamine ei mõjuta regionaalarengut, looduskeskkonda, riigi julgeolekut ega riigi välissuhtlust.

Kavandatav muudatus. Võimaldada Eestis teadustöö tegemise või õppimise eesmärgil viibida esimeses liikmesriigis teadus- või õpirände eesmärgil omandatud elamisloa alusel.

Eelnõu kohaselt võimaldatakse teise liikmesriigi direktiivikohase kehtiva loa (viisa või elamisluba), mis on antud teadustööks või õppimiseks, vastavalt teha kas teadustööd või õppida Eestis.

Direktiivi artiklid 27–31 näevad ette teadlaste ja üliõpilaste lühi- ja pikaajalise liikuvuse (ingl *mobility*) liikmesriikide vahel. Teadlastel on lühiajalise liikuvuse raames lubatud esimese liikmesriigi loa teha teadustööd kuni 180 päeva mistahes 360-päevalise ajavahemiku vältel. Teadlaste pikaajalise liikuvuse korral, s.o üle 90 päeva, võivad liikmesriigid lubada välismaalastel viibida esimese liikmesriigi elamisloaga või välja anda oma riigi pikaajalise liikuvuse loa lisaks esimeses liikmesriigis välja antud vastavale viisa- või elamisloale. Teadlastel on lubatud kaasa võtta pereliikmeid.

Direktiivi kohaselt on üliõpilaste liikuvus ette nähtud liikuvusmeetmeid sisaldavate Euroopa üldtunnustatud programmide (näiteks „ERASMUS+”) või kõrgkoolidevaheliste lepingute raames õppivatele üliõpilastele, kes võivad õppimiseks antud esimese liikmesriigi elamisloaga õppida teises liikmesriigis kuni üks aasta. Liikmesriigid võivad nõuda üliõpilaste liikuvusest teavitamist. Teistele kõrgkoolides õppivatele üliõpilastele direktiiv erisusi ei tee.

Lisaks direktiivis ette nähtud liikuvusmeetmetele on Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artiklite 19 ja 21 alusel lubatud Schengeni lepinguosalise riigi viisa või elamisloaga liikuda teise liikmesriiki kuni 90 päeva mistahes 180 päeva jooksul. Sõltuvalt liikmesriigi õigusaktidest, võimaldab taoline vaba liikumine õppida või teha teadustööd teises liikmesriigis vaba liikumise piires.

Võimalus I. Teavituse nõudmine teadlaste lühiajalise ja üliõpilaste liikuvuse korral.

Direktiivi artikli 28 ja 31 kohaselt võib liikmesriik lubada välismaalasel vastavalt teha kas teadustööd või õppida esimese liikmesriigi elamisloaga ilma riiki teavitamata või nõuda, et teadlane ja üliõpilane teavitaks riiki lühiajalisest liikuvusest.

Teavitamine hõlmab info edastamist reisidokumendi ja esimese liikmesriigi elamisloa kohta. Näiteks võib liikmesriik nõuda, et edastataks andmed võõrustamislepingu, liikuvuse kavandatavate kuupäevade, tervisekindlustuse olemasolu kohta. Kui välismaalane on juba esimeses liikmesriigis, võib liikuvuse algatada kohe pärast teavitamist. Teisel liikmesriigil on õigus liikuvuse kohta esitada vastuväiteid 30 päeva jooksul alates teavitamisest. Samuti on teisel liikmesriigil õigus igal ajal nõuda välismaalase tagasipöördumist esimesse liikmesriiki, kui liikuvuse tingimused ei ole enam täidetud, esineb oht avalikule korrale või riigi julgeolekule jts.

Teavitamine võimaldab liikmesriigil saada eelinfo välismaalastest, kes kavatsevad teha teadustööd või õppida liikmesriigi territooriumil, ja eristada riigis ajutiselt turismi ja muul taolisel eesmärgil viibijad nendest, kes töötavad või õpivad riigis.

Kui liikmesriik lubaks välismaalastel riigis viibida ilma sellest teavitamata, on vastaval liikmesriigil alati võimalus avaliku ohu või riigi julgeoleku kaalutlustel, samuti juhtumil, kui välismaalane ei täida enam liikuvuse tingimusi (näiteks on elamisluba kaotanud kehtivuse) nõuda, et välismaalane lahkuks esimesse liikmesriiki.

Kehtivas VMS-is vastab teavitamismenetlusele, kui ettevõtja registreerib välismaalase lühiajalise töötamise. Eestis kuni üheaastase õppimise korral võib välismaalane saabuda riiki teise riigi elamisloa või viisaga (viibimisaeg kuni 90 päeva 6 kuu jooksul) või taotleda Eesti pikaajalist viisat või tähtajalist elamisluba õppimiseks. Eestis õppimise korral peab kool teavitama PPA-d välismaalase vastuvõtmisest õppetöele, tema õppima asumisest ja õppetöele mitteilmumisest.

Kui Eesti ei nõuaks välismaalastel teavitamist Eestisse asumisest, ei ole võimalik eristada riigis pikemalt viibijaid, mis tekitaks välismaalaste ebaseadusliku riigis viibimise ohu. Schengeni liikuvuse raames on välismaalastel võimalus viibida või liikuda läbi Eesti teise riigi viisa või elamisloaga või viisavaba liikumise raames.

Võimalus II. Väljastada teadlasele pikaajalise liikuvuse korral tähtajaline elamisluba.

Teadlase pikaajalise liikuvuse (rohkem kui 180 päeva) korral on liikmesriigil võimalus nõuda teavitamist või väljastada teadlasele elamisluba (direktiivi artikkel 29 lg 5).

Erinevus teavitamise ja pikaajalise liikuvuse loa taotlemise vahel seisneb peamiselt menetlusajast ja pikaajalise liikuvuse taotluse tagasilükkamise alustes. Teavitamismenetluses on ette nähtud vastuväidete esitamise aeg 30 päeva. Pikaajalise liikuvuse raames võib liikmesriik nõuda, et taotlus esitataks 30 päeva enne kavandatavat liikuvust ja menetluseks on

ette nähtud kuni 90 päeva. Pikaajalise liikuvuse taotluse tagasilükkamiseks on rohkem aluseid, kui teavitamise korral vastuväidete esitamiseks. Nii teavitamismenetluses kui ka pikaajalise liikuvuse loa väljastamise menetluses on imperatiivsed keeldumise alused samad. Erinevus on kaalutusotsusega keeldumise alustes. Näiteks võib pikaajalise liikuvuse taotluse tagasi lükata olukorras, kus töökoht on võimalik anda vastava riigi või EL-i kodanikule või kui juriidilist isikut on karistatud välismaalaste ebaseadusliku töölevõtmise eest, mida teavitamismenetluse korral ei ole võimalik. Samas on keeldumise põhjalused olemas (oht avalikule korrale, välismaalane ei täida liikuvuse tingimusi, esitatud dokumendid on võltsitud jts).

Eraldi loa väljastamine teadlase pikaajalise liikuvuse korral suurendaks menetlemisega tegelevate asutuste halduskoormust. Samuti on see välismaalasele tülikam, kuna peab esitama eraldi taotluse ja tasuma riigilõivu, minema kohale teenindusse, et esitada taotlus ja võtta vastu vastav dokument jne. Pikaajalise liikuvuse korral eraldi loa väljastamine on veelgi tülikam olukorras, kus välismaalane ei kavatse jääda Eestisse näiteks aastaks, ent kuni 180 päeva ei kata aasta jooksul ära nõutud ajavahemikku ning välismaalase Eestisse jäämise aeg oleks vahepealne, näiteks 180 päeva asemel paari kuu võrra pikem, mistõttu välismaalane peaks läbima menetluse ajavahemiku kohta, mille kestel tal ei olegi vaja rohkem Eestis viibida.

Kui väljastada pikaajalise liikuvuse raames teadlasele ka elamisluba, valdaks välismaalane ühel ja samal ajal kahte dokumenti: esimese liikmesriigi luba ja liikuvuse ajavahemikuks ka teise liikmesriigi elamisluba.

Lisaks peab arvestama, et välismaalane, kes on lubatud EL-i ja on töötanud või õppinud esimeses liikmesriigis, on varem juba kontrollitud, mistõttu on ebaseadusliku rände oht väike. Samuti on esimesel liikmesriigil kohustus võtta välismaalane tagasi, kui ta ei täida enam liikuvuse tingimusi, jääb riiki ebaseaduslikult jms, sõltumata sellest, kas Eesti väljastas talle pikaajalise liikuvuse loa või lubas ta riiki teise riigi vastava loa alusel. Kui välismaalane on juba EL-i jõudnud, on tal Schengeni vaba liikumise ala piires võimalus vabalt liikuda. Seetõttu puudub eesmärk menetleda täiendavalt välismaalase elamisluba. Ainus erinevus Eesti riigi väljastatava loa vahel on e-teenused, mis kaasnevad välismaalasele, kui tal on Eesti elamisluba. Teise riigi elamisluba võimaldaks selle turvaliste sertifikaatide olemasolul tunnustada elektroonilist allkirja, kuid need ei taga juurdepääsu Eesti e-teenustele. Samas ainult soovi korral e-teenustest osa saamiseks elamisloa väljastamine kõikidele välismaalastele on ebaotstarbekas. Soovi korral saavad välismaalased taotleda e-residendi digitaalset isikutunnistust vastavalt isikut tõendavate dokumentide seaduse §-ile 20⁵.

Võimalus III. Teise riigi elamisloaga Eestis õppimine.

Direktiivi kohaselt on üliõpilaste liikuvus ette nähtud ainult liikuvusmeetmeid sisaldavate Euroopa üldtunnustatud programmide (ERASMUS+) või kõrgkoolidevaheliste lepingute raames õppivatele üliõpilastele, kes võivad esimese liikmesriigi õppimiseks antud elamisloaga õppida teises liikmesriigis kuni üks aasta. Liikmesriigid võivad nõuda üliõpilaste liikuvusest teavitamist. Teistele kõrgkoolis õppivatele üliõpilastele direktiiv erisusi ei tee.

Erisuste tegemine õigusaktidesse muutuks keerukaks ja ebaotstarbekaks. Samuti võivad kõrgkoolid sõlmida omavahel lepinguid, mis võimaldaksid teise riigi üliõpilastel Eestis õppida osa õpingute ajast. Seetõttu on eelnõus lähtutud üldisest nõudest, et kõigil, kel on direktiivikohane õppimisluba, on lubatud õppida Eestis selle loa kehtivusaja jooksul.

Riik saab välismaalase Eestisse asumisest teada, kui välismaalane on vastu võetud kõrgkooli (koolil on PPA teavitamise kohustus) ning kui teadlane asub tööle Eestis (lühiajalise töötamise registreerimine), mistõttu eraldi Eesti elamisloa väljastamine või kategooriate piiramine, kellele on liikuvus lubatud, ei oma välismaalaste ebaseadusliku rände tõkestamisel

olulist osa. Nendele välismaalastele on esimene liikmesriik väljastanud asjaomase loa ja esimene liikmesriik on neid juba kontrollinud ja hinnanud. Schengeni vaba liikumise raames on kõigil, kes on Schengeni alas, võimalus liikuda, mistõttu Eestis väljastatav täiendav luba või välismaalaste direktiivikohane piiramine kategooriate alusel ei anna Eestile lisakaitset ebasoovitavate välismaalaste Eestisse asumise vastu ja lisandväärtust välismaalaste kontrollimisel.

Sihtrühm: välismaalased, kes taotleavad luba Eestis teadustöö tegemiseks või õppimiseks Eesti kõrgkoolides.

Kaasnev mõju:

1. Mõju majandusele on väike. Senisest lihtsam võimalus asuda Eestisse teadustööd tegema, osaleda teadusprojektides soodustab ka majanduse arengut.
2. Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele, kuludele ja tuludele. Väheneb õppe- või teadusasutuste halduskoormus, sest lubade saamiseks ei ole vaja esitada lisadokumente. Samuti väheneb PPA halduskoormus nende välismaalaste korral, keda on juba kontrollitud ja kellel on kehtiv teise riigi luba.

Kavandatav muudatus. Võimaldada Eestis töötada *au pair*'ina

Direktiiv käsitleb *au pair*'i lapsehoidja-koduabilisena ja seda mõistet kasutatakse ka eelnõus. *Au pair*'il on töökohustusi ette nähtud kõige rohkem 25 tundi nädalas, kusjuures vähemalt üks päev nädalas peab olema töökohustustest vaba. Samuti on lubatud *au pair*'il saada taskuraha. Erisus on tehtud Eesti Töötukassa loa, välismaalasele makstava töötasu kohta. *Au pair*'i elamisluba võidakse anda kehtivusajaga kuni üks aasta.

Au pair'i näol ei ole sisult tegu oskustöölise, hooajatöölise ega eksperdiga või lihttöölisega, mistõttu ei ole põhjendatud nende arvestamine palgakriteeriumi alla, kuivõrd valmidus neile kõrget töötasu maksta ei ole suur.

Sihtrühm: kolmandate riikide kodanikud kes soovivad Eestisse asuda, et tutvuda eesti kultuuriga ja omandada eesti keelt

Kaasnev mõju:

Valdkond: mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele on väikene.

Uue kategooria *au pair*'i lisandumine suurendab viisade või elamislubadega tegelevate ametnike töö keerukust, kuid võimaluste loomine avalikkusele katab ära keerukuse suurenemise ja töökoormuse kasvu mis tuleneb täiendavast kategooriast.

Majanduslik mõju: väikene. *Au pair* ei panusta otseselt majanduse arengusse, kuid tagades hoolitsuse laste eest võimaldab perekonnaliikmetel paremini keskenduda igapäevase töö tegemisele. Samuti võimaldab välismaalasel tutvuda Eesti ühiskonnaga, õppida keelt jne mistõttu riiki saabunud välismaalane saab soovi asuda Eestisse õppima ning tulevikus kooli lõpetamisel panustada majanduse arengusse.

Kavandatav muudatus. Praktika eest võimaldatakse saada tasu

Direktiivi artikkel 21 lg 3 kohustab kohtlema praktikante töötasu osas võrdselt liikmesriigi kodanikega, kui neid käsitletakse töötajatena. Seetõttu tehakse eelnõusse sellekohased sätted praktikantide töötasu kohta.

Kehtiv VMS näeb ette elamisloa õppimiseks pedagoogilisel või muul õppeotstarbelisel eesmärgil, et osaleda praktikal ja praktika eest ei tohi saada tasu (VMS § 164 p 2).

Sihtrühm: välismaalased, kes saavad Eestisse õppeotstarbelisel praktilisel osalemise eesmärgil.

Kaasnev mõju:

Valdkond: mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele - väike.

Uue kategooria lisandumisega suurendab viisade või elamislubadega tegelevate ametnike töökoormus. Samas lisavõimaluste loomine katab ära töö keerukuse suurenemise.

Majanduslik mõju: väike. Praktikandid ei panusta otseselt majanduse arengusse, kuid võimaldab tööandjatele anda väljaõpet, töökogemust välismaalastele. Arvestades ettevõtete järjest ülemaailmastumist on võimalik anda väljaõpet Eestis asuvates samasse ettevõtete gruppi kuuluvates ettevõtetes, misjärel praktikant naaseb oma kodukohariigis asuvasse ettevõttesse. Samuti võimaldab tööpraktika avardada ettevõtete võimalusi tulevikuks vajalike spetsialistide värbamiseks välismaalt, kui Eestis või EL riikidest ei ole võimalik leida vajalike oskustega töötajaid.

Kavandatav muudatus. Luuakse alus Eestis viibida välismaalastel, kes on direktiivkohase liikuvuse raames õppinud Eestis teise riigi elamisloaga ja lõpetavad kõrgkooli Eestis.

Muudatusega luuakse võimalus jääda Eestisse pärast kooli lõpetamist ka neil välismaalastel, kes õppisid Eestis direktiivis sätestatud liikuvuse raames ja lõpetasid õpingud Eestis.

Kehtiv VMS ja direktiiv võimaldavad jääda riiki pärast teadustöö tegemist või õpingute lõpetamist, kui elamisloa kehtivusaeg lõppes selle tähtaja saabumisel (VMS-i § 43 lg 5). Kui välismaalane õpib direktiivkohase liikuvuse raames Eestis teise riigi loaga ja lõpetab kõrgkooli Eestis, ei laiene temale võimalus Eestisse jääda, et näiteks jätkata õpinguid või otsida tööd, ja ta peab tagasi pöörduma liikmesriiki, kes talle elamisloa väljastas. Eestis kõrghariduse omandanud välismaalane saab küll soodustatud tingimustel asuda tööle (VMS-i § 178 lg 1² ja 181 lg 1 p 11), kuid samamoodi nagu teistelgi kõrgkoolilõpetanutel, ei ole võimalik tal jääda Eestisse, et näiteks jätkata õpinguid järgmisel õppeaastal kõrghariduse järgmises astmes.

Eeldatavasti ei ole selliseid välismaalasi palju, kes taotleavad varasemate õpingute arvestamist ja ainepunktide ülekandmist, kuid oluline on luua samaväärne võimalus kõikidele Eestis kõrgkooli lõpetanud välismaalastele.

Sihtgrupp: välismaalased, kes soovivad jääda Eestisse, et jätkata õpinguid või asuda tööle. Eeldatavasti ei ole selliseid välismaalasi palju, kes taotleavad varasemate õpingute arvestamist ja ainepunktide ülekandmist, kuid oluline on luua samaväärne võimalus kõikidele Eesti kõrgkooli lõpetanud välismaalastele. Samaväärse võimaluse puudumisel peaks välismaalane lahkuma liikmesriiki, milles ta sai elamisloa õppimiseks ning õpingute jätkamisel või töökohta leidmisel Eestis on välismaalasel võimalus taotleda Eestist elamisloa.

Valdkond: mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele - väike. Kuna eeldatavasti on välismaalaste arv väike, kes soovivad jätkata Eestis õpinguid või asuda tööle, ei kaasne olulist mõju elamislubadega seotud töökoormusele. Samuti ei muutu töö keerukamaks, kuna vastav regulatsioon on toimunud mitmeid aastaid ning sõltumata Eestisse jäämise võimaldamisest, on Eesti kõrgkooli lõpetanud välismaalastel võimalus asuda tööle Eestisse lihtsustatud tingimustel mistõttu menetluse keerukus ei suurene.

Valdkond: majanduslik mõju - väike. Eestis kõrgkooli lõpetanud välismaalased saavad asuda tööle ilma töötukassa loa ja keskmise palga maksmise nõudeta, kuid kui välismaalasel ei ole kohe töökohta peab ta lahkuma Eestist, mistõttu muudatus avaldab positiivset mõju neile kõrgharidusega välismaalastele, kes soovivad ennast Eestiga siduda või jätkata õpinguid

Eestis. Kõrgkooli lõpetanute puhul on tegemist EL riikide mõistes kõrgelt kvalifitseeritud töötajatega, kelle ELi tööle asumist kõik riigid soodustavad.

7. Seaduse rakendamise eeldatavad kulud ja tulud

Eelnõu rakendamine eeldab infotehnoloogilisi arendustöid viisaregistris ning PPA kodakondsus- ja rändevaldkonna menetlusinfosüsteemis (UUSIS).

Eelnõuga kavandatavate muudatuste rakendamiseks on vaja tagada, et konsulaarametnikud ning PPA ametnikud, kes puutuvad kokku viisamenetluse ja lühiajalise töötamise registreerimise menetlusega, teaksid direktiivi ülevõtmisega kaasnevaid muudatusi.

Samuti on vaja muuta PPA menetlusjuhendeid ning ajakohastada nii Välisministeeriumi kui ka PPA koduleht. Teavituste ja uuenduste tegemise kulud kantakse nende valitsusasutuste eelarvest.

8. Rakendusaktid

Seaduse rakendamiseks on vaja muuta järgmisi praegu kehtivaid määruseid:

- 1) siseministri 10. jaanuari 2017. a määrus nr 5 „Viisakleebise andmeväljale „MÄRKUSED“ kantavate riigisiseste märgete loetelu“;
- 2) siseministri 30. novembri 2015. aasta määrus nr 59 „Eesti Vabariigi välja antava elamisloakaardi vorm ja tehniline kirjeldus ning elamisloakaardile kantavate andmete loetelu ja elamisloakaardile kantavate digitaalsete andmete kehtivusaeg“;
- 3) siseministri 4. detsembri 2015. a määrus nr 68 „Välismaalaste seaduses sätestatud teavitamiskohustuse täitmise kord“;
- 4) siseministri 12. jaanuari 2017. a määrus nr 7 „Tähtajalise elamisloa ja selle pikendamise ning pikaajalise elaniku elamisloa ja selle taastamise taotlemise kord ning legaalse sissetuleku määrad“.

Rakendusaktide eelnõu kavandid on lisatud seletuskirjale (lisa 1).

Direktiivi vastavustabel on lisatud seletuskirjale (lisa 2).

9. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub üldises korras.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitatakse eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu kooskõlastamiseks ministeeriumidele ning arvamuse avaldamiseks Politsei- ja Piirivalveametile, Kaitsepolitseiametile, Siseministeeriumi infotehnoloogia-ja arenduskeskusele ning Eesti Töötukassale, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Teenusmajanduse Kojale, Eesti Töoandjate Keskliidule, Rektorite Nõukogule, SA-le Eesti Teadusagentuur, SA-le Archimedes ja Eesti Ametiühingute Keskliidule.