

Välismaalaste seaduse muutmise seaduse (sisserände regulatsiooni muutmine) eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1 Sisukokkuvõte

Eelnõu eesmärk on muuta sisserände piirarvu regulatsiooni nii, et muudatused soodustaksid nende välismaalaste Eestisse elama asumist, kes loovad Eesti majandusele lisaväärtust ja kellel on eeldused ühiskonda lõimuda. Selleks jäetakse sisserände piirarvu arvestusest välja tippspetsialistid. Eestisse pikemaks ajaks elama asuda soovivatele välismaalastele kehtestatakse nõue osata A2-tasemel eesti keelt, kui soovitakse pikendada töötamiseks antud tähtajalist elamisluba või taotletakse uut. Et leevendada majanduse tsüklilisest arengust tingitud tööjõupuudust, pikendatakse lühiajalise töötamise pikimat aega.

Muudatuste väljatöötamise eesmärk on vältida olukorda, kus piirarvu praegune regulatsioon muutub takistuseks väljastpoolt Euroopa Liitu tööjõu sissetoomisel olukorras, kus kohalik tööjõud ei kata kasvava majanduse tööjõuturu vajadusi, sest sisserände piirarv täitus nii 2016. aasta detsembris kui ka 2017. aasta juulis.

1.2 Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Siseministeeriumi kodakondsus- ja rändepoliitika osakonna juhataja Ruth Annus (tel 612 5120, ruth.annus@siseministeerium.ee) ja sama osakonna nõunik Jana Laane (tel 612 5079, jana.laane@siseministeerium.ee). Eelnõu ja seletuskirja juriidilist kvaliteeti on kontrollinud Siseministeeriumi kodakondsus- ja rändepoliitika osakonna õigusnõunik Doris Uudelt (tel 612 5248, doris.uudelt@siseministeerium.ee). Eelnõu ja seletuskirja on keeleliselt toimetanud Siseministeeriumi õigusosakonna keeleteimetaja Airi Kapanen (airi.kapanen@siseministeerium.ee, tel 612 5241).

1.3 Märkused

Eelnõu järgi muudetakse VMS-i 1. jaanuaril 2018 jõustunud redaktsiooni, mis on avaldatud Riigi Teatajas avaldamismärkega RT I, 04.07.2017, 123. Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõu ega Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga. Eelnõul on puutumus järgmiste Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiividega:

- 1) 2014/36/EL (kolmandate riikide kodanike hooajatöötajatena riiki sisenemise ja seal viibimiste tingimuste kohta);
- 2) 2014/66/EL (kolmandate riikide kodanike liikmesriiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta ettevõtjasisese üleviimise korral);
- 3) 2016/801/EL (kolmandate riikide kodanike teadustegevuse, õpingute, praktika, vabatahtliku teenistuse, õpilasvahetuseprogrammides või haridusprojektides osalemise ja *au pair*'ina töötamise eesmärgil riiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta) ja
- 4) 2009/50/EÜ (kolmandate riikide kodanike kõrget kvalifikatsiooni nõudva töö eesmärgil riiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta).

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthälte enamus.

2. Seaduse muudatuse eesmärk

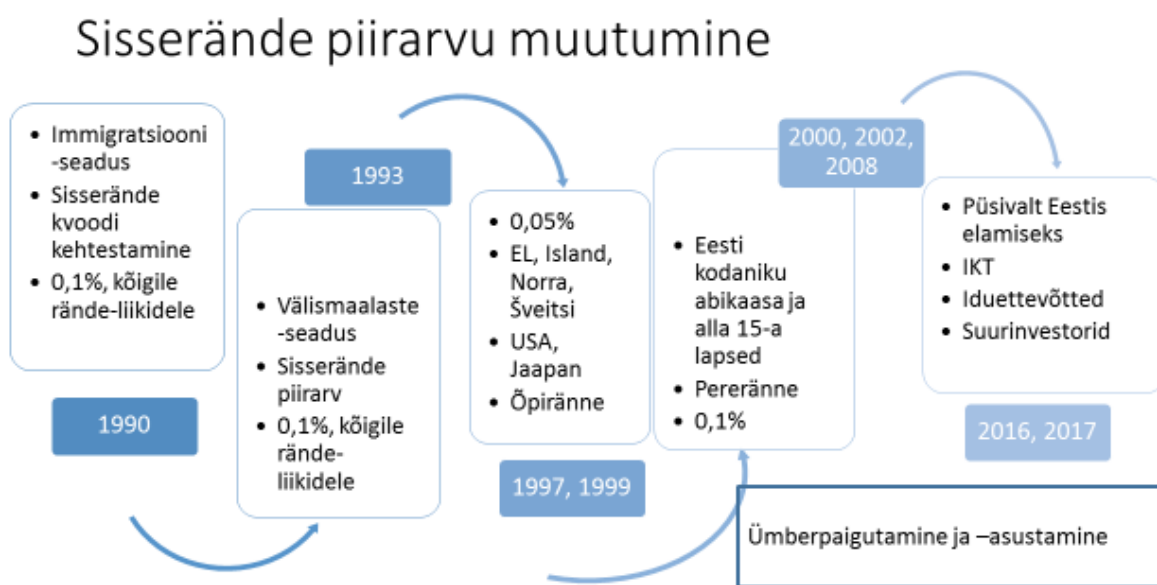
Sisserände piiramiseks kehtestati 1991. aastal immigratsiooni seaduses sisserändekvoot 0,1% Eesti alalisest elanikkonnast. 1993. aastal vastu võetud välismaalaste seaduses kehtestati

sisserände piirarv samadel alustel. Regulatsiooni loomisel oli sisserände piirarvu eesmärk piirata igasugust välismaalaste sisserännet Eestisse. Aja jooksul on ühiskonna ja majanduse arengujoontest või poliitilistest põhjustest lähtudes sisserände piirarvu alt välja toodud erinevate tunnuste alusel sisserändajaid. Muudatuste välja töötamise eesmärk on muuta sisserände piirarvu regulatsiooni nii, et muudatused soodustaksid nende välismaalaste Eestisse elama asumist, kes loovad Eesti majandusele lisaväärtust ja kellel on eeldused ühiskonda lõimuda.

Vabariigi Valitsuse 8. veebruari 2018. a kabineti nõupidamise otsuse kohaselt on koostatud eelnõu, et muuta välismaalaste seaduses (edaspidi *VMS*) sätestatud sisserände regulatsiooni. Eelnõus on järgmised olulised muudatused:

- sisserände piirarvu arvestusest jäetakse välja välismaalased, kes on tippspetsialistid *VMS*-i § 181 lõike 4 tähenduses;
- pikendatakse Eestis lühiajalise töötamise lubatud aega kuni 1 aastani (365 päeva);
- välismaalasele kehtestatakse nõue osata A2-tasemel eesti keelt, kui ta soovib pikendada tähtajalist elamisloa töötamiseks või taotlema uut tähtajalist elamisloa töötamiseks, juhul kui välismaalane on enne elanud Eestis töötamiseks antud tähtajalist elamisloa alusel vähemalt 5 aastat.

Joonis. Sisserände piirarvu mõju muutumine



Joonis. Sisserände piirarvu muutumine aastatel 1990–2017

(allikas: Eva-Maria Asari 19. septembri 2017. a ettekanne Siseministeriumis „Erinevad võimalused töörande haldamiseks“)

Muudatuste tulemusena on sisserände piirarvu regulatsioon praegu piiramas peamiselt töörännet ja sisserännet ettevõtluse eesmärgil kolmandatest riikidest.

Tabel 1. Sisserände piirarvu alla kuuluvate tähtajaliste elamisloade jagunemine liigiti 2012.–2017. aastal

tähtajalise elamisloa andmise otsused liigiti	2012	2013	2014	2015	2016	2017

ettevõtlus	56	43	24	21	17	21
töötamine	500	518	829	1210	1290	1293
välis- lepingu alusel	25	41	35	21	10	3
kokku	581	602	888	1252	1317	1317

Allikas: Politsei- ja Piirivalveamet

Siseminister esitas Vabariigi Valitsusele ettepanekud muuta sisserände piirarvu, et vältida olukorda, kus piirarvu regulatsioon muutub takistuseks väljastpoolt Euroopa Liitu tööjõu sissetoomisel olukorras, kus kohalik tööjõud kasvava majanduse tööjõuturu vajadusi ei kata. Nimelt täitus sisserände piirarv 2016. aastal detsembris ja 2017. aastal juulis.

Vabariigi Valitsuse 29. juuni 2017. a kabineti nõupidamise otsusega sai Siseminister ülesande

- 1) moodustada laiapõhjaline töörühm, et analüüsida erinevaid võimalusi välismaalaste sisserände reguleerimiseks, lähtudes Eesti riigi ja ühiskonna vajadustest ja võimalustest ning
- 2) esitada Vabariigi Valitsusele hiljemalt 1.12.2017 ettepanekud sisserände regulatsiooni muutmiseks.

Siseministri 28. juuli 2017. a käskkirjaga nr 1-3/79 moodustati laiapõhjaline töörühm, kuhu kuuluvad esindusorganisatsioonide ja asutuse esindajad ning eksperdid ja teadlased Tartu Ülikoolist, Tallinna Ülikoolist ja Euroopa Rändevõrgustiku Eesti kontaktpunktist.

Töörühm leidis, et püstitatud eesmärgi alusel, tuleb esmalt leida lahendus kriitilisele probleemile, milleks on sisserände piirarvu regulatsiooni muutmine. Samas tuleb koostada ülevaade kõigist sisserände teemaga seotud Eesti ühiskonna ees seisvatest väljakutsed ja probleemid, mille lahendamine nõuab pikaajalist tööd ja põhjalikku analüüsimist. Sisserände regulatsiooni põhjalikuks muutmiseks ja lahenduste väljatöötamiseks sai töörühm Vabariigi Valitsuse 8. veebruari 2018. a otsusega mandaadi tööga jätkata.

Töörühma ettepanekute kohaselt tuleks selleks, et sisserände piirarvu regulatsiooni kiiresti muuta, teha järgmist:

- 1) võimaldada majanduse tsüklilisusest tingitud tööjõupuuduse leevendamist ajutise viibimisalusega lubatud lühiajalise töötamise aja pikendamise kaudu ja teiselt poolt
- 2) soodustada kvalifitseeritud tööjõu sisserännet nii, et piirarv jääks reguleerima madalama kvalifikatsiooniga tööjõu pikemaajalist sisserännet.

Sisserände piirarv on ka edaspidi vajalik, et piirata töörännet nendes valdkondades, mis vajaksid ümberkorraldamist nii, et nende lisandväärtus oleks suurem. Näiteks, töötlevas tööstuses hõivatute osatähtsus on Eestis Euroopa Liidu riikide seas üks kõrgemaid (ligi viiendik), mis näitab, et mujal suudetakse üldiselt sama arvu töötajate juures luua rohkem lisandväärtust.¹ Tööjõuvajaduse seire- ja prognoosisüsteemi OSKA analüüsi hinnangul on Eesti kõrgtehnoloogilises tootmises ja teenustes puudu u 30 000 töötajat, samal ajal kui madalatehnoloogilises töötlevas tööstuses on üle u 21 500 töötajat². Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (edaspidi MKM) tööjõuvajaduse ja pakkumise prognoosi kohaselt hõivatute koguarv aastani 2025 Eestis tõenäoliselt ei vähene, vaid jääb praegusega sarnasele tasemele (u 644 000 hõivatut).

¹ 2016. aasta majandusülevaade. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Rahandusministeerium. Tallinn, 2017

² Tööjõuvajaduse seire- ja prognoosisüsteem OSKA. Töö ja oskused 2025. SA Kutsekoda, Tallinn 2016

Majanduse areng on tsükliline ja eriti tundlikult reageerib sellele osa majandussektoreid, nagu ehitus, kus vajatakse tööjõudu projektipõhiselt ja lühikeseks ajaks. Lühiajalist töötamist rakendatakse ka hooajalistes tegevusvaldkondades, kus ei tööandja ega töötaja pole pikaajalisest töösuhtest huvitatud. Lühiajaline töötamine ajutise viibimisalusega ei mõjuta Eesti rahvastiku koosseisu pikemas perspektiivis ning sellega ei kaasne vajadust tegeleda välismaalaste integreerimisega Eesti ühiskonda.

Schengeni regulatsioon³ võimaldab välismaalasel viibida Eestis pikaajalise viisa alusel kuni 12 kuud (365 päeva). Eestis ajutiselt viibiv välismaalane võib Eestis töötada, kui tema Eestis töötamine on registreeritud. Et leevendada majanduse tsüklilisusest põhjustatud tööjõuvajadust ja võimaldada paindlikkust välistööjõu kasutamisel, on mõistlik lubada lühiajalist töötamist kogu võimaliku ajutise viibimisaja jooksul, mis on üks aasta ehk 365 päeva.

Siseturvalisuse arengukava 2015–2020 sõnastab Eesti sisserändepoliitika ühe eesmärgina tagada nende välismaalaste Eestisse tulek,

- 1) kes annavad ühiskonnale tervikuna lisandväärtust ning
- 2) kelle siinviibimine on kooskõlas avalike huvidega, Euroopa Liidu ühisõiguse ja põhivabadustega.

Arengukava kohaselt on Eestisse oodatud eelkõige kõrge kvalifikatsiooniga töötajad, kes loovad lisandväärtust majandusse ning kellel on eeldused Eestis kohaneda ja ühiskonda lõimuda.

Kui jätta sisserände piirarvu alt välja tippspetsialistid, oleks võimalik tuua valdkonna tippe erialadele, kus Eestil endal vajalike oskuste ja teadmistega töötajaid napib. Sisserände piirarvu reguleerimine palgakriteeriumi alusel võimaldab töandjatel värvata näiteks tegevusalade juhte, pedagoogika, tervishoiu tippspetsialiste, insenere ja teisi spetsialiste, kelle tööjõu järele on eelduslikult suurem vajadus ja kelle ametialad ei ole valdkondlikud, vaid horisontaalsed.

Kuna tippspetsialistidele kohaldub nõue maksta kahekordset Eesti keskmist palka nõue, välistatakse sellega võimalikud väärkasutuse riskid. Kui tööandja on nõus tasuma välistöötajale kahekordset Eesti keskmist palka, on ta töötajasse investeerinud ja tema kvalifikatsioonis veendunud ning soovib väärtusliku töötajaga pikemaajalist töösuhet. Eelduslikult on ka inimene, kes on Eesti tööjõuturul oodatud ja tööandja poolt toetatud, huvitatud ühiskonnas kohanemisest. Jättes kõrgelt kvalifitseeritud tööjõu piirarvu arvestusest välja, aitab see kaasa Eesti edukamaks konkureerimiseks teiste riikidega tööjõu pärast ja toetab MKM-i algatatud välisspetsialistide kaasamise tegevuskava 2017–2020.

Sisseränne mõjutab peale majanduse ka eesti kultuuri ja eesti keele positsiooni, mistõttu tuleb sisserände regulatsiooni muutmisel arvestada ka lõimumise aspekti. Riigikeele oskus ei ole lõimumise peamine ja ainus eesmärk, aga see on jätkuvalt üks olulisemaid eeldusi, et ühiskonda sulanduda ja selles toimuvat mõista. Inimesele on keeleoskus vahend, et saavutada näiteks parem haridus ja töökoht, ent keeleoskus on tähtis ka ühiskonnale, kui pidada silmas lõimumist ja eesti keele säilimist. Keeleoskus võimaldab eri kultuuri- ja keeleruumist inimestel omavahel suhelda, üksteise kultuuri tundma õppida ning rahumeelselt ja vastastikuse austusega koos eksisteerida.

Seadusemuudatuste kohta ei ole koostatud väljatöötamiskavatsust, lähtudes hea õigusloome ja normitehnika eeskirja § 1 lõike 2 punktis 1 sätestatust, mille kohaselt ei ole seaduseelnõu väljatöötamiskavatsuse koostamine nõutud, kui eelnõu menetlus on põhjendatult kiireloomuline. Vabariigi Valitsuse 8. veebruari 2018. a kabinetinõupidamise otsuse kohaselt tuleb käesolevas eelnõus esitatud seadusemuudatusi käsitada kiireloomulisena.

³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. märtsi 2010. a määrus nr 265/2010

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kahest paragrahvist. Eelnõu § 1 kohaselt muudetakse välismaalaste seadust ja §-s 2 sätestatakse seaduse jõustumine.

Eelnõu § 1 punkti 1 kohaselt muudetakse VMS-i § 106 lõiget 1³ ning sätestatakse lühiajalise töötamise uus pikim ajavahemik. Kehtiva seaduse kohaselt on ilma elamisloata lühiajaline töötamine lubatud kuni 270 päeva 365 päeva jooksul, kui välismaalasel on riigis viibimiseks seaduslik alus ja tema töötamine on enne registreeritud. Riigi huvides on võimaldada ajutisel tööjõul panustada majanduse arengusse maksimaalselt kogu lubatud viibimise kestel. Et võimaldada ajutise viibimisalusega Eestis viibivatel välismaalastel kasutada lühiajaliseks töötamiseks ettenähtud aega täies ulatuses, sätestatakse lühiajalise töötamise maksimumajaks Schengeni õigusega lubatud maksimaalne pikaajalise viisaga määratud viibimisaeg, milleks on 1 aasta ehk 365 päeva. Selleks, et vältida lühiajalise töötamise võimaluse väärkasutamist, kus töandja hakkabki tööjõu sissetoomiseks kasutama vaid lühiajalist töötamist, mis ei kuulu piirarvu arvestusse ja mille puhul peab tasuma Eesti keskmist aasta brutokuupalka, ning välismaalane tegelikult Eestist ei lahku, sätestatakse, et 1 aasta ja 3 kuu ehk 455 järjestikuse päeva jooksul võib lühiajaliselt töötada 365 päeva.

Eelnõu § 1 punkti 2 kohaselt täiendatakse VMS-i § 106 lõikega 1⁵, millega jäetakse alles Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivist 2014/36/EL (kolmandate riikide kodanike hooajatöötajatena riiki sisenemise ja seal viibimiste tingimuste kohta) tulenev erisus hooajatöötajate riigis viibimise maksimaalsele kestusele. Direktiivi kohaselt tuleb liikmesriikidel määrata hooajatöötajate riigis viibimise maksimaalne kestus, milleks on 5–9 kuud 12-kuulise ajavahemiku jooksul. Seega ei kehti eelnõu § 1 punktis 1 esitatud muudatus hooajatöötajate kohta, vaid nendele tuleb viidatud erand alles jätta.

Eelnõu § 1 punkti 3 kohaselt täiendatakse VMS §-i 115 punktiga 18. VMS § 115 sätestab isikud, keda ei arvestata sisserände piirarvu täitumise arvutamisel. Punkti 18 kohaselt ei arvestata sisserände piirarvu täitumise arvutamisel edaspidi tippspetsialiste VMS-i § 181 lõike 4 tähenduses.

VMS-i §181 lg 4 sätestab, et tippspetsialist on mis tahes valdkonnas erialast ettevalmistust omav välismaalane, kellele Eestis registreeritud töandja kohustub maksma erialase töö eest tasu, mille suurus on vähemalt võrdne Statistikaameti poolt viimati avaldatud Eesti aasta keskmise brutokuupalga ja koefitsiendi 2 korrutisega. Kui tippspetsialistid sisserände piirarvu alt välja, võimaldab see tuua valdkonna tippe erialadele, kus Eestil endal vajalike oskuste ja teadmistega töötajaid napib. Lisaks on töandjatel võimalus värvata töötajaid, kelle tööjõu järele on eelduslikult vajadus ja kelle ametialad ei ole valdkondlikud, vaid horisontaalsed. Samas jäävad kehtima VMS-s sätestatud nõuded äriühingule, kuhu tippspetsialistist välismaalane tööle asub.

Eelnõu § 1 punkti 4 kohaselt täiendatakse VMS §-i 179 lõigetega 3 ja 4. Lõikega 3 kehtestatakse välismaalasele, kes taotleb tähtajalist elamisluba töötamiseks ja kes on elanud Eestis töötamiseks antud tähtajalise elamisloa alusel vähemalt 5 aastat, nõue osata eesti keelt A2-tasemel. Seega on välismaalasel peale töötamiseks antud tähtajalise elamisloa saamist 5 aastat aega õppida eesti keel nõutud tasemel selgeks. Eesti keele oskus on üks olulisemaid eeldusi, et ühiskonda sulanduda ja selles toimuvat mõista. Välismaalasele on riigi keele oskus vahend, et saavutada näiteks parem haridus ja töökoht, ent keeleoskus on tähtis ka ühiskonnale, kui pidada silmas lõimumist ja eesti keele säilimist. Siseministeeriumi hinnangul on otstarbekas rakendada keele oskuse nõuet just uutele riiki saabujatele, kuna need välismaalased on elamisloa taotlemisel teadlikud eesti keele nõude olemasolust ning saavad 5 aasta jooksul

astuda samme eesti keele omandamiseks vajalikul tasemel juhul kui nad soovivad ennast Eestiga pikemaajaliselt siduda.

Lõikega 4 sätestatakse eesti keele nõude kohaldamise erisused tulenevalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiividest 2014/36/EL (kolmandate riikide kodanike hooajatöötajatenäriisi sisenemise ja seal viibimise tingimuste kohta), 2014/66/EL (kolmandate riikide kodanike liikmesriiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta ettevõtjasisese üleviimise korral), 2016/801/EL (kolmandate riikide kodanike teadustegevuse, õpingute, praktika, vabatahtliku teenistuse, õpilasvahetuseprogrammides või haridusprojektides osalemise ja *au pair*'ina töötamise eesmärgil riiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta), 2009/50/EÜ (kolmandate riikide kodanike kõrget kvalifikatsiooni nõudva töö eesmärgil riiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta). Nimetatud aktide kohaselt ei ole direktiivide reguleerimisesemeks olevate isikute gruppide osas lubatud siseriikliku õigusega kehtestada muid nõudeid elamisloa andmisel ja pikendamisel peale nende, mis on ette nähtud direktiividega. Nii on Euroopa Kohus asunud kohtuasjas C-491/13 seisukohale, et liikmesriigi pädevad ametiasutused võivad keelduda õpingute eesmärgil riiki lubamast niisugust kolmanda riigi kodanikku, kes on esitanud neile vastava taotluse, mille nad on läbi vaadanud, üksnes juhul kui see isik ei vasta direktiiviga ette nähtud tingimustele või kui esineb täpseid ja konkreetseid andmeid direktiiviga ette nähtud menetluse kuri- või väärarvitamise kohta. Seega määrab direktiiv 2004/114⁴ kindlaks kõik tingimused, mis puudutavad üliõpilaste riiki sisenemist, ja mitte üksnes mõningaid tingimusi, millele liikmesriigid võivad oma äranägemisel lisada muid tingimusi.

Eelnõu § 1 punktiga 5 esitatakse VMS § 187 uues sõnastuses. Paragrahvi pealkirjas asendatakse sõnad „täiendav tingimus“ sõnadega „täiendavad tingimused“. Kehtestatakse välismaalasele nõue osata eesti keelt A2-tasemel, kui välismaalane soovib töötamiseks antud tähtajalist elamisluba pikendada. Samuti sätestatakse eesti keele nõude kohaldamise erisused tulenevalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiividest 2014/36/EL (kolmandate riikide kodanike hooajatöötajatenäriisi sisenemise ja seal viibimise tingimuste kohta), 2014/66/EL (kolmandate riikide kodanike liikmesriiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta ettevõtjasisese üleviimise korral), 2016/801 (kolmandate riikide kodanike teadustegevuse, õpingute, praktika, vabatahtliku teenistuse, õpilasvahetuseprogrammides või haridusprojektides osalemise ja *au pair*'ina töötamise eesmärgil riiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta), 2009/50/EÜ (kolmandate riikide kodanike kõrget kvalifikatsiooni nõudva töö eesmärgil riiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta).

Eelnõu § 1 punktiga 6 täiendatakse VMS-i rakendussätetega, mis on antud §-s 309¹⁰ ja §-s 309¹¹.

Paragrahv 309¹⁰ sätestab erisuse 2018. aasta sisserände piirarvu arvutamises. Kui välismaalasele on antud alates 2018. aasta 1. jaanuarist tähtajaline elamisluba töötamiseks tippspetsialistina, kohaldatakse sisserände piirarvu, ei arvestata nimetatud isikuid 2018. aasta sisserände piirarvu täitumise arvutamisel. Rakendussäte on seotud eelnõu § 1 punkti 3 muudatusega, mille kohaselt edaspidi ei arvestata tippspetsialiste sisserände piirarvu täitumise arvutamisel.

Paragrahv 309¹¹ sätestab erisuse eesti keele oskuse nõude kohaldamisele ja on seotud eelnõu § 1 punktides 4 ja 5 toodud muudatustega. Nõuet osata eesti keelt A2-tasemel ei kohaldata välismaalasele, kellel on enne 2018. aasta 1. juulit antud tähtajaline elamisluba ja kes taotleb tähtajalist elamisluba töötamiseks. Eesti keele oskamise nõuet ei kohaldata tagasiulatavalt, sest see tooks kaasa isiku kohustuste suurenemise. Välismaalasele, kes tuleb peale keelenõude

⁴ Direktiiv (EL) 2016/801 on vastavate 2004/114/EÜ⁴ ja 2005/71/EÜ⁴ direktiivide uuesti sõnastus

kehtestamist olemasolevat elamisluba töötamiseks pikendama või uut tähtajalist elamisluba töötamiseks taotlema, olles selleks ajaks Eestis juba elanud tähtajalise elamisloa alusel, ei ole proportsionaalne kehtestada eesti keele oskuse nõuet, sest tema elamisloa taotlemise hetkel nõuet ei kehtinud. Seega ei saanud välismaalane olla nõudest teadlik ega astuda samme eesti keele omandamiseks ja tasemeeksami sooritamiseks. Nõue kehtestatakse seaduse jõustumisest alates Eestisse elama tulevatele välismaalastele, kes taotlevad tähtajalist elamisluba töötamiseks ja on teadlikud eesti keele nõude olemasolust ning saavad 5 aasta jooksul astuda samme eesti keele omandamiseks vajalikul tasemel.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõus ei kasutata uusi termineid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu on kooskõlas Euroopa Liidu õigusega. Eelnõu ei ole otseselt seotud Euroopa Liidu õiguse üle võtmisega, kuid eelnõu koostamisel on arvestatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga 2014/36/EL kolmandate riikide kodanike hooajatöötajatena riiki sisenemise ja seal viibimise tingimuste kohta.

6. Seaduse mõjud

Sihtrühm: tähtajalist elamisluba töötamiseks ja selle pikendamist taotlevad välismaalased, ajutise viibimisalusega lühiajalise töötamise registreerinud välismaalased.

Tähtajalised elamisload töötamiseks tippspetsialistina

2016. aastal anti piirarvu arvestusest elamisluba töötamiseks 150 tippspetsialistile ning 2017. aastal 176 tippspetsialistile. Lühiajaline töötamine registreeriti 2016. aastal 125 tippspetsialistile ja 2017. aastal 221 tippspetsialistile.

Lühiajaliseks töötamiseks registreerinud tippspetsialistidest ja nende tööandjatest võivad tõenäoliselt olla vähemalt pooled huvitatud pikaajalisest töösuhtest. Arvestades viimaste aastate statistikat võib ennustada, et väljaspool piirarvu saaks 2018. aastal tähtajalise elamisloa töötamiseks arvestuslikult 300 tippspetsialisti ja võrreldes 2017. aastaga lisanduks 2018. aastal tööjõuturule 124 tippspetsialisti. Kuna lühiajalise töötamise registreerimise regulatsioon tippspetsialisti suhtes käesoleva seadusemuudatusega ei muutu, ei ole alust ennustada, et lühiajaliselt töötavate tippspetsialistide arv märkimisväärselt suureneb

Registreeritud lühiajalised töötamised

Tabel 2. Lühiajalise töötamise registreerimise otsuste arv aastate kaupa

aasta	2014	2015	2016	2017	2018*
lühiajalise töötamise registreerimise otsused	963	1806	1752	7584	10 000

Allikas: Politsei- ja Piirivalveamet (PPA)

* PPA prognoos 2018. aastaks

Lühiajalise töötamise registreerimise arvu märgatava kasvu 2017. aastal põhjustas ühelt poolt 17. jaanuaril 2017. a jõustunud seadusemuudatus, millega pikendati lühiajalise töötamise maksimumaega 6 kuult 9 kuuni. Teiselt poolt on põhjuseks sisserände piirarvu täitumine, mistõttu polnud alates 2017. juulist võimalik taotleda tähtajalist elamisluba töötamiseks ja selle asemel kasutati tööjõu seaduslikuks värbamiseks lühiajalise töötamise registreerimist. PPA

prognoosib 2018. aastaks 10 000 lühiajalise töötamise registreerimise taotlust, mis on 2416 võrra rohkem kui 2017. aastal. Tõenäoliselt suurendab lühiajalise töötamise lubatud ajavahemiku pikendamine ühe aastani lühiajaliste töötamiste registreerimist, sest

- 1) võimaldab kasutada ajutise viibimisalusega välistöötajaid valdkondades, mis on tundlikud majanduse arengu tsüklilisusele, ning
- 2) vähendab vajadust taotleda kuni aastaste töövõimaluste puhul tähtajalist elamisluba.

Tähtajalised elamisload töötamiseks ja nende pikendamised

Alates 2014. aastast on töötamiseks antavaid tähtajalisi elamislube soovitud pikendada keskmiselt 520 luba aastas.

Tabel 3. Töötamiseks antud tähtajalise elamisloa pikendamise otsuste arv alates 2014. aastast

aasta	2014	2015	2016	2017
töötamiseks antud tähtajalise elamisloa pikendamise otsuseid	408	445	704	525

allikas: Politsei- ja Piirivalveamet (PPA)

Majanduskasvu korral on endisest rohkem väljastatud ka töötamiseks antud tähtajalisi elamislube, mida on väljastatud nii piirarvu arvestuse kohaselt kui ka väljaspool seda. Väljaspool piirarvu antakse elamisload töötamiseks näiteks info- ja kommunikatsioonitehnoloogia valdkonna töötajatele, iduettevõtete töötajatele, teadlastele ja õppejõududele, aga ka välismaalastele, kellele on elamisluba antud, arvestades sisserände piirarvu täitumist, ja kes ei ole pärast seda lahkunud elama mõnda teise riiki. Keskmiselt on alates 2014. aastast välja antud 1740 tähtajalist elamisluba töötamiseks.

Tabel 4. Töötamiseks antud tähtajalise elamisloa otsuste arv alates 2014. aastast

aasta	2014	2015	2016	2017
tähtajaline elamisluba töötamiseks	1237	1659	1800	2273

Arvestades ühel aastal keskmiselt tehtud otsuseid pikendada töötamiseks antud tähtajalisi elamislube ja väljastada uusi sama tüüpi lube, võib eesti keele nõude rakendamine mõjutada aastas umbes 2200 välismaalast, kes kas pikendavad olemasolevat või taotlevad uut tähtajalist elamisluba töötamiseks, olles Eestis juba elanud töötamiseks antud tähtajalise elamisloa alusel.

Valdkond: majanduslik mõju

Rahvusvahelise Valuutafondi (RVF) analüüs⁵, mis vaatab välismaist päritolu töötajate sissevoolu mõju arenenud majandusega riikidele, esitab järgmised mõjud majandusele:

1. Välismaist päritolu töötajate sisseränne suurendab sihtriigi sisemajanduse kogutoodangut elaniku kohta. RVF arvutuste kohaselt selgub, et kui välistöötajate osakaal täiskasvanud elanikkonna hulgas suureneb ühe protsendi võrra, tõstab see pika aja vältel sisemajanduse kogutoodangu taset elaniku kohta kuni kaks protsenti. Sisemajanduse kogutoodangu taseme kasv tuleb ennekõike tootlikkuse kasvust ja vähemal määral tööealise elanikkonna suurenemisest.

2. Nii kvalifitseeritud kui ka kvalifitseerimata tööjõu sissevool võib suurendada tootlikkust tööealise sihtriigis. RVF rõhutab, et tööturul toimib täiendamise põhimõte. See tähendab, et

⁵ <https://www.imf.org/en/Publications/Spillover-Notes/Issues/2016/12/31/Impact-of-Migration-on-Income-Levels-in-Advanced-Economies-44343>,

erineva oskuste tasemega töötajaskonna grupid täiendavad üksteist, mille tulemusel sünnib tööturul sünergia ja sel on arvestatav mõju kogu tööturule. Näitena võib tuua olukorra, kus välismaiste lapsehoidjate tööturule lubamise tõttu saavad emad varem tööturule naasta ja nende tööturul osalemise määr suureneb.

3. Välistöötajate osakaalu suurenemine töötajaskonna hulgas suurendab keskmist sissetulekut elaniku kohta nii elanike vaesema 90 protsendi kui ka rikkama 10 protsendi seas. Puuduvad viited, et välistöötajate osakaalu suurenemine tõstab Gini koefitsienti.

VMS-i kavandatud muudatused võimaldavad olulise tööjõupuudusega valdkondades, kus vabu töökohti ei ole võimalik kohaliku tööjõuturu raames täita, väljastpoolt EL-i vajaduse korral tuua tööjõudu väljaspool piirarvu kuni üheks aastaks ehk lühikeseks ajaks (ajutise viibimislusega lühiajaline töötamine) või tippspetsialiste pikemaks ajavahemikuks (tähtajaline elamisluba töötamiseks kestusega kuni 5 aastat). Kui lisandub näiteks 2500 lühiajaliseks töötamiseks registreeritud töötajat, kes töötavad ühe aasta ja kellele VMS-i nõuete kohaselt makstakse keskmist brutokuupalka (2017. aasta III kvartalis 1201 eurot), võib arvestada, et riik saab aastas ainuüksi tööandja makstava sotsiaalmaksu (33% ehk 396 eurot) kaudu ligi 12 miljonit eurot ($12 \times 396 \times 2500$) maksutululu. Peale selle tarbivad välistöötajad kohapeal teenuseid ja ostavad toitu.

Rahandusministeeriumi 2017. aasta majandusprognoosi kohaselt on sisemajanduse kogutoodang hõivatu kohta keskmiselt 34 400 € aastas ja riigieelarve maksutululu kokku u 12 000 € aastas hõivatu kohta. Kui VMS-i muudatusega lisandub 2018. aasta jooksul arvestuslikult 124 tippspetsialisti, kes töötavad tähtajalise elamisloaga ja kellele makstakse kahekordset Eesti keskmist brutokuupalka, mis tähendab, et nende maksutululu on suurem kui Eesti keskmine, toob see lisanduvat maksutululu $124 \times (2 \times 12 000)$ ehk u 3 miljonit eurot aastas.

Seega kaasneb VMS-i kavandatud muudatusega positiivne majandusliku mõju. Arvestades võimaliku sihtrühma suurust ja asjaolu, et muudatusega ei kaasne negatiivset majandusmõju, on ebasoovitava mõju kaasnemise risk väike.

Valdkond: sotsiaalne mõju

Muudatuse tulemusena laiendatakse isikute ringi, keda ei arvestata sisserände piirarvu alla ja soodustatakse lühiajalist sisserännet, kuid sellega kaasnev ebasoovitav mõju on vähene. Välistöötajad, kes tulevad Eestisse lühiajaliseks töötamiseks ajutise viibimislusega, viibivad Eestis kõige rohkem ühe aasta, pikemas perspektiivis ei mõjuta see Eesti rahvastikku ega ühiskonda. Pikemaks ajaks Eestisse tööle tulevad kvalifitseeritud tippspetsialisti tööandja on motiveeritud tema kohanemisega tegelema ning samuti on sel tippspetsialistil eeldused ühiskonnas kohaneda. Juhul kui välismaalane, kellele on töötamiseks antud tähtajaline elamisluba ja kes tahab seda pikendada või uut taotleda, soovides jääda Eestisse pikemaks ajaks kui viis aastat, loob nõue osata eesti keelt A2-tasemel eeldused tema ühiskonda lõimumiseks.

Valdkond: mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele ning avaliku sektori kuludele ja tuludele

Lühiajalisi töötajate registreerimise ja tähtajalise elamislube menetleb PPA, kellele toob muudatus kaasa vajaduse arendada menetlusinfosüsteemi ja muuta menetlusprotsessi. Eelnõuga kavandatud muudatuste rakendamiseks on vaja täiendada PPA ametisiseseid juhendeid, koolitada ametnikke, täiendada välisveebi infot. PPA tehtavad kulutused ei ole suured muudatuste osas, mis puudutavad tippspetsialistide välja arvamist piirarvu arvestusest ja need on võimalik katta PPA eelarvest. Nimetatud muudatusega kaasneva mõju ulatus ja avaldumise sagedus PPA töökorraldusele on väike, sest menetluslikult ei ole tegevuses ega ka taotluste mahus olulisi erinevusi võrreldes sellega, kui eelnõus sätestatud välismaalaste kategooria kuuluks sisserände piirarvu alla. PPA menetluskoormust tõstavad muudatused, mis puudutavad

lühiajalise töötamise registreerimise aja pikendamist. PPA tänased prognoosid näitavad, et lühiajaliste töötamiste registreerimiste taotluste arv jätkab kasvamist (hetke prognoosid 2018-10 000, 2019- 12 000, 2020 – 14 000) ja planeeritud seadusemuudatused võimendavad seda kasvu ilmselt veelgi. Arvestades lühiajalise töötamise registreerimiste prognoositavat kasvu 2018. ja 2019. aastal ning lühiajalise töötamise kestuse pikendamisest tingitud võimalikku taotluste arvu kasvu, vajab PPA nii taotluste menetluse kui ka järelkontrolli teostamiseks täiendavalt 5 ametikohta. 2017. aasta taotluste tõusuga tuli PPA toime tänu sellele, et menetlusele rakendati järelkontrolli ressursid ja järelkontrolli tehti selle võrra vähem. 2018. ja 2019. aasta taotluste prognooside ja ressursimudeli järgi on lisaks vaja 3 menetleja ametikohta. Arvestades töörande jätkuvat tõusu ja selle võimaldamist läbi LTR muudatuste, suureneb ka järelevalve vajadus, millele prognoosib PPA hetkel 2 kohta.

Tulenevalt keeleseadusest on tasemeeksami ettevalmistamise ja läbiviimise ning eksamitööde koostamise korraldamine Haridus- ja Teadusministeeriumi (edaspidi *HTM*) ülesanne, kes on selleks otstarbeks sõlminud halduslepingu SA Innovega. Nõue osata eesti keelt A2-tasemel mõjutab SA Innove tööd, sest suureneb keeleeksameid sooritavate isikute arv. Eelmisel aastal registreerus eesti keele A2-taseme eksamile 1300 inimest. Seega võib prognoositav eksaminantide arv (2200 inimest lisaks) A2-taseme eksaminandide arvu aasta jooksul mitmekordistada. Eksaminandide arvu suurenemine mõjutab eelkõigeksamikorra (ruumide üürimine, eksamimaterjalide paljundamine ja komplekteerimine, eksami läbiviijate ja hindajate tasustamine), võib tekkida vajadus laiendada kaastöötajate hulka (nt eksami läbiviijad, eksamitööde hindajad). Nende isikute, kes ei saa kulude hüvitamist taotleda kodakondsuse seaduse või keeleseaduse alusel, aga on positiivselt sooritanud eesti keele eksami tasemel A2, B1, B2 või C1, keeleõppekulud hüvitatakse. Hüvitist maksab Haridus- ja Teadusministeeriumi toel SA Innove. Muudatustega lisanduv kulu sõltub sellest, kui palju eksaminandidest eksami sooritab ja kas eksaminandid on kasutanud keeleõppimiseks koolitusasutust, millel on vastava taseme õpetamiseks vajalik koolitusluba. Eesti keele õppe eest tasutud õppemaks hüvitatakse kuni 320 euro ulatuses üks kord iga positiivselt sooritatud tasemeeksami kohta.

Valdkond: mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele

Muudatuste mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele on väike. Muudatusel võib olla teatav mõju sisejulgeolekule ja turvalisusele, kuid võimalikku ebasoovitavat mõju aitavad vältida nii elamisloa andmise VMS-s sätestatud tingimused kui ka PPA tehtav eel- ja järelkontrollimenetlus. Nende menetluste käigus on võimalik selgitada ja maandada välismaalasega seotud võimalikud julgeolekuriskid.

7. Seaduse rakendamise eeldatavad kulud ja tulud

Lühiajalist töötamist ja sisserände piirarvu puudutavate muudatuste rakendamine eeldab infotehnoloogilisi arendustöid PPA kodakondsus- ja rändevaldkonna menetlusinfosüsteemis (UUSIS). UUSIS-e arendustööde orienteeruv maht on 88 tundi ja maksumus on suurusjärgus 6000 eurot. Arendustööde täpne maksumus selgub pärast täpse arendustellimuse koostamist. Infotehnoloogiliste arenduste tegemiseks vajalikud kulud kaetakse Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskuse eelarvest. PPA on Siseministeeriumile edastanud info, mille kohaselt on PPA iga-aastane lisanduv personalikulude vajadus (5 ametikohta) 113 965 €, ametikohtadega lisanduv majandamiskulude suurus esimesel aastal 27 480 € ja järgnevatel aastatel 8564 €.

Välismaalasele keetetaseme nõude kehtestamisega kaasnevad Haridus- ja Teadusministeeriumi eelarvele lisakulud. A2-taseme keeleeksami läbiviimise arvestuslik kulu on ligikaudu 120 eurot eksami sooritaja kohta. Kui prognoositavast 2200 inimesest 1000 osaleb aasta jooksul A2-taseme eksamil, on arvestuslik lisakulu eksamite läbiviimiseks 120 000 eurot. Kui eksami

sooritajatest 500 sooritab eksami positiivselt, suureneksid kulutused keeleõppekulude hüvitamiseks 160 000 euro võrra (juhul, kui nad on õppinud keeleõppekulude hüvitamise tingimustele vastavas koolitusasutuses ja esitavad avalduse hüvitada suurim võimalik summa, mis on 320 eurot).

Kuna keeleoskuse nõue hakkab kehtima seaduse jõustumise hetkest, siis tõenäoliselt ei teki kulud sellises mahus kohe, vaid progresseeruvad aastate jooksul. Kulude prognoosimisel peab arvestama, et tegelikult elab juba praegu Eestis välismaalasi, kes oskavad eesti keelt, kuid ei ole sooritanud tasemeeksamit ja võivad olla huvitatud esimesel võimalusel eksami sooritamisest. Seega peaks arvestama, et juba 2019. aastal kavandatakse eelarvesse lisaraha vähemalt 20% ulatuses prognoosist ehk arvestama peaks vähemalt 440 inimesega, kes sooritavad eksami või kellele tuleks hüvitada keeleõppekulud. 440 inimese eesti keele tasemeeksami läbiviimiseks on vaja kavandada lisaraha ligikaudu 53 000 eurot ja keeleõppe hüvitamiseks umbes 141 000 eurot.

Seaduse rakendamisega seotud eeldatavat rahalist tulu ei ole.

8. Rakendusaktid

Seaduse rakendamiseks ei ole vaja muuta rakendusakte.

9. Seaduse jõustumine

Eelnõu jõustub 2018. aasta 1. juulil, kuna tegemist on muudatustega, mis eeldavad PPA infosüsteemis arenduste tegemist.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu aluseks olnud töörühma ettepanekute väljatöötamisel osalesid Riigikantselei, Haridus- ja Teadusministeeriumi, Justiitsministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Rahandusministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi, Kultuuriministeeriumi, Politsei- ja Piirivalveameti, Tööinspektsiooni, Eesti Aiandusliidu, Eesti Ametiühingute Keskliidu, Eesti Kaubandus- ja Tööstuskoja, Eesti Teenusmajanduse Koja, Eesti Töoandjate Keskliidu, Eesti Töötukassa, Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse, Mainor AS, SA Archimedes, Tartu Ülikooli, Tallinna Ülikooli ning Euroopa Rändevõrgustiku Eesti kontaktpunkti esindajad.

Eelnõu esitatakse eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu kooskõlastamiseks ja arvamuse avaldamiseks Sotsiaalministeeriumile, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile, Kultuuriministeeriumile, Haridus- ja Teadusministeeriumile, Justiitsministeeriumile ning Rahandusministeeriumile.

Algatab Vabariigi Valitsus2018

(allkirjastatud digitaalselt)

.....
.....