

Välismaalaste seaduse ning teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus

I. Hetkeolukord ning tehtud uuringud	1
II. Probleem, sihtrühm ja eesmärk.....	4
III. Kaalutud lahendused	20
IV. Kavandatud õiguslik regulatsioon	22
V. Määratletud mõjud	28
VI. Väljatöötamise tegevuskava	38

I. Hetkeolukord ning tehtud uuringud

1. Kehtiv regulatsioon	Välismaalaste Eestisse saabumise, Eestis ajutise viibimise, elamise ja töötamise aluseid reguleerib välismaalaste seadus (edaspidi VMS). Eesti ühiskonnale ja majandusele lisandväärtust andvate talentide ligimeelitamiseks algatas Siseministeerium 2013. a koostöös teiste ministeeriumite ja sotsiaalpartneritega VMS-i muutmise. 2013. a 1. septembril jõustusid VMS esimese etapi muudatused, 2016. a jaanuaris teise etapi muudatused ning 2017. a VMS kolmanda etapi muudatused. Rakendatud muudatustega soodustati tippspetsialistide, teadlaste, iduettevõtjate, IKT sektori töötajate ja suurinvestorite Eestisse elama asumist. Samuti parendati pererände tingimusi, lihtsustati elamisloa taotlusprotsesse ning mindi elamisloa pikendamise põhiselt lähenemiselt üle järelkontrolli põhisele lähenemisele. Juhitud sisserändepoliitika peab arvestama Eesti ühiskonna ja tööturu vajadusi, toetades Eesti demograafilist, kultuurilist ja majanduslikku jätkusuutlikkust ja arengut. Arvestades pidevas muutumises olevat keskkonda ja sellest tulenevalt uusi vajadusi ning pidades silmas erinevates riiklikes arengukavades toodud eesmärgi, on käesoleva väljatöötamiskavatsuse eesmärgiks välismaalaste Eestis elamist, töötamist ja õppimist puudutava regulatsiooni ajakohastamine, et see vastaks paremini praktikas ilmnenu vajadustele ja Eesti eesmärkidega.
2. Seotud strateegiad ja arengukavad	Eesti eri strateegiadokumentides ja arengukavades on selge vajadusena nimetatud majanduse, teaduse ning hariduse rahvusvahelistumist. Samuti on esile tõusnud targa majanduse ning tööjõu- ja talendipoliitika, mille elluviimise ühe olulise meetmena nähakse sisserännet. „Siseturvalisuse arengukava 2015-2020“¹ kohaselt on Eesti rändepoliitika üks peamine ülesanne aidata saavutada riiklike eesmärgi pidevalt muutavas keskkonnas arvestades ülemaailmseid ja regionaalseid protsesse. Juhitud

¹ „Siseturvalisuse arengukava 2015-2020“. Kättesaadav:

https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumentid/Arengukavad/siseturvalisuse_arengukava_2015-2020_kodulehele.pdf

	rändepoliitika peab soodustama nende välismaalaste Eestisse tulekut, kes annavad ühiskonnale tervikuna lisandväärtust ning kelle siinviibimine on kooskõlas avalike huvidega, Euroopa Liidu ühisõiguse ja põhivabadustega; samas ära hoidma elamislubade ja viisade väärkasutust ning ebaseaduslikku sisserännet, et tagada turvalisus, avalik kord ja riigi julgeolek. Eesti rändepoliitika lahutamatuks osaks on avaliku korra ning riigi julgeoleku kaitse, mistõttu juhitud rändepoliitika peab olema kooskõlas Riigikogu poolt kinnitatud julgeolekupoliitika alustes² välja toodud põhimõtete ja tegevussuundadega. Konkurentsivõime kava „Eesti 2020“³ kohaselt on vajalik Eesti majanduse jaoks olulistesse valdkondadesse talentide juurde meelitamine ehk koordineeritud talendipoliitika. Lisaks tippspetsialistide sisserände soodustamisele, peab Eesti konkurentsivõime kava "Eesti 2020" oluliseks välistudengite ja teadlaste Eestisse elama asumise tingimuste parandamist ning Eesti kõrghariduse atraktiivsemaks muutmist välistudengitele⁴. „Eesti ettevõtluse kasvustrateegia 2014-2020“⁵ toob ühe tegevusena välja tõhusa talendipoliitika väljaarendamise ning seab eesmärgiks lihtsustada talentide leidmist, sisserännet ning rakendamist nii ettevõtjate kui tööjõu osas. Samuti seatakse eesmärgiks muuta Eesti talentide sihtriigiks. Eesti teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni 2014–2020⁶ strateegias „Teadmistepõhine Eesti“ on välja toodud, et Eesti vajab rändepoliitikat, mis toetab riigile ja majandusele vajalike spetsialistide õppima ja tööle asumist. Teadmispõhise ühiskonna kujundamine vajab kõrgelharitud töötajaid, mis viitab mõistlikult avatud haridusrände vajalikkusele. „Kõrgharidusprogramm 2016-2019“⁷ kohaselt on Eesti kõrghariduspoliitika üks eesmärkidest suurendada Eestis õppivate välistudengite osakaalu ning seab meetmena esile kõrghariduse rahvusvahelise konkurentsivõime edendamise.
3. Tehtud uuringud	Välismaalaste seaduse ning teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiseks kogus Siseministeerium koostööpartneritelt ettepanekuid VMS-i muutmiseks. Tehtud ettepanekute pinnalt kaardistati kehtiva regulatsiooni probleemkohad ning nende lahendusvõimalused. Välistööjõu, tudengite ning talentide sisserände ning senise poliitika arenguvõimaluste kohta on Eestis viimastel aastatel läbi viidud ka mitmeid uuringuid:

² Riigikogu heaks kiidetud Eesti julgeolekupoliitika alused: <https://www.riigiteataja.ee/akt/306062017002>

³ Eesti 2020: <https://riigikantselei.ee/et/konkurentsivoime-kava-eesti-2020>

⁴ Konkurentsivõime kava Eesti 2020: <https://riigikantselei.ee/et/konkurentsivoime-kava-eesti-2020>

⁵ Eesti ettevõtluse kasvustrateegia 2014-2020:

<http://kasvustrateegia.mkm.ee/pdf/Eesti%20ettevotluse%20kasvustrateegia%202014-2020.pdf>

⁶ Eesti teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni strateegia 2014-2020:

https://www.hm.ee/sites/default/files/tai_strateegia.pdf

⁷ Kõrgharidusprogramm 2016-2019:

https://www.hm.ee/sites/default/files/lisa_8_korghariduse_programm_2016-2019.pdf

	• Ülevaade riigi rändepoliitika valikutest. (2015). Riigikontroll. • E-M.Asari et al. (2015). „Eestisse seaduslikult sisse rännanud välismaalaste profiilide kaardistamine ning nende vastavus Eesti tööjõuturu vajadustele“. Sisekaitseakadeemia Migratsiooniuringute Keskus. • L. Kirss et al. (2014). „National Practices for International Talent Attraction and Retention in Estonia“. Praxis. • Haaristo, H-S. (2014). „Välisüliõpilased Eestis – kas vajame neid ka tööturul?“. Praxis poliitikaanalüüs. • Rozeik, H. (2014). „Kõrgelt kvalifitseeritud välistööjõud Eestis- olukord ja arenguvõimalused“. Praxis poliitikaanalüüs. • „Kõrgelt kvalifitseeritud kolmandate riikide kodanike rände soodustamine, Eesti aruanne“. (2013). Sisekaitseakadeemia Migratsiooniuringute Keskus. • Meriküll, J., and Eamets, R. (2009). „Teadmistepõhise majanduse suunas liikumiseks vajalik tööjõud ja koolitusvaldkonnad“. Uuringu lühiversioon. Riigikantselei⁸. • „Välistööjõu vajaduse uuring: 2011“. (2011). Turu-uuringute AS⁹. • „Eesti Tööturg täna ja homme“. (2014). Inimeste oskuste ja tööturu vajaduste ühitamise rakkerühm. Riigikantselei. • „Tööjõupuuduse leevendamine migratsiooni kaudu“. (2010). Sisekaitseakadeemia, Euroopa Rändevõrgustik¹⁰. • H. Maasing ja K. Valdaru. (2013). „Elamisluba välisinvestorile – investeeringu suurus ja residentsuse kohustus“. Sisekaitseakadeemia Migratsiooniuringute Keskus. • K, Kallas et al. (2014). „Uussisserändajate kohanemine Eestis: valikud ja poliitikaettepanekud tervikliku ja jätkusuutliku süsteemi kujundamiseks“. Balti Uuringute Instituut¹¹. • H. Maasing ja K. Valdaru. (2012) „Haridusränne Eestisse – mida õppida naabritelt?“. Sisekaitseakadeemia Migratsiooniuringute Keskus. • Masing, H. (2012). „Välistudengite ränne – Eesti aruanne“. Sisekaitseakadeemia Euroopa Rändevõrgustik.
--	---

⁸ https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/TOF/TOF_uuringud/49_riigikantselei_poliitikaanalyyysi_sari_nr_1.pdf

⁹ <https://www.tootukassa.ee/sites/tootukassa.ee/files/Valistoojou%20vajaduse%20uuring%202011.pdf>

¹⁰ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/labour-demand/ee_satisfying_labour_demand_through_migration_in_estonia_ee.pdf

¹¹ https://www.siseministeerium.ee/public/TOF_-_uussisserandajad_-_lopuaruanne.pdf

II. Probleem, sihtrühm ja eesmärk

4. Probleemi kirjeldus ja selle tekke põhjus¹	Majanduses viimastel aastatel toimunud muutused, ekspordi senisest suurem osatähtsus ettevõtluses, suurenenud kõrglisandväärtusega töökohtade arv ning riigi eesmärk suurendada konkurentsivõimelisemate, suuremat lisandväärtust loovate ning teadus- ja arendustegevusel põhinevate ettevõtete osakaalu, on tinginud suurema nõudluse kõrgelt kvalifitseeritud välistööjõu järele. Lisaks tippspetsialistidele on suurenenud vajadus ka oskustööjõu järele.¹² Kui teatud määral on tööjõupuudust võimalik lahendada tootmisprotsesside automatiseerimise ja mehhaniseerimise teel, siis ainuüksi tööjõu kasutamise ümbervaatamine ei ole suureneva tööjõu asendusvajaduse kontekstis piisav lahendus. 2015. a avaldatud Riigikontrolli rändepoliitika ülevaates toodi probleemina välja nii kvalifitseeritud tööjõu puudust kui riigi vajakajäämisi kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamisel ja tööturuvajaduste tõhusa analüüsisüsteemi töölepanemisel¹³. Tööturu vajaduste kõrval on kõrghariduse ning teaduse rahvusvahelistumiseks ja arenguks vajalik soodustada ka õppe- ja teadusrännet. Rändepoliitika strateegilisemaks juhtimiseks, talentide ligimeelitamiseks ning kõrghariduse rahvusvahelistumise toetamiseks on riiklikul tasandil tehtud mitmeid olulisi samme. Liikumist nutika rändepoliitika suunas peegeldavad mitmed riiklikud strategiadokumendid, tegevuskavad ning viimastel aastatel läbi viidud seadusemuudatused. 2015. a vastu võetud „Siseturvalisuse arengukava 2015–2020“, mis koondab endas siseturvalisuse poliitika kujundamise ja elluviimisega seotud tegevusi, loob rändepoliitika strateegilisemaks juhtimiseks laiemat raamistikku, tuues välja valdkonna arendamise olulisemad poliitikainstrumendid ning tegevussuunad¹⁴. Välisspetsialistide kaasamiseks on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi eestvedamisel välja töötatud „Talendipoliitika tegevuskava 2017+“, mis seab eesmärgiks suurendada Eesti atraktiivsust töö- ja elukoha sihtriigina, et Eestile vajalikel inimestel oleks huvi Eestisse tööle tulla, nende värbamine ja tööle asumine oleks lihtne ning et nad leiaksid endale sobivad töö- ja elamistingimused. Lisaks erinevatele tegevuskavadele on tippspetsialistide, kõrgelt kvalifitseeritud tööjõu, aga ka üliõpilaste ja teadlaste sissevõetamiseks välismaalaste Eestis elamist, töötamist ja õppimist puudutavasse regulatsiooni alates 2013. a sisse viidud mitmeid olulisi muudatusi. Kuigi erinevatel tasanditel võetud sammud on tõstnud Eesti atraktiivsust välistalentide silmis ning parandanud nende võimalusi Eesti elama, õppima ja tööle asumiseks, on pidevalt muutuv keskkond ning tööturu vajaduse tinginud olukorra, kus kehtiv regulatsioon seab talentide ligimeelitamisele ning nende hoidmisele olulised piirangud.
---	--

¹² Tööjõuvajaduse ja -pakkumise prognoos aastani 2025:

https://www.mkm.ee/sites/default/files/toojouprognosis_2025_lyhikirjeldus_uus.pdf

¹³ Karis, A. „Ülevaade riigi rändepoliitika valikutest“, lk 8-9, 2015;

¹⁴ Siseturvalisuse arengukava 2015-2020

Koostööpartneritega koostöös kaardistati järgnevad kitsaskohad kehtivas sisserände regulatsioonis. Väljatöötamiskavatsuses on need kategoriseeritud nelja teemabloki alla.

4.1. Töörände regulatsioon

i. Lühiajaline töötamine mitme tööandja juures samaaegselt

VMS võimaldab Eestis lühiajaliselt töötada, juhul kui lühiajaline töötamine on Politsei- ja Piirivalveametis (edaspidi PPA) registreeritud. Kehtiv õigus ei sea lühiajalise töötamise puhul piiranguid mitme tööandja juures töötamiseks, kuid iga tööandja on kohustatud lühiajalise töötamise eraldi PPA-s registreerima ning seejuures maksma välismaalasele VMS-is sätestatud töötasu, mis on võrdne vähemalt Eesti keskmise brutopalgaga. Seega näiteks, kui välismaalane on ajutiselt Eestis tööl IT spetsialistina ühe ettevõtte juures ning soovib mõned tunnid nädalas täiendavalt töötada mõne teise ettevõtte jaoks, siis on ka teine ettevõtte kohustatud välismaalase töötamise PPA-s registreerima ning maksma talle vähemalt Eesti keskmist brutokuupalka. Praktikas on seetõttu tekkinud olukordi, kus lühiajalise töötamise nõuded mitme tööandja juures töötamise korral on saanud oluliseks piiranguks, kuna seadusest tulenev palganõue ning lühiajalise töötamise igakordne registreerimine teise ettevõtte poolt ei ole mõistlik ning muudab täiendava töötamise nii välismaalase kui tööandja jaoks keerulisemaks. Kui töötamiseks antava elamisloa puhul on lubatud, et välismaalane võib paralleelselt töötada ka teise tööandja juures, tingimusel, et esimese tööandja juures järgitakse kõiki VMS-is sätestatud tingimusi (sh elamisloa taotlemine, Töötukassa loa taotlemine, palgakriteerium), siis lühiajalise töötamise puhul sellist erisust seaduses ette nähtud ei ole.

ii. Tööandja vahetamine

Kehtiva töörände regulatsiooni kohaselt määratakse elamisloas kindlaks tööandja ning vastavad andmed kantakse elamisloakaardile. Elamisloakaardile kantud tööandjal on seaduse kohaselt kutsuja kohustused. Välismaalane, kes töötab Eestis töötamiseks antava tähtajalise elamisloa alusel võib küll tööandjat vahetada, kuid peab selleks taotlema uut elamisluba ning uuel tööandjal tuleb võtta üle ka kutsuja kohustused. See tähendab, et kehtiva õiguse kohaselt ei ole tööandja vahetamine ilma uue elamisloa taotlemiseta lubatud. Praktikas on aga üha rohkem olukordi, kus Eestisse tööle tulnud välismaalane soovib elamisloa kehtivusajal tööle asuda teise tööandja juurde. Seda enam nüüd, kus tähtajaline elamisluba antakse üldjuhul kehtivusega kuni viis aastat ning pikendatakse kuni kümneks aastaks. Iga kord uue elamisloa taotlemise nõudmine ei ole aga mõistlik ei välismaalasele ega tööandjale. Samuti ei ole menetlusega kaasnev halduskoormus põhjendatud riigi vaates, kuivõrd pädevad organid on välismaalase tausta juba esimese elamisloa taotluse menetluses kontrollinud. Elamisloa vahetamise nõue ei ole ka kooskõlas järelkontrollipõhise menetlusega, millele mindi elamisloa menetluses üle 2017. a. Seega vajab kehtiv kord paindlikumat

	lähenedmist, kus võimaldatakse tööandja vahetamist ja kutsuja kohustuste üleminekut uuele tööandjale, ilma uue elamisloa taotlemiseta. <i>iii. <u>Täiendavad nõuded renditöö puhul</u></i> Kehtiv õigus seab renditöö puhul tööandjale täiendavad nõuded välismaalase Eestisse tööle kutsumiseks. VMS kohaselt võib renditöö registreerida lühiajalise töötamisena või anda välismaalasele elamisloa töötamiseks renditöötajana, kui Eestis registreeritud tööandja tegutseb renditöö vahendajana ning tööandjal on deposiidis vahendeid vähemalt kümne protsendi ulatuses töötasufondist. Renditöö vahendajana tegutseva ettevõttele täiendavate nõuete seadmise eesmärgiks oli vältida võimalike väärkasutusi. Praktikas on töötasu deposiidi nõue saanud takistuseks renditöö värbamisel, kuna renditööettevõtetele on seatud ebaproportsionaalselt suuremad kohustused võrreldes tavalise tööandjaga. Probleemiks on see, et deposiidi suuruse arvestamisel võetakse lisaks välismaalaste töötasufondile arvesse ka kohalike töötajate töötasufondi. Selle tulemusena võib personalirendiettevõtjal tekkida kohustus maksta deposiiti suurem summa kui on näiteks välismaalaste töötasud kokku. <i>iv. <u>Kutsuja kohustused lühiajalise töötamise puhul</u></i> Töörände efektiivse toimimise üks põhimõtetest on tööandja vastutuse regulatsioon. Tööandja, kes kutsub välismaalase Eestisse tööle, peab ka tema eest vastutama, vajadusel majutama ja üleval pidama ning juhul kui riigil tuleb isik sunniga välja saata, peaks riigi kulud katma välismaalase Eestisse kutsunud tööandja. Kui elamisloa töötamiseks puhul on selgelt sätestatud, et tööandjal on kutsuja kohustused, siis lühiajalise töötamise registreerimise puhul on seaduses vastav täpsustus puudu. Riigi võimalikud kulud seoses riigis ebaseaduslikult viibiva välismaalasega aga ei sõltu sellest, kas välismaalane viibis riigis elamisloaga töötamiseks või ta oli saanud viisa ja oma lühiajalise töötamise registreerinud, mistõttu ei ole põhjendatud, et lühiajalise töötamise puhul tööandjale kutsuja kohustusi ei ole sätestatud. <i>v. <u>Peatöövõtja vastutus välismaalase ebaseadusliku töötamise puhul</u></i> Piiramaks ebaseaduslikult riigis viibivate välismaalaste töötamist, on kehtivas riigihangete seaduses seatud piirang nendele hankemenetluse pakkujate või taotlejate suhtes, keda või kelle haldus-, juhtimis- või järelevalveorgani liiget või muud seaduslikku või asjaomase riigihankega seotud lepingulist esindajat on karistatud riigis ilma seadusliku aluseta viibiva välismaalase töötamise võimaldamise eest. Kehtiv õigus ei sea samas vastutust kogu tarne- ja ahelahankes. Samuti ei ole vastutust seatud selleks puhuks, kui hankemenetluse pakkujat või taotlejat on karistatud välismaalase Eestis töötamise tingimuste rikkumise eest – nt tööle on võetud välismaalane, kellel on küll seaduslik alus riigis viibimiseks, kuid tema töötamist PPA-s ei registreerita ning välismaalasele ei maksta VMS-is sätestatud töötasu. Eelneva tõttu on kehtiva piirangu mõju ebaseadusliku töötamise takistamisele ainult osaline. <i>vi. <u>Töötukassa luba</u></i>
--	---

Kehtiva regulatsiooni kohaselt võib elamisloa töötamiseks anda välismaalasele, kui Töötukassa on selleks andnud loa, olles kontrollinud, et töökohta ei ole võimalik täita töökohale esitatavatele kvalifikatsiooni- ja kutsenõuetele vastava Eesti kodaniku, Euroopa Liidu kodaniku ega Eestis elamisloa alusel elava välismaalasega ning töökoha täitmine välismaalasega on põhjendatud tööturu olukorda arvestades ning Eesti Töötukassa andmetele tuginedes. Seega peab tööandja enne välismaalase elamisloa taotlust esitama taotluse Eesti Töötukassale nõusoleku saamiseks. Praktikas aeglustab see kogu elamisloa protsessi nii välismaalase kui tööandja jaoks. Seadmata küsimuse alla tööturu kontrolli põhimõtte olulisust, on vaja lihtsustada tööandjale välismaalase Eestisse toomise seonduvat asjaajamist.

vii. Suurinvestori regulatsioon

VMS-i III etapi muudatustega, mis jõustusid 2017. a. jaanuaris, kehtestati suurinvestori regulatsioon. Uue regulatsiooniga võimaldati elamisloa andmist nendele välismaalastele, kes on teinud vähemalt 1 000 000 euro suuruse otseinvesteeringu Eesti äriregistrisse kantud äriühingusse, mis investeerib peamiselt Eesti majandusse, või investeeringu investeerimisfondi, mille investeerimispoliitika kohaselt investeeritakse fondi vahendeid peamiselt Eesti äriregistrisse kantud äriühingutesse. Regulatsiooni eesmärgiks oli meelitada välisinvesteeringuid ning avaldada seeläbi positiivset mõju majandusele. Kuigi uue regulatsiooniga on juba välisinvestoreid Eestisse saabunud, on taotluste ning väljastatud elamislubade arv suurinvestoritele üsna tagasihoidlik: 2017. a esitati kolm taotlust suurinvestori elamisloaks ning kõik taotlused on saanud ka positiivse vastuse. Põhjus vähese huvi vastu võib mh seisneda selles, et Eestis kehtestatud suurinvestori regulatsioon seab võrreldes teiste liikmesriikide regulatsiooniga oluliselt kõrgemad investeeringu nõuded. Mitmed EL liikmesriigid on kehtestanud eraldi elamisloa nendele kolmanda riigi kodanikele, kes on investeerinud teatud määral rahalisi või mitterahalisi vahendeid sellesse riiki. Kuigi Prantsusmaal ja Suurbritannias on investeeritava summa ulatus kõrgem kui miljon, on valdavas osas liikmesriikide puhul elamisloa saamiseks nõutav investeeringu määr oluliselt madalam. Nt Bulgaaria puhul on investeeringu nõudeks üks miljon bulgaaria leevi (ca 511 291 eurot), Kreekas 250 000 eurot, Saksamaal 250 000 eurot ja Lätis 64 600 eurot. Eelneva tõttu ei ole suurinvestori regulatsioon Eesti olulisel määral välisinvesteeringuid juurde toonud.

viii. Usulise ühenduse kutse munga, nunna ja vaimulike Eestis töötamine

Kehtiva õiguse kohaselt võib välismaalane lühiajalisel töötada, kui tema töötamine on PPA-s registreeritud, välja arvatud, kui välismaalase töötamise õigus tuleneb seadusest või välislepingust. Muuhulgas on lühiajalise töötamise registreerimise kohustus munkadel, nunnadel ja vaimulikel, kelle on Eestisse kutsunud usuline ühendus. Kuna usulise ühenduse kutse peab eelnevalt olema Siseministeeriumi poolt kooskõlastatud, on tekkinud olukord, kus usulise ühenduse juurde tööle asuja puhul tuleb läbida kolmeastmeline protsess: esmalt kutse kooskõlastada

Siseministeeriumiga, seejärel registreerida PPA-s lühiajaline töötamine ning alles seejärel võib vaimulik, nunn või munk minna elamisluba taotlema. Selline menetluskord ei ole mõistlik ei usulisele ühendusele, välismaalasele ega ka riigile, kuivõrd tähendab täiendavat halduskoormust.

4.2. Ajutiselt riigis viibivate välismaalaste elukohta registreerimine

Viimastel aastatel on oluliselt lihtsustatud ajutiselt Eestis viibimise ning siin töötamise tingimusi, võimaldades pikaajalise viisa alusel riigis viibimist kuni aasta ning teatud kategooriate välismaalastel on lubatud Eestis ajutiselt viibida kuni 1,5 aastat. Lisaks eelnevale on tulenevalt EL direktiivist 2016/801/EL välisüliõpilastel peatselt lubatud teise riigi elamisloa või viisaga Eestis viibida kuni aasta ning teadurite puhul isegi kauem. Samas ei ole ajutise viibimisalusega Eestis viibivatel välismaalastel lubatud oma elukohta rahvastikuregistris (edaspidi *RR*) registreerida. Eelnev on tinginud olukorra, kus lühiajaliselt Eestis töötavad välismaalased, teadlased või ettevõtjad küll panustavad läbi maksude Eesti majandusse, kuid mitmed avalikud teenused on neile elukohta registreerimise takistuste tõttu kättesaamatud. Näiteks on ajutise viibimisalusega ja lühiajaliselt töötavad välismaalased ravikindlustatud isikud, kuid perearsti juures nimekirja saamine on problemaatiline, kuna neil puudub *RR*-is registreeritud elukoht.

4.3. Viisa regulatsioon

i. Viisa otsuste vaidlustamine

Eestis on kehtestatud kaheastmeline vaidlustamise süsteem ning halduskohtul ei ole pädevust üle vaadata viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise või kehtetuks tunnistamise otsuse vaidlustamise käigus tehtud otsuseid (VMS § 100¹⁸). Esmalt saab välismaalane esitada avalduse otsuse teinud asutusele ning seejärel vajadusel ministeeriumile. Välisministeerium ja Siseministeerium kontrollivad vastavalt oma pädevustele otsuste formaalset ja materiaalselt õiguspärasust. Tulenevalt Euroopa Kohtu otsusest eelotsuseasjas C-403/16, millega kohus leidis, et liidu õigus kohustab liikmesriike ette nägema viisa andmisest keeldumise otsuste vaidlustamise menetluse, mis peab teatavas menetlusstaadiumis tagama kohtus vaidlustamise võimaluse, vajab siseriiklik kord muutmist, viimaks Eesti viisa vaidlustamise regulatsiooni kooskõlla EL õigusega.

ii. Diginomaadide viisa

Tänapäevases globaliseerunud maailmas on inimestele omane mobiilsus ja hargmaisus. Inimestel on samaaegselt sidemeid mitmes riigis - nad võivad elada ühes riigis, töötada teistes riikides ja viibida pikemaajaliselt veel muudes riikides. Koos infotehnoloogia arengu võimalustega on üha rohkem levipinda leidnud eluviis, kus töötatakse veebipõhiselt, samaaegselt pidevalt erinevates riikides ringi reisides. Selliseid isikud, kes töötavad asukohast sõltumatult, elavad erinevates paikades,

omamata alalist elukohta või elupaika, kutsutakse diginomaadideks. Prognostitse, et aastaks 2035 on maailmas rohkem kui miljard inimest, kes elavad digitaalsete nomaadidena.¹⁵ Üha rohkem tööandjaid ja riike konkureerivad omavahel, meelitamaks ligi diginomaade. Eesti kui uudsete tehnoloogiliste lahenduste poolest tuntud riik, on rahvusvahelises mastaabis diginomaadidele atraktiivne sihtriik. Tänaseks on e-residentsuse programm saavutanud digitaalsete nomaadide suure populaarsuse. Samas ei ole digitaalnomadidele riiki sisenemiseks erireegleid loodud. Üldjuhul taotlevad diginomaadid turistiviisaid, kuigi riiki saabumise eesmärk on kaugtöö tegemine. VMS-is on töötamise mõiste lai, hõlmates mis tahes tegevust Eestis, mille eest võib eeldada tulu, olenemata lepingu sõlminud teise poole asukohast. Seega peab VMS-i kohaselt ajutiselt riigis viibiv diginomaad oma lühiajalise töötamise Eestis registreerima. Reeglina diginomaadidel aga puudub Eestis kutsuja, kelle juures tööd tehakse. Eelpool kirjeldatu tõttu ei mahutu diginomaadid klassikalise töötamise reeglite alla, mistõttu ei ole nende Eestis tegutsemine kooskõlas seaduse nõuetega, kuid samas ei ole neil võimalik neid nõudeid ka täita.

4.4. Muud, sh tehnilised muudatused

i. Siduv eelotsus

VMS kohaselt keeldutakse välismaalase lühiajalise töötamise registreerimisest või töötamiseks elamisloa andmiseks, kui on põhjust kahelda tööandja usaldusväärsuses. Samuti keeldutakse õppimiseks elamisloa andmisest, kui on põhjust kahelda õppeasutuse usaldusväärsuses. Praktikas on juhtumeid, kus välismaalase Eestisse kutsuja on korduvalt rikkunud VMS-is sätestatud nõudeid ning aidanud kaasa regulatsiooni väärkasutusele. Nt õppeasutus ei ole korduvalt teavitanud PPA-d välismaalase õppetöös mitteosalemist ning ei kontrolli välismaalasele Eestisse kutse andmisel õppuri tausta või võimekust õppetöös osaleda. Samuti on tööandjaid, kes on korduvalt rikkunud VMS-is sätestatud nõudeid. Sellises olukorras ei ole mõistlik igakordselt hinnata elamisloa või viisa taotlust, kuivõrd ametiasutustele on juba eelnevalt teada, et kutsuja ei ole usaldusväärne ning välismaalase Eestisse lubamine hõlmaks endas olulisi illegaalse immigratsiooni riske.

ii. Haldusotsuse põhjendamine

VMS-is sätestatud haldusmenetluste eesmärk on tagada, et välismaalase Eestisse saabumine ning siin elamine ja töötamine oleks kooskõlas avalike huvidega ning vastaks riigi julgeoleku kaitse vajadusele. Välismaalasele, kelle suhtes on haldusorganid tuvastanud, et ta võib endas kujutada ohtu riigi julgeolekule, keeldutakse viisa või elamisloa andmisest. Kui üldreeglina põhjendatakse VMS-i alusel antud haldusakte, siis kehtiva halduspraktika kohaselt teavitatakse taotlejat otsuse õiguslikust alusest ning samuti esitatakse otsuse aluseks olnud faktid ja põhjendused,

¹⁵ <https://www.travelgig.co/2017/04/21/the-future-of-working-the-rise-of-digital-nomads/>

ulatuses, mis ei ole vastuolus riigi julgeolekuhuvidega. Vastav erisus haldusakti põhjendamise osas ei ole samas VMS-is täpsustatud.

iii. Abikaasaga koos Eestisse asumine

Eesti õiguse kohaselt võib välismaalane, kes Eestis elamisloa alusel elab, Eestisse kutsuda ka oma abikaasa. 2017 a. jaanuari muudatustega kaotati nõue, mille kohaselt peab abikaasa kutsumiseks välismaalane olema eelnevalt Eestis elanud vähemalt kaks aastat. Samas on kehtivas õiguses säilitatud tingimus, mille kohaselt võib tähtajalise elamisloa abikaasa juurde elama asumiseks anda, kui abikaasa, kelle juurde elama asutakse, on oma elukoha Eestis registreerinud ning perekonnal on tegelik eluruum Eestis. Elukoha registreeringu ja tegeliku elukoha olemasolu nõudest on erisus tehtud Eesti kodaniku või eesti rahvusest abikaasa suhtes ning juhul, kui abikaasa on saanud elamisloa õppimiseks kõrgharidusõppes, rakendusõppes või teatud alustel töötamiseks ning ettevõtluseks. See tähendab, et juhul, kui välismaalane ei kuulu eelnimetatud kategooriate alla, saab ta oma abikaasa Eestisse kaasa tuua üksnes siis, kui on juba ennast ise Eestis sisse seadnud, elukoha leidnud ning selle RR-is registreerinud. Erinevalt abikaasa regulatsioonist, ei ole sellist piirangut lähedase sugulase juurde elama asumiseks elamisloa taotlemise nõuetes. Kuigi elukoha registreeringu ja tegeliku eluruumi nõue on ka neile välismaalastele, kes taotlevad elamisluba lähedase sugulase juurde elama asumiseks, on kehtivas õiguses sätestatud erisus, et tegeliku eluruumi ja elukoha registreeringu nõue ei kohaldu, kui välismaalane ja lähedane sugulane asuvad koos Eestisse elama. Olukord, kus tähtajalise elamisloa saamise puhul erisused tegeliku eluruumi ja elukoha registreeringu nõuetest on abikaasa juurde elama asumiseks ning lähedase sugulase juurde elama asumiseks puhul erinevad, ei ole põhjendatud ning toob praktikas kaasa ebamõistlikke olukordi. Nt võib tekkida olukord, kus välismaalane saab nt oma lapse koheselt kaasa võtta, kuid abikaasa saab elamisloa alles siis, kui elukoht on RR-is registreeritud.

iv. Lähedase sugulase juurde elama asumine

Eesti õiguse kohaselt võib vanem või vanavanem asuda elama Eestis elava täisealise lapse juurde, kui vanem või vanavanem vajab hooldust ning tal ei ole seda võimalik oma asukohariigis saada. Tänapäevases globaalses maailmas on aga üha tavapärasem olukord, kus noored, kes lähevad teise riiki elama, soovivad oma vanema või vanavanema kaasa võtta, et nad aitaks lapse hoidmisega. See võimaldab noortel kiiremini integreeruda tööturule, kuna lapse hoidmise pärast ei jääle tööle minemata. Kehtiv õigus vanema või vanavanema Eestisse toomist antud juhul aga ei võimalda. Lisaks eelnevale on praktikas üha rohkem juhtumeid, kus Eestis elav välismaalane vajab hoolt ning sooviks selleks oma lapse või lapselapse Eestisse kutsuda. Kehtiv seadus aga ei võimalda täisealise lapse juurde elama asumist, juhul kui vanem või vanavanem vajab hoolt. Alati ei ole ka võimalik, et vanem või vanavanem oma alalisest kodupaigast lahkub, et asuda elama lapse või lapselapse juurde välisriigis.

	v. <u>Õppeasutuse, praktika vahendaja ja vabatahtliku teenistuse vahetamine</u> Tähtajaline elamisluba õppimiseks antakse välismaalasele õppimiseks kindla õppeasutuse juures konkreetsel õppekaval, tegutsemiseks kindlal praktikakohal või vabatahtlikus teenistuses. Välismaalase Eestisse õppima või praktikale kutsumisega võtab õppeasutus, praktika vahendaja või vabatahtliku teenistuse korraldaja ka VMS-is sätestatud kutsuja kohustused. Juhul, kui välismaalane soovib õppima asuda teise õppeasutuse juures või vahetada praktikakohta või asuda vabatahtliku teenistusse teise programmi raames, siis tuleb tal taotleda uus elamisluba. Kuivõrd elamisloa andmise alus ei muutu, on sellisel juhul iga kord uue elamisloa taotlemise nõudmine ebamõistlik nii välismaalasele kui õppeasutusele. Samuti ei ole menetlusega kaasnev halduskoormus põhjendatud riigi vaates, kuivõrd pädevad organid on välismaalase tausta juba esimese elamisloa taotluse menetluses kontrollinud. Elamisloa vahetamise nõue ei ole ka kooskõlas järelkontrollipõhise menetlusega, millele eesmärgiks oli vältida juba riigis viibivate ning seadust fookuseerida haldusorganite ressursse nendele, kes regulatsiooni väärkasutavad. vi. <u>Investeeringu nõuete ühtlustamine</u> Täna on VMS-is kolmel erineval viisil reguleeritud ettevõtjate kapitali ja investeeringu nõue – tippspetsialisti töandjale, elamisluba ettevõtluseks üldtingimustel taotlemisel ja elamisluba ettevõtluseks suurinvestorile. Iga eelnimetatud aluse puhul on investeeringu nõuded erinevad. Investeeringu nõuete erinev määratlus on praktikas põhjustanud raskusi nii ettevõtjatele ja töandjatele seaduse mõistmisel kui PPA-le seaduse rakendamisel. vii. <u>Ettevõtjasiseselt üleviidud töötaja erisused</u> VMS sätestab töandjale kohustuse maksta välismaalasele vähemalt Eesti keskmist töötasu. Kui üldpõhimõttena peab VMS-is sätestatud töötasu maksma Eestis registreeritud ettevõtte, kelle juurde välismaalane tööle asub, siis ettevõtjasiseselt üleviidud töötajate puhul on erisus, et välismaalasel võib olla sõlmitud tööleping ka välismaal asuva ettevõttega. VMS § 190¹⁶ kohaselt peab üleviidaval isikul olema kehtiv tööleping välisriigis paikneva äriühinguga. Sellest tulenevalt, kui töölepingus on sätestatud, et töötasu maksab kolmandas riigis asuv töandja, siis ei saa Eestis asuvalt vastuvõtvalt üksuselt nõuda töötasu maksmist. Lisaks eelnevale kohaldub kehtiva õiguse kohaselt ettevõtjasiseselt üleviidud töötajale Töötukassa Loa nõue. Samas ei võimalda direktiiv 2014/66/EL¹⁶ ettevõtjasiseselt üleviidud töötajale tööturu teste kohaldada, mistõttu ei ole kehtiv Eesti õigus kooskõlas direktiivi nõuetega. viii. <u>Kutsuja kohtused lähetatud töötaja puhul</u> Kehtivas VMS-is ei ole selgelt reguleeritud, et lühiajalise töötamise registreerimisel ja elamisluba töötamiseks taotlemisel lähetatud töötajale, on töandja kohustused ja
--	--

¹⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/66/EL, 15. mai 2014, kolmandate riikide kodanike liikmesriiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta ettevõtjasisese üleviimise korral;

kutsuja kohustused sellel ettevõttel, kes on Eestis ja kelle juurde isik tööle lähetatakse. Eelnev on tekitanud praktikas küsimusi, mistõttu vajaks õigusselguse huvides lähetatud töötajate puhul kutsuja kohustuste kohaldumine täpsustamist.

ix. Täpsustused Balti Kaitsekolledžile

VMS kohaselt võib tähtajalise elamisloa õppimiseks anda mh õppimiseks välislepingu alusel asutatud õppeasutuses. Vastav alus loodi selleks, et elamisloa saaks anda õppimiseks ka neile välismaalastele, kes asuvad õppima Balti Kaitsekolledžisse. VMS § 168 täpsustab elamisloa õppimiseks andmise tingimusi, seades nõude, et elamisloa õppimiseks võib anda, kui välismaalase riigis viibimise eesmärk on kõrgharidustaseme õppekava alusel õppimine ja tema õppekeele oskus on piisav. Eelnev nõue ei kata aga Balti Kaitsekolledžit, kuivõrd viimane ei anna kõrgharidust ega rakenduskõrgharidust.

x. Viisa taotlemiseks nõutav legaalse sissetuleku määr

Kehtiva õiguse kohaselt tuleb välismaalasel viisa taotlemisel tõendada, et tal on iga Eestis viibivata päeva kohta u 100 eurot sissetulekut. Praktikas on selline nõue osutunud ebamõistlikuks, kuna seab nt õppuritele või lühiajalistele töötajatel kohustuse omada u 3000 euro suurust sissetulekut kuus. Võrdluses teiste riikide nõuetega viisa taotlemisel, on selline sissetuleku määr ebamõistlikult suur. Näiteks Lätis on iga viibitava päeva kohta nõutav summa 14 eurot, Leedus 40, Soomes 30, Rootsis 45, Norras 51, Taanis 47. Seega seab kehtiv õigus viisa taotlemisel nõutava sissetuleku osas ebamõistlikud nõuded.

5.

Sihtrühm

Antud regulatsiooni osas saab välja tuua viis otsest sihtgruppi, kellele uus regulatsioon mõju avaldab:

1. välismaalased. Olenevalt muudatuse olemusest, võib antud sihtgrupi lõikes välja tuua järgnevad alagrupid:

i. välismaalased, kes soovivad lühiajaliselt või elamisloa alusel Eestis töötada, kes taotleavad elamisluba suurinvestorina, ettevõtjasiseselt üleviidud töötajana, õppimiseks, pererändeks või ettevõtluseks.

Orienteeruvalt on nende välismaalaste arv 15 000 isikut aastas.

2017. a registreeriti 7584 lühiajalist töötamist. 2018. a prognoosib PPA 10 000 lühiajalist töötamist.

Tabel 1. Lühiajalise töötamise registreerimised 2013-2017

	2013	2014	2015	2016	2017
LTR registreerimised	578	963	1086	1782	7584

Allikas: PPA

2017 a. tehti 7508 positiivset elamisloa taotlemise otsust, millest 68 ettevõtluseks, 1372 pererände alusel, 2273 töötamiseks ning 1413 õppimiseks.

Tabel 2. Elamisloa andmise positiivsed otsused 2013-2017

Elamisloa taotlemise alus	2013	2014	2015	2016	2017
Ettevõtlus	54	35	28	18	68
Kriminaalmenetluses osalemine			2		
Legaalne sissetulek					
Pereränne	1283	1387	1458	1513	1372
Püsivalt Eestisse elama asumine				1968	2359
Töötamine	863	1237	1659	1800	2273
Välisleping	624	508	637	106	23
Õppimine	679	893	1144	1297	1413
Kokku	3503	4060	4928	6702	7508

Allikas: PPA

- ii. ajutiselt riigis viibivad välismaalased, kelle viibimisaeg ületab kolme kuud ning kes võivad potentsiaalselt oma elukoha rahvastikuregistris registreerida.

Orienteeruvalt on nende välismaalaste arv 9200 isikut aastas.

Kuivõrd RR-is elukoha registreerimise õigus luuakse vaid neile, kelle Eestis viibimise õigus ületab kolme kuud, mõjutab muudatus välismaalasi, kes on saanud Eesti saabumiseks pikaajalise viisa. 2017 a. väljastati 7230 pikaajalist viisat. On põhjus eeldada, et see arv lähiaastatel tõuseb, peamiselt õppurite ning lühiajaliselt Eestis töötavate välismaalaste arvelt.

Tabel 3. Välja antud pikaajalised viisad 2013-2017

Viisa taotlemise alus	2013	2014	2015	2016	2017
Ametireis, poliitilised põhjused	50	72	76	41	53
Kultuur	6	25	1	23	11
Meditšiinilised põhjused	9	6	1	7	4
Muud	107	119	291	360	1171
Sport	22	28	18	12	8
Sugulaste või sõprade külastamine	55	83	108	186	220
Turism	7	14	15	28	15
Õpingud	348	584	711	917	1212
Ärireis	533	865	926	1490	4536
Kokku	1137	1796	2147	3064	7230

Allikas: SMIT

Keskmiselt 80% lühiajalise töötamise registreeringutest on need töötamised, kus töötamise periood ületab kolme kuud. PPA prognoosib 2018. a LTR registreeringute arvu 10 000 ringis. Seega võib eeldada, et orienteeruvalt 8000 töötamist on pikemaks perioodiks kui 3 kuud. Siia alla kuuluvad ka need välismaalased, kes tulevad Eestisse teadustööd tegema, kuivõrd nemad peavad oma lühiajalise töötamise registreerimise.

Eelnevale lisanduvad õppurid, kes õpirände direktiivi alusel Eestis teise riigi elamisloa/viisaga Eesti õppima tulevad pikemaks perioodiks, kui kolm kuud. HTM andmetel õpib Eestis iga-aastaselt u 2000 – 2500 vahetusüliõpilast. Kehtiva õiguse kohaselt peavad õppurid ajutiseks, kuid pikemaks kui kolmekuuliseks viibimiseks taotlema Eesti pikaajalise viisa või elamisloa. Eeldusel, et kõik vahetusüliõpilased taotlesid seni üliõpilasvahetuse perioodiks viisa, võib järeldada, et õpirände direktiivi mõjul suureneb ajutiste viibijate arv 1200 isiku võrra. Seega võib välismaalaste arv, kes potentsiaalselt võivad soovida oma elukohta RR-is registreerida, ulatuda 9200 isikuni (8000+1200).

iii. välismaalased, kes esitavad viisavaide

Orienteeruvalt on nende välismaalaste arv 5-10 isikut aastas.

Kehtiv õigus võimaldab välismaalasel esitada viisa otsuse kohta vaide esmalt haldusorganile, kes tegi otsuse (nn I astme vaie), ning juhul, kui vaiet ei rahuldata, uue vaide pädevale ministeeriumile (nn II astme vaie). 2017. a esitas I astmes vaide 139 välismaalast ning II astmes 8 välismaalast. Muudatustega võimaldatakse neil välismaalastel, kes on läbinud kohustusliku üheastmelise vaidemenetluse, pöörduda kaebusega ka halduskohtu poole. Kui eeldada, et kohtusse pöörduvad üksnes need välismaalased, kes seni esitasid pädevale ministeeriumile II astme vaide, on potentsiaalselt kohtusse pöörduvate välismaalaste arv u 5-10 isikut aastas.

Tabel 4. Esitatud viisavaided 2013-2017

	2013	2014	2015	2016	2017
I aste	175	77	100	115	139
II aste	9	4	1	4	8

Allikas: Välisministeerium, Siseministeerium, PPA

iv. välismaalased, kes taotlevad viisat diginomaadina

Orienteeruvalt on nende välismaalaste arv 1400 isikut aastas.

Potensiaalsete diginomaadide arvu prognoosimise osas võib aluseks võtta 2017 a. jaanuaris jõustunud Startup Viisa programmiga Eesti tulnute arvu ning ka e-residendi digi-ID saanute arvu.

Kui vaadata Startup viisaga tulnud isikute arvu ning väljastatud e-residendi digi-ID arvu, võib eeldada, et diginomaadi viisa taotlejate arv jääb orienteeruvalt 1000-5000 isiku ringi. 2017. a anti tähtajaline elamisluba töötamiseks iduettevõttes 73 isikule, elamisluba iduettevõtluseks 36 isikule ning registreeriti 94 lühiajalist töötamist iduettevõttes. Samuti anti 71 viisat iduettevõtlusega tegelemiseks. Kokku tuli Eestisse Startup viisa regulatsiooni alusel 2017. a seega 274 välismaalast. Kuivõrd diginomaadid tulevad Eestisse ajutiselt kaugtöö ja reisimise eesmärgil, võib eeldada, et nende arv on iduettevõtjatest suurem.

	Eelkõige võib diginomaadide viisa pakkuda huvi neile asukohasõltumatutele isikutele, kes täna on juba taotlenud endale e-residendi kaarti ning soovivad nüüd Eestit ka külastada. 2015. a väljastati 7475 e-residendi digi-ID-d, 2016. a 8223 ning 2017. a 14047. Tõenäoliselt soovivad e-residendi kaarti taotlenutest Eestit siiski külastada vaid mõningad neist. Eeldusel, et diginomaadide arv on iduettevõtjate omast suurem, kuivõrd tegemist on asukohast sõltumatute isikutega, ning et orienteeruvalt 10% e-residentidest võib soovida taotleda viisat diginomaadina, on potentsiaalsete diginomaadide viisa taotlejate arv u 1400 inimest. v. <u>välismaalased, kes taotlevad elamisluba suurinvestorina</u> Orienteeruvalt on nende välismaalaste arv 50 isikut aastas. 2017 a. esitati 3 taotlust suurinvestorile elamisloa saamiseks. Suurinvestori regulatsiooni paindlikumaks muutmise soovitakse suurendada potentsiaalsete investorite ringi, kes võiksid elamisluba suurinvestorina taotleda. Kui vaadata Lätis väljastatud suurinvestorite elamislubade arvu, võib eeldada, et potentsiaalsete suurinvestorite arv võib olla 50 isikut aastas. 2017 a. taotles 161 välismaalast Lätis elamisluba suurinvestorina, millest 101 kinnisvara investeeringute arvelt. Eesti puhul ei ole kinnisvarasse investeerimine regulatsiooniga hõlmatud ning investoritele esitatav investeeringu määr Läti nõuetest kõrgem. 3. tööandjad, kes välismaalase Eestisse tööle kutsuvad. Orienteeruvalt puudutab see u. 12 000 lühiajalise töötamise või elamisloa taotlust töötamiseks. 2017 a. registreeriti 7584 lühiajalist töötamist. 2018 a. prognoos on 10 000 lühiajalist töötamist. 2017 a. tehti 7508 positiivset elamisloa taotlemise otsust, millest 2273 töötamiseks. 4. haldusorganid, kes on seotud välismaalase viisa, lühiajalise töötamise või elamisloa regulatsiooniga: • PPA – muudatused elamislubade ja lühiajalise töötamise regulatsioonis, kuid ka viisade regulatsioonis mõjutavad PPA ametnikke, kes menetlevad vastavaid taotlusi. • konsulaadid – muudatused viisade regulatsioonis mõjutavad konsulaarametnike, kes menetlevad viisataotlusi • Eesti Töötukassa. – muudatused Töötukassa loa regulatsioonis toovad kaasa muudatusi senises Töötukassa loa andmise menetluses • KOV-id – ajutise viibimisalusega välismaalaste RR-i kandmine lainedab isikute ringi, kes võivad enda elukoha RR-is registreerida. Tulenevalt ajutise viibimisaluste
--	---

	keerutukusest, nõuab RR-i kannete eeltingimustele vastamise kord ka senisest suuremat koostööd PPA-ga. Kaudselt on muudatustega mõjutatud kogu Eesti elanikkond, kuna tugevdatakse kutsuja kohustusi välismaalase lühiajalise töötamise puhul ning tugevdatakse ebaseadusliku töötamise vastaseid meetmeid, mis vähendavad illegaalse rände riske ning seeläbi tõuseb eeldatavasti kõigi turvalisus.
6. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus	Muudatuste üldiseks eesmärgiks on ajakohastada välismaalaste Eestisse saabumise ja siin elamise ning õppimise või töötamisega seotud regulatsioone, et need vastaksid paremini majanduse, tööturu ja ühiskonna vajadustele. 6.1 Töörände regulatsioon Töörände regulatsiooni muudatuste üldiseks eesmärgiks on muuta välisspetsialistide värbamise kord paindlikumaks, et see vastaks paremini praktikas ilmnenud vajadustega. <i>i. <u>Lühiajaline töötamine mitme tööandja juures samaaegselt</u></i> Muudatuste eesmärgiks on võimaldada tööandjatel kasutada Eestis juba olemasolevat välistööjõu ressursi maksimaalses ulatuses. Muudatustega soovitakse saavutada olukord, kus sarnaselt elamisloaga Eestis töötamise regulatsioonile, võib välismaalane samaaegselt töötada mitme tööandja juures ning ainult peamine tööandja peab täitma VMS-is sätestatud lühiajalise töötamise registreerimise nõudeid. <i>ii. <u>Tööandja vahetamine</u></i> Muudatuste eesmärgiks on välismaalasele tagada paindlikumad võimalused tööandja vahetamiseks ning tööandjale Eestis oleva välistööjõu värbamiseks. Muudatustega soovitakse saavutada olukorda, kus välismaalane võib elamisloa kehtivusajal vahetada tööandjat, ilma et ta peaks selleks taotlema uut elamisluba. <i>iii. <u>Täiendavad nõuded renditöö puhul</u></i> Muudatuste eesmärgiks on muuta renditööjõu Eestisse toomise reegleid, et need ei oleks takistuseks renditööjõu Eestisse toomisel, kuid jätkuvalt aitaksid ära hoida väärkasutusi. Muudatustega soovitakse saavutada olukord, kus renditööpuhul peab tööandjal deposiidis olema vahendeid 10% ulatuses konkreetse välismaalase töötasufondist. Väärkasutuse vältimiseks sätestatakse täiendavad lahendused - nt elamisloa menetluse raames kontrollitakse renditööandja tausta, sh reaalsel majandustegevust. <i>iv. <u>Kutsuja kohustused lühiajalise töötamise puhul</u></i> Muudatuste eesmärgiks on väärkasutuste ja illegaalse migratsiooni vältimiseks sarnaselt töötamiseks antava elamisloaga seada tööandjale, kes välismaalase Eestisse tööle kutsub, kohustused seoses välismaalase Eestisse kutsumisega. Muudatustega soovitakse saavutada olukord, kus tööandja, kes kutsub välismaalase

lühiajaliselt Eestisse, tema eest ka vastutab – vajadusel majutab, tagab ülalpidamise ning juhul kui riigil tuleb isik sunniga välja saata, katab sellega seonduvad kulud.

v. Peatöövõtja vastutus välismaalase ebaseadusliku töötamise puhul

Muudatuste eesmärgiks on tõhusamalt võidelda välismaalaste ebaseadusliku Eestis töötamise ning illegaalse tööjõu kasutamise vastu. Muudatustega soovitakse saavutada olukord, kus piirangud riigihankes osalemisel kohalduvad sellise rikkumise korral kogu hankeahela ulatuses. Muudatustega välistatakse osalemine riigihankes kui peatöövõtja või alltöövõtja on rikkunud välismaalaste Eestis töötamise tingimusi või kes on tööle võtnud ebaseaduslikult riigis viibiva välismaalase.

vi. Töötukassa luba

Muudatuste eesmärgiks on lihtsustada välistöötajate Eestisse toomisega seonduvat asjaajamist ning kaotada olukord, kus tööandja peab välismaalase tööle võtmiseks esitama avalduse nii Töötukassale kui kutse PPA-le. Muudatustega soovitakse saavutada olukord, kus Töötukassa loa andmine välismaalase tööle võtmiseks oleks tööandjale võimalikult vähekoormav ning haldusorganitele menetluse vaates mõistlikum.

vii. Suurinvestori regulatsioon

Muudatuste eesmärgiks on ajakohastada suurinvestori regulatsioon selliselt, et see vastaks paremini tegelike investeeringute suurusele ning oleks rahvusvahelises võrdluses konkurentsivõimelisem. Muudatustega soovitakse saavutada olukord, kus lisaks klassikalistele investoritele on hõlmatud ka start-upidesse investeerijad ning soodustatakse „targa kapitali“ hõlmamist, lihtsustades tingimusi neile investoritele, kes investeerivad ettevõtetesse, mis tegutsevad riigile olulistes valdkondades.

viii. Usulise ühenduse kutsel munga, nunna või võimalike Eestis töötamine

Muudatuste eesmärgiks on lihtsustada munkade, nunnade ja vaimulike usuliste ühenduste juures töötamiseks seonduvat asjaajamist. Muudatustega soovitakse saavutada olukord, kus viisa taotlemisel ei pea eelnimetatud isikute lühiajalist töötamist täiendavalt PPA-s registreerima, vaid nende töötamise õigus tuleneb seadusest.

6.2. Ajutiselt riigis viibivate välismaalaste elukoha registreerimine

Muudatuste eesmärgiks on tagada Eestis ajutiselt viibivatele välismaalastele parem ligipääs nendele avalikele teenustele, millele neil kehtivate seaduste järgi õigus on, kuid millele ligipääs RR-i elukoha kande puudumise tõttu on takistatud. Seetõttu võimaldatakse muudatustega Eestis ajutiselt viibivatel välismaalastel, kelle ajutise viibimis soovi korral registreerida oma elukoht RR-is.

6.3. Viisa regulatsioon

i. Viisa otsuse vaidlustamine

Muudatuste eesmärgiks on viia VMS-is sätestatud viisaotsuste vaidlustamise kord kooskõlla EL õigusega. Muudatustega soovitakse saavutada olukord, kus viisa

andmisest keeldumise, viisa tühistamise, viisa kehtetuks tunnistamise, viibimisaja pikendamisest keeldumise ja viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse peale võib pärast kohustuslikku vaidemenetlust esitada ka kaebuse halduskohtule. Senise viisvaiete statistika pinnalt nähtub, et enamus vaideid esitatakse esimeses astmes – st otse haldusotse teinud asutusele. Kuivõrd üldjuhul on konsulaat välismaalastele kõige ligem haldusasutus ning vaide esitamine konsulile kõige lihtsam, on mõistlik jätta enne kohtuvaide võimalust alles kohustuslik vaidemenetlus.

ii. Diginomaadidele viisa andmine

Muudatuse eesmärgiks on muuta diginomaadide jaoks Eesti atraktiivseks sihtkohaks ning olla rahvusvahelises võrdluses diginomaadide ligimeelitamisel konkurentsivõimeline. Muudatustega soovitakse VMS-is luua eriregulatsioon diginomaadidele viisa andmiseks ning Eestis töötamiseks.

6.4. Muud, sh tehnilised muudatused

i. Siduv eelotsus

Muudatuse eesmärgiks on vähendada haldusorganite halduskoormust nende kutsujate puhul, kelle usaldusväärsuses on põhjust kahelda, vähendades ühtlasi seeläbi illegaalse immigratsiooni riski. Muudatustega soovitakse võimaldada selliste kutsuja kohustust omavate isikute, eelkõige töandjate ja õppeasutuste puhul, kes on korduvalt rikkunud välismaalaste Eestisse kutsumisega seaduses kehtestatud nõudeid, väljastada siduv eelotsus kutsuja usaldusväärsuse kohta. Sellisel juhul jäetakse taotlus vastu võtmata, vähendades haldusorgani halduskoormust.

ii. Haldusotsuse põhjendamine

Muudatuse eesmärgiks on lähtuvalt hea halduse põhimõttest, viia VMS-is sätestatud haldusotsuste põhjendamise regulatsioon vastavusse kehtiva halduspraktikaga. Muudatustega soovitakse saavutada olukord, kus VMS-is sätestatud haldusotsusi põhjendatakse ulatuses, mis ei ole vastuolus riigi julgeolekuhuvidega.

iii. Abikaasaga koos Eestisse asumine

Muudatuste eesmärgiks on kaotada ebamõistlik piirang, mille kohaselt ei saa abikaasad koos Eestisse elama asuda, vaid esmalt peab välismaalane oma elukoha registreerima. Muudatustega soovitakse sarnaselt lähedase sugulase juurde elamisloa taotlemise regulatsiooniga teha erisus tegeliku eluruumi ja elukoha registreeringu nõudest, juhul kui abikaasad koos Eestisse elama asuvad. Välismaalasele ja ta abikaasale jääb jätkuvalt kohtustus omada tegelikku eluruumi ja oma elukoht registreerida, kuid nad võivad nad seda teha pärast Eestisse saabumist.

vi. Lähedase sugulase juurde elama asumine

Muudatuste eesmärgiks on ajakohastada välismaalaste lähedaste sugulaste Eestisse elama asumise reegleid, et see vastaks paremini praktikas ilmnenud vajadustega. Muudatustega soodustatakse vanemate töötamist Eestis ning tööturule integreerumist, võimaldades Eesti elama asumisel võtta laste hoidmiseks kaasa oma vanema või

vanavanema. Samuti võimaldatakse lastel Eestisse asuda, et siin hooldada oma vanemaid või vanavanemaid.

iv. Õppeasutuse, praktika vahendaja ja vabatahtliku teenistuse vahetamine

Muudatuste eesmärgiks on võimaldada välismaalasel paindlikumalt vahetada õppekava, õppeasutust või praktika vahendajat, vähendades nii välismaalase, kutsuja kui haldusorgani halduskoormust. Muudatustega soovitakse saavutada olukorda, kus Eestisse õppima või praktikale saabunud välismaalane saab elamisloa kehtivusaja jooksul vahetada õppekava või õppeasutust või praktika kohta, ilma et selleks peaks taotlema uut elamisluba.

v. Investeeringu nõuete ühtlustamine

Muudatuste eesmärgiks on sätestada selgemad nõuded investeeringute osas, kui välismaalane asub Eestis tööle tippspetsialistina, taotleb elamisluba ettevõtluseks või suurinvestorina. Muudatustega soovitakse ühtlustada VMS-is sätestatud investeeringu mõisteid, võttes samas arvesse regulatsioonide spetsiifikat.

vi. Ettevõtjasiseselt üleviidud töötaja erisused

Muudatustega soovitakse ettevõtjasiseselt üleviidud töötajate regulatsioon viia kooskõla direktiivi nõuetega. Muudatustega soovitakse saavutada olukord, kus ettevõtjasisese üleviimise korral on lubatud, et töötasu maksjaks on kas Eestis registreeritud tööandja või välisriigis paiknev ettevõtte, kellega välismaalasel on sõlmitud tööleping. Ühtlasi on tulenevalt direktiivis 2014/66/EL sätestatust vaja teha erisus Töötukassa loa nõudest, kuivõrd direktiiv ei seada ettevõtjasiseselt üleviidud töötajatele nn tööturuteste.

vii. Kutsuja kohtused lähetatud töötaja puhul

Muudatuse eesmärgiks on õigusselguse huvides täpsustada kutsuja kohustusi lähetatud töötajate puhul. Muudatustega soovitakse VMS-is selgelt reguleerida, et lühiajalise töötamise registreerimisel ja elamisluba töötamiseks taotlemisel lähetatud töötajale, on tööandja kohustused ja kutsuja kohustused sellel ettevõttel, kes on Eestis ja kelle juurde isik tööle lähetatakse.

viii. Täpsustused Balti Kaitsekolledžile

Muudatuste eesmärgiks on õigusselguse huvides täpsustada õppimiseks antava elamisloa regulatsiooni selliselt, et see hõlmaks ka Balti Kaitsekolledži tegevusi.

ix. Viisa taotlemiseks nõutav legaalse sissetuleku määr

Muudatusega viiakse välismaalaselt Eestisse sisenemiseks nõutavate rahaliste vahendite määr vastavusse Eesti keskmise hinnatasemega ning ühtlustatakse määra teiste regioonis asuvate liikmesriikidega.

III. Kaalutud lahendused

7. Kaalutud võimalikud lahendused ²	Avalikkuse teavitamine	x	Rahastamise suurendamine		Mitte-midagi-tegemine	x
	Senise regulatsiooni parem rakendamine	x	De-regulatsioon	x	Uue regulatsiooni loomine	x
	Muu (palun täpsusta): -					
7.1. Kaalutud võimalike lahenduste võrdlev analüüs	7.1. Töörände regulatsioon Paindlikumate võimaluste loomine välismaalaste Eestis töötamiseks, ebaseadusliku töötamise vähendamine ning välisinvesteeringute senisest tõhusam ligimeelitamine on saavutatav uue regulatsiooni loomisega. Muuhulgas muutuks asjaajamise kord lihtsamaks nii tööandja kui välismaalase jaoks ning väheneks halduskoormus asutustele, kes tegelevad lühiajalise töötamise ja elamisloa taotluste menetlemisega. Uue regulatsiooni loomise vastu võivad rääkida sellega kaasnevate vajalike infotehnoloogiliste arendustööde maht ja kulud. Mitte-midagi-tegemine ei lahendaks praktikas tekkinud probleeme ega vähendaks kaasnevat halduskoormust, mis on seotud elamisloa vahetamisega uue tööandja juurde tööle asumisel, õppeasutuse või praktika vahetamisel. Tööandjad ei saaks lühiajaliseks tööks paindlikumalt kasutada olemasolevat välistööjõudu ning lühiajalise töötamise puhul hoidutaks kõrvale kutsuja kohustustest. Samuti oleks renditöö puhul tööandjal ebamõistlikud piirangud, mis takistavad renditööjõu kasutamist ning on seega regulatsiooni eesmärgiga vastuolus. Kehtiv suurinvestori regulatsioon ei täida piisavalt oma eesmärki välisinvesteeringute meelitamisel, mistõttu mitte-midagi-tegemine ei muuda Eestit rahvusvahelises võrdluses konkurentsivõimelisemaks ega aitaks meelitada ligi vajalikke investeeringuid. Avalikkuse teavitamise või rahastamise suurendamise abil ei saa kehtivaid välismaalaste Eestis töötamise nõudeid muuta paindlikumaks ega maandada piisavalt illegaalse töötamise ja ebaseaduslikult riigis viibivate välismaalaste töötamise riske. Kuivõrd nõuded tulenevad seadusest, siis avalikkuse teavitamisega ei ole võimalik lahendada praktikas tekkinud kitsaskohti. Dereguleerimine ei ole mõistlik lahendus, kuivõrd välismaalaste Eestis töötamise reeglite kaotamine tooks kaasa olulisi väärkasutuse riske ning suurendaks illegaalse töötamise tõenäosust. Senise regulatsiooni parem rakendamine ei ole samuti kaalutavaks alternatiiviks, kuivõrd piirangud ja nõuded tulenevad seadusest, mistõttu praktika muutmine ei aitaks kitsaskohtade lahendamisele kaasa. 7.2. Ajutiselt riigis viibivate välismaalaste elukoha registreerimine Ajutiselt riigis viibivate välismaalastele elukoha registreerimise võimaldamine on üksnes saavutatav uue regulatsiooni loomisega. RR-i subjektid on seaduses kindlalt					

määratletud, mistõttu muud variandid ei aitaks eesmärgi saavutamisele kaasa. Avalikkuse teavitamine, senise regulatsiooni rakendamine ega deregulatsioon ei muuda kehtivat korda ega võimalda laiendada RR-i subjektide ringi. Mitte-midagi-tegemine jätkaks ajutiselt riigis viibivad välismaalased olukorda, kus seaduse kohaselt on neil küll teatud õigused avalikele teenustele, kuid elukoha registreeringu puudumise tõttu on ligipääs teenustele takistatud. Uue regulatsiooni loomise vastu võivad rääkida sellega kaasnev halduskoormus KOV-ile ja PPA-le elukoha registreerimisel, samuti vajalike infotehnoloogiliste arendustööde maht ja kulud.

7.3. Viisa regulatsioon

Piirang kehtivas õiguses, mille kohaselt ei või välismaalane viisa vaide otsuse peale esitada kaebust halduskohtule, on sätestatud seaduses. Seetõttu on viisa otsuste vaidlustamisel kohtukaebeõiguse loomine üksnes saavutatav uue regulatsiooni loomisega. Uue regulatsiooni loomise vastu võivad rääkida sellega kaasnev mõningane halduskoormus haldusorganitele, kes tegid viisa suhtes otsuse ning ka ministeeriumitele, kes on vaidemenetlusega seotud. Eeldusel, et vaidemenetluste arv võrreldes varasemaga oluliselt ei tõuse, ei tohiks samas kaasnev halduskoormus olla oluline, kuivõrd ka täna on haldusorganid ja ministeerimid seotud viisa otsuste vaidemenetlusega.

Avalikkuse teavitamine, senise regulatsiooni rakendamine või mitte-midagi-tegemine ei muuda kehtivat õigust ning oleks vastuolus EL kohtu otsusega. Deregulatsioon, millega kaotataks eriregulatsioon vaide esitamiseks halduskohtule ei oleks kooskõlas VMS-is sätestatud haldusmenetluse eesmärgiga, kuivõrd ei vastaks riigi julgeoleku kaitse vajadusele. Viisaotsuste vaidlustamise eriregulatsiooni sätestamine on vajalik, kuivõrd vältida tuleb olukorda, kus kohtukaebeõigus on mittesoovivatele isikutele aluseks riiki sisenemise loa taotlemisel. Samuti oleks kohtule eelnev vaidemenetlus mõistlik välismaalase vaatest. Kohustusliku vaidemenetluse eesmärgiks on välistada konsuli ning PPA eksimused, mille puhul otsuse teinud haldusorgan võib ise eksimuse korrigeerida.

Diginomaadidele viisa andmine kaugtöö tegemise ja reisimise eesmärgil, on kõige paremini saavutatav uue regulatsiooni loomisega. Kehtiva õiguse kohaselt võib välismaalane taotleda viisat mh nt turismi eesmärgil, õppimiseks, sõprade/sugulaste külastamiseks, Eestis töötamiseks või ettevõtlusega tegelemiseks. Viisat, mis võimaldaks Eestis reisida ning samaaegselt kaugtööd teha välisriigis paikneva ettevõtte või erinevate klientide jaoks, kehtiv õigus ei võimalda anda. Uue regulatsiooniga loodaks selged alused diginomaadidele Eestisse tulemiseks ja siin töötamiseks. Regulatsiooni loomise vastu võivad rääkida sellega kaasnevate vajalike infotehnoloogiliste arendustööde maht ja kulud, aga ka sellega kaasnev halduskoormus konsulitele ja PPA-le.

	Mitte-midagi-tegemine ei lahendaks praktikas tekkinud probleeme ning jätkaks diginomaadid olukorda, kus valdavalt taotletakse turismiviisa, töötades VMS-i mõistes Eestis ebaseaduslikult. Kehtiv regulatsioon ei võimalda diginomaadide tööandjatel nende töötamist Eestis registreerida, kuivõrd üldjuhul on ettevõtted välisriigis registreeritud või diginomaadide kliendid asuvad välisriigis. Avalikkuse teavitamise abil ei saa kehtivaid välismaalase Eestis töötamise nõudeid muuta paindlikumaks ega kohaldada diginomaadidele erisusi Eestis töötamiseks. Senise regulatsiooni parem rakendamine ei ole samuti kaalutavaks alternatiiviks, kuivõrd piirangud ja nõuded tulenevad seadusest, mistõttu praktika muutmine ei aitaks kitsaskohtade lahendamisele kaasa. 7.4. Muud, sh tehnilised muudatused Kuivõrd välismaalaste Eesti tulemisega seonduvad nõuded, sh menetluskord on sätestatud VMS-is, tuleb nende paindlikumaks muutmiseks kehtestada uus regulatsioon. Mitte-midagi tegemise korral praktikas esinevad probleemid säilivad. Probleemi ei ole võimalik lahendada ka avalikkuse teavitamise, senise regulatsiooni parema rakendamise või deregulatsiooniga.
7.2. Kokkuvõte	Kokkuvõtteks on asjakohaseim ja efektiivseim lahendus muuta kehtivaid õigusakte, luues välismaalaste Eestis töötamiseks paindlikumad reeglid ning leevendades tööandjale, välismaalasele ning haldusorganile seatud halduskoorust. Samas toob loodav regulatsioon kaasa mahukate ja kulukate infotehnoloogiliste arendustööde mahu, KOV-i ning haldusorganite koormuse kasvu. Need tagajärjed jäävad ära mitte-midagi tegemise korral.

IV. Kavandatav õiguslik regulatsioon

8. Kavandatava regulatsiooni õiguslikud raamid	○ Töörände regulatsioon - Planeeritav regulatsioon on kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseadusega (edaspidi PS) Plaanitavad muudatused on puutumuses eelkõige PS nende sätetega, mis puudutavad Eestis seaduslikult viibivate isikute õigust vabalt liikuda ja elukohta valida. PS §-ga 34 sätestatud õigused on tagatud ka Eestis seaduslikult viibivatele välismaalastele. Muudatus, mille kohaselt võib välismaalane vahetada elamisloa kehtivusaja jooksul õppeastutust, tööandjat või praktika vahendajat tugevdab tema vaba liikumise õigust. - Plaanitav regulatsioon on kooskõlas Euroopa Liidu õigusega Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 79 kohaselt on Euroopa Liidul pädevus kindlaks määrata tingimused, mille kohaselt kolmandate riikide kodanikud võivad liikmesriiki seaduslikult siseneda ja seal elada, Euroopa Liidu seadusliku sisserände poliitika lähtub valdkondlikust lähenemisviisist sisserände kategooriate kaupa.
---	--

	Planeeritaval regulatsioonil on puutumus Euroopa Liidu seadusliku rände direktiividega, mis reguleerivad teatud kategooriate välismaalaste EL liikmesriikides töötamist: - Nõukogu direktiiv 2009/50/EÜ, 25. mai 2009, kolmandate riikide kodanike kõrget kvalifikatsiooni nõudva töö eesmärgil riiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta; - Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/66/EL, 15. mai 2014, kolmandate riikide kodanike liikmesriiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta ettevõtjasisese üleviimise korral (edaspidi <i>direktiiv 2014/66/EL</i>); - Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/36/EL, 26. veebruar 2014, kolmandate riikide kodanike hooajajärgsetena riiki sisenemise ja seal viibimise tingimuste kohta Samuti on planeeritavatel muudatustel puutumus Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga 2009/52/EÜ, 18. juuni 2009, millega sätestatakse ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike tööandjatele kohaldatavate karistuste ja meetmete miinimumnõuded. 8.2. Ajutiselt riigis viibivate välismaalaste elukoha registreerimine - Plaanitav regulatsioon on kooskõlas PS-ga Plaanitavad muudatused on puutumuses eelkõige PS §-ga 34 ja nende sätetega, mis puudutavad isikute võrdset kohtlemist. Elukoha registreerimise näol on tegu informeerimiskohustusega mitte elukoha valiku vabadust piirava kohustusega. - Plaanitav regulatsioon on kooskõlas Euroopa Liidu õigusega Planeeritaval regulatsioonil on puutumus Euroopa Liidu direktiiviga, mis reguleerib õpirännet: - direktiiv 2014/66/EL; - Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2016/801/EL, 11. mai 2016, kolmandate riikide kodanike teadustegevuse, õpingute, praktika, vabatahtliku teenistuse, õpilasvahetuseprogrammides või haridusprojektides osalemise ja <i>au pair</i>ina töötamise eesmärgil riiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta (edaspidi <i>direktiiv 2016/801/EL</i>). 8.3. Viisa regulatsioon - Plaanitav regulatsioon on kooskõlas PS-ga Plaanitavad muudatused on puutumuses eelkõige PS §-ga 15, mille kohaselt on igaühel õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. - Plaanitav regulatsioon on kooskõlas Euroopa Liidu õigusega
--	---

	Plaanitav regulatsioon on puutumuses Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EÜ) nr 810/2009, 13. juuli 2009, millega kehtestatakse ühenduse viisaeeskiri. Viisaotsuste kohtuliku vaidlustamise võimaldamine on seotud Euroopa Kohtu 13.12.2017 otsusega eelotsuseasjas C-403/16, samuti Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikliga 47. 8.4. Muud, sh tehnilised muudatused - Plaanitav regulatsioon on kooskõlas PS-ga Muudatustel on puutumus eelkõige PS nende sätetega, mis puudutavad perekonna väärtustamist. PS § 27 kaitseb õigust perekonnavalule. Rahvusvahelise õiguse põhimõtete kohaselt on igal riigil õigus otsustada välismaalaste riiki sisenemine, nende sealviibimine ja riigist väljasaatmine, kuid riik peab arvestama välismaalaste õigust perekonnavalule. Kavandatud muudatused ei riiva välismaalaste õigust perekonnavalule. - Plaanitav regulatsioon on kooskõlas Euroopa Liidu õigusega Planeeritaval regulatsioonil on puutumus Euroopa Liidu direktiividega, mis reguleerivad õpirännet, lähetatud töötajate Eestis töötamist ning ettevõtjasisese töötamise regulatsiooni: - direktiiv 2014/66/EL - direktiiv 2016/801/EL - Euroopa Parlamendi ja EL nõukogu direktiiv 96/71/EÜ töötajate lähetamise kohta seoses teenuste osutamisega.
9. Välisriigid, mille regulatsioone on kavas seaduseelnõu koostamisel analüüsida	Eelnõu ettevalmistamise käigus on kavandatud uurida teiste riikide praktikat järgmiste muudatuste kohta: - Suurinvestori regulatsiooni osas mõistlik analüüside nende riikide regulatsioon, kes on investorite jaoks atraktiivsed sihtriigid (nt Saksamaa) aga ka naaberriikide õiguskorda (eelkõige Läti, kuna investori regulatsioon on Lätis kehtinud pikemaajaliselt) - Viisa vaidemenetluse osas on otstarbekas analüüsida lähiriikide (nt Soome, Läti) kehtivaid regulatsioone, aga ka nende riikide planeeritavaid regulatsioone, kellel kehtiva õiguse kohaselt puudub kohtuliku kaebeõigus ning kes tulenevalt Euroopa Liidu kohtu otsusest peavad kohtukaebeõiguse tagama (eelkõige Poola).
10. Kavandatava regulatsiooni kirjeldus, sh regulatiivsete võimaluste kirjeldus	10.1 Töörände regulatsioon Kuivõrd välismaalaste Eestis viibimise, elamise ja töötamise nõuded sätestab VMS, muudetakse kavandatavate muudatustega peamiselt VMS-is kehtestatud sätteid. <i>i. Lühiajaline töötamine mitme tööandja juures samaaegselt</i> VMS-is sätestatakse sarnaselt elamisluba töötamiseks regulatsioonile erisus, mis võimaldab välismaalasel töötada lühiajaliselt mitme tööandja juures samaaegselt, tingimusel et nõuded peamise tööandja juures on jätkuvalt täidetud (sh

	palgakriteerium, lühiajalise töötamise registreerimine PPA juures jne). Sellisel juhul ei pea töötamise korral teise tööandja juures teine tööandja välismaalase lühiajalist töötamist registreerima ega maksma talle VMS-is sätestatud töötasu, kuivõrd peamine tööandja juba neid nõudeid täidab. Juhul, kui järelvalve menetluse käigus tuvastatakse, et VMS-is sätestatud nõudeid esimese tööandja juures ei täideta, võib see viia lühiajalise töötamise kehtetuks tunnistamiseni ning välismaalase riigist lahkuma kohustamiseni. Eelneval juhul on käesoleva väljatöötamiskavatsuse muudatustega haldusorganil õigus tööandjalt vajaduse korral nõuda välismaalase väljasaatmisega kaasnevate kulude katmist. <i>ii. <u>Tööandja vahetamine</u></i> VMS-is sätestatakse töötamise erisus, mille kohaselt võib välismaalane elamisloa kehtivusaja jooksul asuda tööle uue tööandja juurde, ilma et peaks selleks taotlema uut elamisluba. Tingimuseks on, et uuel ametikohal töötamiseks on nõutavad samad kutse- ja kvalifikatsiooninõuded ning uus tööandja välismaalase tööle asumisest enne PPA-d teavitaks. Uue tööandja juures tööle asumisel ei ole küll tarvis uut tööloa taotleda, kuid töötamine peab vastama VMS-is sätestatud nõuetele, sh tuleb välismaalasele maksta VMS-is sätestatud töötasu, juhul kui see oleks ette nähtud elamisloa taotlemisel. Kuivõrd tingimuseks on, et kohalduvad samad kutse- ja kvalifikatsiooninõuded, ei kohaldu uue tööandja juurde tööle asumisel Töötukassa loa nõue. <i>iii. <u>Täiendavad nõuded renditöö puhul</u></i> Kaotatakse VMS-is sätestatud deposiidi nõuded renditöö puhul. Sarnaselt teistel alustel töötamisega, kontrollitakse renditöö puhul tööandja ja välismaalase tausta. Väärkasutuse vältimiseks täpsustatakse õigusselguse huvides elamisloa keeldumise aluseid selliselt, et sarnaselt lühiajalise töötamise registreerimise keeldumise alustega oleks keeldutakse ka elamisloa andmisest, kui tööandja suhtes on algatatud pankrotimenetlus või likvideerimine, välja on kuulutatud ettevõtte pankrot või tööandjal puudub tegelik majandustegevus. <i>iv. <u>Kutsuja kohustused lühiajalise töötamise puhul</u></i> Sarnaselt elamisloa töötamiseks regulatsiooniga sätestatakse VMS-is, et lühiajalise töötamise puhul kohalduvad tööandjale kutsuja kohustused, mille kohaselt tööandja vastutav välismaalase eest – vajadusel majutab, tagab ülalpidamise ning juhul kui riigil tuleb isik sunniga välja saata, siis vajadusel katab kulud. <i>v. <u>Peatöövõtja vastutus välismaalase ebaseadusliku töötamise puhul</u></i> Täpsustatakse riigihankeseadust selliselt, et piirang riigihankes osalemise puhul on juhul, kui välismaalase ebaseadusliku töötamise või ebaseaduslikult riigis viibiva välismaalase töötamise reegleid on rikkunud peatöövõtja või hankega seotud alltöövõtja. <i>vi. <u>Töötukassa luba</u></i>
--	---

	Muudetakse Töötukassa loa regulatsiooni selliselt, et PPA kontrollib elamisloa menetluse käigus, kas töökohta, millele soovitakse välismaalast tööle võtta, ei ole võimalik täita töökohale esitatavatele kvalifikatsiooni- ja kutsenõuetele vastava Eesti kodaniku, Euroopa Liidu kodaniku ega Eestis elamisloa alusel elava välismaalasega ning töökohta täitmine välismaalasega on põhjendatud tööturu olukorda arvestades ning Eesti Töötukassa andmetele tuginedes. Vastava otsuse tegemisel tugineb PPA Töötukassa hinnangule. Juhul, kui elamisloa menetluse käigus selgub, et välismaalase tööle võtmine ei ole tööturu olukorda arvestades ning Eesti Töötukassa andmetele tuginedes põhjendatud, keeldutakse elamisloa andmisest. <i>vii. <u>Suurinvestori regulatsioon</u></i> Muudetakse VMS-is sätestatud suurinvestori regulatsiooni selliselt, et see võimaldaks lisaks klassikalistele investoritele hõlmata ka startup-idesse investeerijaid ning luuakse soodustused investoritele, kes investeerivad Eesti majanduse arengule olulistesse valdkondadesse. Vastavate valdkondade loetelu kehtestatakse valdkonna eest vastutava ministri käskkirjaga. <i>viii. <u>Usulise ühenduse kutsel munga, nunna või võimulike Eestis töötamine</u></i> Laiendatakse VMS-is sätestatud isikute loetelu, kellel on seadusest tulenev õigus Eestis lühiajaliselt töötada ilma lühiajalise töötamise registreerimise nõudeta, lisades loetellu munga, nunna või vaimuliku, kes tuleb Eestisse tööle usulise ühenduse kutsel. Tingimuseks on, et selle kutse kooskõlastab Siseministeerium, nagu ka kehtiv kord ette näeb. 6.2. Ajutiselt riigis viibivate välismaalaste elukoha registreerimine Selleks, et ajutiselt riigis viibivad välismaalased saaksid oma elukoha registreerida, tuleb muuta rahvastikuregistri seadust, kuivõrd rahvastikuregistri subjektide ring ning kande alused on sätestatud rahvastikuregistri seaduses. Kui elukoha registreerimine on Eestis püsivalt elavatele isikutele kohustuslik, siis ajutiselt riigis viibivate välismaalaste puhul on mõistlik jätta elukoha registreerimine soovituslikuks. Seda eelkõige nendele välismaalastele, kes ajutise viibimiselt soovivad üle minna pikaajalisele viibimisele. Kuivõrd rahvastikuregister on siiski mõeldud elukoha registreeringuks neile isikutele, kes viibivad Eestis pikemalt, siis jäetakse elukoha registreerimise võimalusest välja jätta need, kelle Eestis viibimine on väga lühiajaline – eelkõige välismaalased, kes viibivad Eestis lühiajalise viisa alusel või viisavabalt. 6.3. Viisa regulatsioon <i>i. <u>Viisa otsuse vaidlustamine</u></i> Selleks, et võimaldada viisa otsuste vaidlustamist halduskohtust, on vaja muuta VMS-is sätestatud viisa vaidmenetluse korda. Senise kaheastmelise
--	--

vaidemenetluse asemel kehtestatakse kohustuslik üheastmeline vaidemenetlus, mille järgselt võib välismaalane esitada kaebuse halduskohtule. Eelnevast tulenevalt muudetakse riigilõivuseadust, kehtestades riigilõivu ainult üheastmelisele vaidemenetlusele. Samuti sätestatakse erisused halduskohtumenetluse seadusest, sh et tegemist võib olla üksnes kirjaliku menetlusega. Regulatsiooni väljatöötamisel on vaja analüüsida, mis ulatuses vajab muutmist määrus, millega on reguleeritud viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise, viisa kehtetuks tunnistamise, viibimisaja pikendamisest keeldumise ja viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse vaidlustamise kord ning otsuse vaidlustamise avalduse vorm.

ii. Diginomaadidele viisa andmine

VMS-i luuakse eriregulatsioon diginomaadidele viisa andmiseks. Regulatsiooni väljatöötamisel määratletakse diginomaadide skoop ning kriteeriumid, millele taotleja peab vastama vastava viisa saamiseks. Samuti protsess identifitseerimaks, kas välismaalane on vastab diginomaadile esitatavatele nõuetele.

6.4. Muud, sh tehnilised muudatused

i. Siduv eelotsus

VMS-iga reguleeritakse, millisel juhul on haldusorganil võimalik välismaalase Eestisse kutsuja, eelkõige tööandja või õppeasutuse osas teha siduv eelotsus tema usaldusväärsuse kohta.

ii. Haldusotsuse põhjendamine

VMS-is täpsustatakse õigusselguse huvides, et haldusotsust põhjendatakse ulatuses, mis ei ole vastuolus riigi julgeoleku huvidega.

iii. Abikaasaga koos Eestisse asumine

Sarnaselt tähtajalise elamisloa andmiseks lähedase sugulase juurde luuakse erisus tegeliku eluruumi ja registreeritud elukoha nõudest, juhul kui abikaasad asuvad koos Eestisse elama.

iv. Lähedase sugulase juurde elama asumine

Täiendatakse VMS-is sätestatud aluseid, mille puhul on välismaalasele lubatud anda elamisluba elama asumiseks lähedase sugulase juurde. Muudatuste järgselt võib elamisloa anda ka juhul, kui täisealine laps asub Eestisse, kui tema vanem või vanavanem vajab hoolt. Samuti võib elamisloa andma juhul, kui vanem või vanavanem asub Eestis elava lapse või lapselapse juurde, et abistada teda laste hoidmisega. Mõlemal juhul kohaldub nõue, et välismaalase püsiv legaalne sissetulek peab tagama tema ülalpidamise Eestis.

v. Õppeasutuse, praktika vahendaja ja vabatahtliku teenistuse vahetamine

VMS-is sätestatakse erisus, mille kohaselt võib välismaalane elamisloa kehtivusaja jooksul vahetada õppekava, õppeasutust või asuda praktikale uue praktika vahendaja juurde või vahetada vabatahtlikku tööd, ilma et peaks selleks taotlema uut elamisluba. Tingimuseks on, et PPA-d sellest on teavitatud.

	vi. <u>Investeeringu nõuete ühtlustamine</u> Regulatsiooni väljatöötamisel analüüsitakse, mil määral on võimalik ühtlustada VMS-is sätestatud investeeringu nõudeid, kui välismaalane asub Eestis tööle tippspetsialistina, taotleb elamisluba ettevõtluseks või suurinvestorina, võttes samas arvesse regulatsioonide spetsiifikat. vii. <u>Ettevõtjasiseselt üleviidud töötaja erisused</u> Töötasu maksmise korrast luuakse erisus, kus ettevõtjasisese üleviimise korral on lubatud, et töötasu maksjaks on kas Eestis registreeritud tööandja või välisriigis paiknev ettevõtte, kellega välismaalasel on sõlmitud tööleping. Ühtlasi luuakse direktiivist 2014/66/EL tulenevalt erisus Töötukassa loa nõudest. viii. <u>Kutsuja kohtused lähetatud töötaja puhul</u> VMS-is täpsustatakse, et lühiajalise töötamise registreerimisel ja elamisluba töötamiseks taotlemisel lähetatud töötajale, on tööandja kohustused ja kutsuja kohustused sellel ettevõttel, kes on Eestis ja kelle juurde isik tööle lähetatakse. ix. <u>Täpsustused Balti Kaitsekolledžile</u> Täpsustatakse õppimiseks antava elamisloa regulatsiooni selliselt, et see hõlmaks Balti Kaitsekolledži tegevusi. x. <u>Viisa taotlemiseks nõutav legaalse sissetuleku määr</u> Vähendatakse määruses kehtestatud sissetuleku nõuded viisa taotlemisel, et see oleks paremini vastavuses Eesti keskmise hinnatasemega ning ühtsem teiste regioonis asuvate liikmesriikidega.		
10.1. Töötatakse välja uus tervikseadus	ei	10.2. Muudatused viiakse sisse senise seaduse struktuuri	jah
11. Selgitus	Uue tervikteksti väljatöötamine ei ole vajalik, kuna muudatused ei ole nii suuremahulised, mistõttu on otstarbekam muudatused teha olemasoleva regulatsiooni raames.		
12. Puudutatud ja muudetavad õigusaktid	Muutmist vajavad/puudutatud on järgmised õigusaktid: • välismaalaste seadus ja selle rakendusaktid • rahvastikuregistri seadus • riigihangete seadus • riigilõivuseadus		
13. Seaduse tasandil regulatsiooni loomise vajalikkus	Kuna muudatustega reguleeritakse välismaalaste Eesti sisenemise, Eestis viibimise ja elamise, Eestis töötamise ja õppimise nõudeid, siis tuleb need sätestada seaduse tasandil.		

V. Määratletud mõjud

14. Mõju

14.1. Kavandatav muudatus I	Muudatustega sätestatakse paindlikumad nõuded Eestis töötamiseks: võimaldatakse vahetada tööandjat ilma uue elamisloa taotlemiseta; sätestatakse kutsuja kohustused lühiajalise töötamise puhul; lihtsustatakse Töötukassa loa taotlemise menetlust; täiendatakse suurinvestori regulatsiooni; lihtsustatakse munkade, nunnade ja vaimulike Eestis töötamise nõudeid paindlikumaks; täiendatakse piiranguid riigihankes osalemiseks neile ettevõtetele, keda on karistatud välismaalase ebaseadusliku töötamise või VMS-is sätestatud töötingimuse rikkumise eest.		
14.2. Mõju valdkond I ja alajaotis	Sotsiaalsed, sh demograafilise d mõjud	14.3. Avalduv mõju	Välismaalaste Eestis töötamise nõuetega paindlikumaks muutmisega parendatakse juba Eestis viibivate välismaalaste ligipääsu tööturule. Eestis lühiajaliselt töötavatel välismaalastel on paindlikumad võimalused teha täiendavat tööd teise tööandja juures, kuivõrd teine tööandja ei pea täitma VMS-is sätestatud registreerimise kohtustust ega tasuma Eesti keskmist brutokuupalka. Ka tööandja vahetamise elamisloa kehtivusajal, ilma et selleks peaks taotlema uut elamisluba, suurendab ligipääsu tööturule. Üldjuhul on töökoha täitmise puhul ootus, et uus töötaja asub tööle kuu aja jooksul. Muudatustega võimaldatakse Eestis olevatel välismaalastel kiiremini tööle asuda, kuivõrd Töötukassa loa menetlust lihtsustatakse ning uue tööandja juurde tööle asumisel piisab PPA teavitamisest varasema kahekuulise elamisloa taotlemise protsessist. Seeläbi võrdsustakse Eestis oleva välistööjõu võimalusi töökoha vahetamiseks sarnaselt Eesti tööjõuga. Muudatused mõjutavad otseselt neid välismaalasi, kes viibivad Eestis töötamise eesmärgil, kuid soovivad tööandjat vahetada või teise tööandja juurde tööle asuda. Samas puudutab muudatus kaudselt kõiki välismaalasi, kes Eestis töötamiseks antava elamisloa alusel viibivad. Kuivõrd põhimõttelisi muudatusi eelnõuga Eestis töötamise tingimustes sisse ei viida ning muudatused puudutavad eelkõige juba Eestis viibivate välismaalaste töötamise võimalusi, siis ei ole põhjust eeldada, et muudatused välistööjõu sissevõetust suurendaksid. Küll võib mõnevõrra suureneda nende välismaalaste arv, kes saavad elamisloa suurinvestorina. Muudatustega võimaldatakse anda suurinvestori elamisluba senisest suuremale skoobile investoritele, hõlmates lisaks nõ

			klassikalistele investoritele ka neid, kes investeerivad iduettevõtetesse. Arvestades senist suurinvestorile antavate elamislubade arvu, et ei ole samas põhjust eeldada, et see arv rohkem kui 50 isikut aastas oleks.	
14.4. Olulisus	Ulatus	<i>K</i>	Sihtrühma suurus	<i>K</i>
	Sagedus	<i>K</i>	Ebasoovitavate mõjude risk	<i>V</i>
14.5. Mõju valdkond II ja alajaotis	Mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele	14.6. Avalduv mõju	Kutsuja kohustuste sätestamisega lühiajalise töötamise korral ning riigihankes osalemise piirangute täpsustamisega vähendatakse ebaseadusliku töötamise ning välismaalaste Eestis töötamise tingimuste rikkumise võimalusi. Eelnev avaldab positiivset mõju riigi sisejulgeolekule ning vähendab illegaalse immigratsiooni riski. Kutsuja kohustuste sätestamine puudutab tööandjatest neid, kes välismaalasi lühiajaliselt värbavad. Kuivõrd tegemist on eelkõige preventiivse meetmega, vältimaks olukordi, kus tööandja vahendab välismaalaste Eestisse tulekut, ilma tegeliku töösuhte soovita, avaldavad muudatused otsest mõju üksnes neile, kes regulatsiooni väärkasutavad.	
14.7. Olulisus	Ulatus	<i>K</i>	Sihtrühma suurus	<i>V</i>
	Sagedus	<i>V</i>	Ebasoovitavate mõjude risk	<i>V</i>
14.8. Mõju valdkond III ja alajaotis	Mõju majandusele	14.9. Avalduv mõju	Välismaalaste Eestis töötamise nõuetega paindlikumaks muutmisega suurendatakse tööandjate võimalusi vajaliku tööjõu värbamiseks ning vähendatakse välistööjõu värbamisega seonduvat asjaajamist. Eestis olemasoleva välistööjõu värbamiseks ei pea igakordselt registreerima lühiajalist töötamist (kui tegemist on täiendava tööga) ega ootama elamisloa taotluse otsust, kui välismaalane tööandjat vahetab. Ka Töötukassa loa menetluse lihtsustamisega väheneb tööandjatele välismaalase värbamisega kaasnev menetlustoimingute koormus. Muudatused ei puuduta siiski kõiki tööandjaid, vaid üksnes neid, kes soovivad värvata juba Eestis olevat välistööjõudu. Ka Töötukassa loa taotlemise lihtsustamine puudutab vaid neid töökohti, kus Töötukassa loa taotlemine on VMS-i kohaselt nõutud. Riigihankeseaduse piirangut puudutavad muudatused seavad ettevõtetele täiendavad nõuded riigihankes osalemiseks. Samas puudutab hankes osalemise	

			piirangut üksnes neid ettevõtteid, keda on karistatud välismaalase ebaseadusliku töötamise või VMS-is sätestatud töötingimuste rikkumise eest.	
14.10.	Ulatus	<i>K</i>	Sihtrühma suurus	<i>V</i>
Olulisus	Sagedus	<i>K</i>	Ebasoovitavate mõjude risk	<i>V</i>
14.11. Mõju valdkond IV ja alajaotis	Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele ning avaliku sektori kuludele ja tuludele	14.12. Avalduv mõju	Muudatused mõjutavad PPA töökoormust. Lühiajalise töötamise puhul teise tööandja juures töötamise ning elamisloa kehtivusajal tööandja vahetamise võimaldamine vähendavad PPA halduskoormust, kuna loa menetlemise asemel piisab edaspidi PPA teavitamisest. Samas suureneb PPA halduskoormus Töötukassa Loa protsessi muutmisega, kuna elamisloa taotluse menetluses tuleb PPA-l teha otsus ka selle kohta, kas töökohta oleks võimalik täita töökohale esitatavatele kvalifikatsiooni- ja kutsenõuetele vastava Eesti kodaniku, Euroopa Liidu kodaniku ega Eestis elamisloa alusel elava välismaalasega ning töökoha täitmine välismaalasega on põhjendatud tööturu olukorda arvestades ning Eesti Töötukassa andmetele tuginedes. Kuivõrd otsuse tegemisel tuginetakse Eesti töötukassa hinnangule, ei ole mõju ulatus samas suur. Samuti ei ole mõju sagedus suur, kuna Töötukassa loa taotlemine ei ole kohustuslik kõikidele kategooriatele töötajatele ning ei kohaldu lühiajalise töötamise korral. Eesti Töötukassa halduskoormus muudatustega ei muutu, kuivõrd ka edaspidi tuleb anda hinnang töökoha täitmise kohta välismaalasega. Võrreldes senise korraga toimub loa andmine ja suhtlus aga PPA-ga, mitte otse tööandjaga.	
14.13.	Ulatus	<i>K</i>	Sihtrühma suurus	<i>V</i>
Olulisus	Sagedus	<i>V</i>	Ebasoovitavate mõjude risk	<i>V</i>
14.14. Miks on mõju ebaoluline?	Loodus- ja elukeskkonda puudutavad olulised ja otsesed mõjud puuduvad. Samuti puuduvad otsesed ja olulised mõjud regionaalarengule, sest eelnõu ei mõjuta piirkondlikku arengut.			
14.15. Edasine analüüs	Eelnõu koostamise ajal on kavandatud täiendavalt analüüsida sotsiaalseid mõjusid, mõju majandusel ning mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele. Sotsiaalsete mõjude ja majanduse mõjude hindamisel kasutatakse lähtealusena olemasolevaid uuringuid ning statistikat. Mõju majandusele ning riigiasutuste			

	töökorraldustele on plaanis hinnata otseselt puudutatud huvigruppide eelnõu koostamisse kaasamise kaudu.
--	--

14.16. Kavandataav muudatus II	Muudatustega võimaldatakse ajutiselt riigis viibivatel välismaalastel oma elukoht RR-is registreerida		
14.17. Mõju valdkond I ja alajaotis	Sotsiaalsed, sh demograafilised mõjud	14.18. Avalduv mõju	Ajutiselt Eestis viibivate välismaalaste elukoha registreerimise võimaldamisega parendatakse antud kategooria välismaalaste juurdepääsu avalikele teenustele, millele neil küll kehtiva õiguse kohaselt õigus on, kuid millele ligipääs elukoha registreeringu tõttu oli takistatud. Kehtiv õigus ei võimalda ajutise viibimisalusega välismaalasel oma elukohta RR-is registreerida, kuigi nende viibimise kestus Eestis võis olla pikemaajalisem. See seadis antud kategooria välismaalased võrreldes Eesti kodanike ning elamisloa alusel elavate välismaalastega kehvemasse olukorda. Seega tagatakse muudatustega ajutise viibimisalusega välismaalaste võrdsem kohtlemine. Eelnõuga ajutise viibimisalusega isikutele täiendavaid õigusi sotsiaalteenustele ega abile võrreldes kehtiva õigusega juurde ei anta. Kuivõrd elukoha registreerimine võimaldatakse vaid välismaalastele, kes viibivad Eestis ajutiselt ning kelle Eestis viibimise kestus ületab kolme kuud, mõjutab muudatus vaid neid kolmanda riigi kodanikke, kes viibivad Eestis pikaajalise viisa alusel või kasutavad direktiivi 2016/801/EL alusel liikumisõigust. Seejuures jääb elukoha registreerimine neile valikuliseks, kuna kõigil ajutiselt riigis viibivatel välismaalastel puudub vajadus oma elukoha registreerimiseks.
14.19. Olulisus	Ulatus	<i>K</i>	Sihtrühma suurus <i>K</i>
	Sagedus	<i>V</i>	Ebasoovitavate mõjude risk <i>V</i>
14.20. Mõju valdkond II ja alajaotis	Mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele	14.21. Avalduv mõju	Direktiivide 2016/66/EL ning 2016/801/EL kohaselt peab liikmesriik tagama direktiiviga kaetud isikutele võrdse kohtlemise võrreldes oma kodanikega, mh juurdepääsu osas kaupadele ja teenustele. Kui kehtiv õigus tagab Eestis elamisloa alusel välismaalastele võrdse juurdepääsu avalikele teenustele, siis ajutise viibimisalusega isikutel on teenustele juurdepääs RR-i

			registreeringu tõttu takistatud. Muudatustega viiakse Eesti õigus kooskõlla EL õigusega.	
14.22. Olulisus	Ulatus	<i>K</i>	Sihtrühma suurus	<i>V</i>
	Sagedus	<i>V</i>	Ebasoovitavate mõjude risk	<i>V</i>
14.23. Mõju valdkond III ja alajaotis	Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele ning avaliku sektori kuludele ja tuludele	14.24. Avalduv mõju	Muudatused mõjutavad nii PPA kui KOV-ide töökoormust. Kuivõrd elukoha registreerimise subjektide ring laieneb, suureneb nende isikute arv, kes oma elukoha RR-is registreerivad. Kuna ajutise viibimisealusega võivad oma elukoha registreerida vaid need välismaalased, kellel on Eestis viibimise õigus üle kolme kuu, on vajalik, et kinnituse eeltingimustele vastamise kohta annaks KOV-ile selleks pädev asutus. Eelneva tõttu suureneb muudatusega ka PPA halduskoormus. Võttes arvesse, et ajutise viibimisalusega isikutele on elukoha registreerimine vabatahtlik ning paljudel ajutistel viibijatel ei teki vajadust elukoha registreerimiseks, ei ole samas põhjus eeldada, et isikute arv, kes elukohta registreerida soovivad, oleks suur.	
14.25. Olulisus	Ulatus	<i>K</i>	Sihtrühma suurus	<i>V</i>
	Sagedus	<i>K</i>	Ebasoovitavate mõjude risk	<i>V</i>
14.26. Miks on mõju ebaoluline?	Ajutiselt riigis viibivate välismaalaste elukoha registreering ei too kaasa mõjusid majanduslikes suhetes. Samuti puuduvad olulised ja otsesed mõjud loodus- ja elukeskkonnale ning regionaalarengule.			
14.27. Edasine analüüs	Eelnõu koostamise ajal on kavandatud täiendavalt analüüsida sotsiaalseid mõjusid ning mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele. Mõjusid on plaanis hinnata otseselt puudutatud huvigruppide eelnõu koostamisse kaasamise kaudu.			
14.28. Kavandatav muudatus III	Muudatustega luuakse üheastmeline viisa otsuste vaidemenetlus ning võimaldatakse viisa otsuste puhul kohtukaebeõigust. Samuti kehtestatakse diginomaadide viisa andmise nõuded.			
14.29. Mõju valdkond I ja alajaotis	Sotsiaalsed, sh demograafilised mõjud	14.30. Avalduv mõju	Muudatustega parendatakse negatiivse viisaotsuse saanud välismaalaste võimalusi kaitsta oma õigusi. Siiski ei oma muudatus olulist mõju, kuivõrd ka täna on välismaalasel võimalik esitada vaie viisaotsuse kohta. Senises viisavaiete statistikas nähtub, et enamus vaietest esitatakse I astmes, vaid üksikud pöörduvad vaidega ka pädeva ministeeriumi poole. Lähtudes eeldusest, et	

			kohtusse pöörduvad vaid need, kes varasemalt esitasid vaide ka II astmes, ei ole põhjust eeldada, et kohtusse pöördujate arv oleks oluline.	
14.31.	Ulatus	K	Sihtrühma suurus	V
Olulisus	Sagedus	V	Ebasoovitavate mõjude risk	V
14.32. Mõju valdkond II ja alajaotis	Mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele	14.33. Avalduv mõju	Viisaotsuste vaidemenetluse muudatustega viiakse Eesti siseriiklik õigus kooskõlla Euroopa Liidu õigusega, mistõttu omab muudatus positiivset mõju riigi välissuhetele. Tulenevalt EL Kohtu otsusest eelotsuseasjas C-403/16, milles kohus leidis, et liidu õigus kohustab liikmesriike ette nägema viisa andmisest keeldumise otsuste vaidlustamise menetluse, mis peab teatavas menetlusstaadiumis tagama kohtus vaidlustamise võimaluse, muudetakse siseriikliku korda selliselt, et kaebajal oleks otsuse kohtus vaidlustamise võimalus. Kohtukaebeõiguse tagamisega seonduvalt on Komisjon Eesti suhtes algatanud ka rikkumismenetluse nr 2012/2242. Eelnõu muudatustega rikkumismenetluse aluseks olev küsimus lahendatakse. Regulatsiooni väljatöötamisel on oluline tagada, et kohtukaebeõigus ei oleks aluse riiki sisenemiseks isikule, kellele keelduti viisa väljastamisest või kelle viisa tühistati, kuna tema Eestisse saabumine või siin viibimine on ebasoovitav. Ebasoovitavate mõjude vältimiseks tuleks välismaalasele võimaldada üksnes kirjalikku kohtumenetlust.	
14.34.	Ulatus	K	Sihtrühma suurus	V
Olulisus	Sagedus	V	Ebasoovitavate mõjude risk	K
14.35. Mõju valdkond III ja alajaotis	Mõju majandusele	14.36. Avalduv mõju	Diginomaadidele viisa andmise regulatsiooni loomine omab eelkõige positiivset mõju riigi majandusele. Diginomaadide puhul on tegemist isikutega, kes teevad tööd asukohast sõltumata. Valdavas osas on diginomaadide puhul tegemist IKT, turunduse, finantsvaldkonna või haridusega tegelevate inimestega. Selliste talentide Eestisse reisimine toob endaga kaasa uusi teadmisi, andes seeläbi olulist lisandväärtust majandusele, kuid diginomaadid panustavad majandusse ka siin elamise ja töötamise läbi. Kui vaadata keskmisi Eesti leibkonnaliikme kulutusi, siis teeb see orienteeruvalt 450-600 eurot inimese kohta kuus. Sealjuures võiks	

			arvestada, et nomaadid on kõrgema sissetulekuga ja nende keskmised kulutused on suuremad. Kui lähtuda eeldudest, et potentsiaalsete diginomaadide arv on u 1400 inimest, tähendab see 840 000 eurot kulutusi Eesti majandusse ainuüksi siin elamise näol.	
14.37.	Ulatus	K	Sihtrühma suurus	K
Olulisus	Sagedus	V	Ebasoovitavate mõjude risk	V
14.38. Mõju valdkond IV ja alajaotis	Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele ning avaliku sektori kuludele ja tuludele	14.39. Avalduv mõju	Viisaotsuste vaidemenetluse muudatused omavad mõju konsulite, kooskõlastavate asutuste, PPA ning Siseministeeriumi ja Välisministeeriumi töökorraldusele. Samas ei ole muudatuse ulatus suur, kuivõrd ka kehtiv õigus näeb ette kohustusliku vaidemenetluse negatiivsete viisaotsuste puhul. Võrreldes varasemaga lisandub kohtumenetlus ning sellega seondult suureneb ka haldusorganite töökoormus, kes peavad potentsiaalselt kohtus haldusotsuseid kaitsma. Muudatustega suureneb kohtute töökoormus, kuna negatiivsete viisaotsuste vastu võib kohtusse kaebuse esitada. Potentsiaalsete kohtusse pöördujate arv muudatustega siiski oluliselt ei tõuse, kuna ka täna on välismaalastel võimalik negatiivse viisaotsuse suhtes vaie esitada ning kaheastmelise vaidemenetluse läbijate arv on väike. Diginomaadide viisa regulatsiooni kehtestamine mõjutab viisataotlusi menetlevate asutuste töökorraldust. Suureneb nii konsulite kui PPA halduskoormus, kuna potentsiaalsete viisa taotlejate hulk suureneb. Samas ei oma muudatused olulist mõju senises töökorralduses, kuna ka täna on välismaalastel võimalik erinevatel eesmärkidel Eestisse tulekuks viisat taotleda.	
14.40.	Ulatus	K	Sihtrühma suurus	V
Olulisus	Sagedus	K	Ebasoovitavate mõjude risk	V
14.41. Miks on mõju ebaoluline?	Loodus- ja elukeskkonda puudutavad olulised ja otsesed mõjud puuduvad. Samuti puuduvad otsesed ja olulised mõjud regionaalarengule, sest eelnõu ei mõjuta piirkondlikku arengut.			
14.42. Edasine analüüs	Eelnõu koostamise ajal on kavandatud täiendavalt analüüsida mõju majandusel, mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele ning mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele. Mõjude hindamisel kasutatakse lähtealusena olemasolevaid			

	uuringuid ning statistikat. Samuti on plaanis eelnõu koostamisel kaasata otseselt puudutatud huvigruppe.		
14.43. Kavandataav muudatus IV	Muud, sh tehnilised muudatused: luuakse haldusorganile võimalus siduva eelotsuse andmiseks, täpsustatakse haldusotsuse põhjendamise ulatust, muudetakse pererände nõude erisusi, võimaldatakse õppimiseks antava elamisloa puhul muuta elamisloa kehtivusajal kutsujat, ühtlustatakse investearingu nõuded, viiakse ettevõtjasisese üleviimise regulatsioon kooskõlla direktiivi nõuetega, täpsustatakse kutsuja kohustusi lähetatud töötamise puhul ning täiendatakse õppimiseks antava elamisloa regulatsiooni Balti kaitsekolledži osas.		
14.44. Mõju valdkond II ja alajaotis	Sotsiaalsed, sh demograafilised mõjud	14.45. Avalduv mõju	Muudatustega parendatakse välismaalaste pererände võimalusi, võimaldades välismaalastel abikaasa koheselt Eestisse kaasa võtta. Kui varasemalt kohaldus erisus ainult Eesti kodanike välismaalasest abikaasale, siis muudatustega võrdsustatakse pererände võimalusi ka kolmanda riigi kodanikele. Muudatuste mõju ei ole samas oluline, kuna puudutab vaid neid välismaalasi, kes soovivad Eestisse abikaasaga koos tulla ning kelle puhul kehtiva regulatsiooni erisused ei kohaldu.
14.46. Olulisus	Ulatus	<i>K</i>	Sihtrühma suurus <i>V</i>
	Sagedus	<i>V</i>	Ebasoovitavate mõjude risk <i>V</i>
14.47. Mõju valdkond I ja alajaotis	Mõju majandusele	14.48. Avalduv mõju	Siduva eelotsuse tegemise võimalus omab kaudset, kuid positiivset mõju ettevõtluskeskkonnale. Siduva eelotsusega on võimalik kutsuja usaldusväärsus kõikide edaspidiste menetluste tarbeks kindlaks määrata. See omab eeldatavasti positiivset mõju kahel viisil, ühelt poolt mõjutab see kutsujaid ausalt käituma kui soovitakse Eestisse välismaalast õppima või töötama kutsuda ning annab eelinfo võimaliku negatiivse otsuse kohta. Teisalt avaldub mõju välismaalastele, nt seni ebausaldusväärse kutsuja juurde õppimiseks elamisloa saanud välismaalased, kelle tegelik soov on Eestis töötada, taotlevad elamisloa selleks õigel alusel, seeläbi rakendub nendele välismaalastele palgakriteerium jm tingimused, mille eesmärk on kaitsta Eesti tööjõuturgu ja soodustada Eesti majandust. Majanduslik mõju on siiski kaudne, kuna võimalus hinnata kutsuja usaldusväärsust on ka kehtivas seaduses, kuid seda peab tegema igas üksikus menetluses eraldi. Selline muudatus omab mõju ka

			kutsujate halduskoormusele, mis väheneb. Sellise otsuse tegemine tähendab, et kutsuja on oma tegevuses käitunud väärtalt ning suunab selge sõnumina probleemidega tegelema enne järgnevate kutsete esitamist. Majanduslikku mõju omab ka teine tehniline muudatus, mis puudutab investeeringu nõuete ühtlustamist. Investeeringu nõuete erinev määratlus on praktikas põhjustanud raskusi nii ettevõtjatele ja tööandjatele seaduse mõistmisel. Elamisloa saamise võimalus on vaid üks vahend investeeringute meelitamisel ja ilmselt vähem olulisem maksukeskkonna, tööjõu kättesaadavuse, investeeringu tasuvuse jm kõrval, kuid selgem ja lihtsam regulatsioon võib tõsta huvi Eestisse investeerimisel. Mõju on siiski väike, kuna tegemist on tehnilise muudatusega. Teised tehnilised muudatused ei oma märkimisväärset majanduslikku mõju.	
14.49.	Ulatus	V	Sihtrühma suurus	V
Olulisus	Sagedus	V	Ebasoovitavate mõjude risk	V
14.50.	Mõju riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste asutuste korraldusele ning avaliku sektori kuludele ja tuludele	14.51. Avalduv mõju	Siduva eelotsuse tegemine vähendab PPA halduskoormust. Ebausaldusväärse kutsuja juurde elamisluba taotleva välismaalase kohta peab andma õiguspärase haldusakti, see kujutab endast põhjendamatut halduskoormust olukorras, kus juba haldusmenetluse alguses (kutse edastamisel) on selge, et tegemist on kutsujaga, keda riik ei pea usaldusväärseks ja esineb alus elamisloa andmisest keeldumiseks. Aastal 2017 keeldus PPA 133 korral elamisloa andmisest, kuna õppeasutus ei olnud usaldusväärne. Muudatuse eesmärk on võimaldada PPA-I kutsuja usaldusväärstust ühe haldusaktiga hinnata ja juhul kui leitakse, et tegemist ei ole usaldusväärse kutsujaga, siis edasised taotlused selle kutsuja juurde saaks jätta läbi vaatamata. Arvestades, et 2017. a tegi PPA kokku 306 keelduvat otsust, siis kolmandik sellest halduskoormusest kulus taotlustele, mis võinuks olla olemata, kuna faktiliselt oli keeldumise alus kõigis menetlustes sama – ebausaldusväärne kutsuja. Sarnast positiivset mõju omab ka õppeasutuse, praktika	

			vahendaja ja vabatahtliku teenistuse vahetamine, juhul kui välismaalane soovib kutsujat vahetada, peab ta taotlema uut elamisluba. Samas ei ole selline halduskoormus vajalik ega põhjendatud, kuna välismaalase tausta on juba kontrollitud ja temale on elamisluba antud. Ka investeeringu nõuete ühtlustamine omab positiivset mõju halduskoormusele ja haldusmenetluse pikkusele, kuna investeeringu nõuete erinev määratlus on põhjustanud praktilisi probleeme ka PPA menetlejatele, kes peavad eri rändeliikide elamisloa andmise aluseid põhjalikult tundma. Nende nõuete ühtlustamine ja lihtsustamine kiirendab ka haldusmenetlust. Teised tehnilised muudatused ei oma märkimisväärset mõju riigi halduskoormusele.	
14.52. Olulisus	Ulatus	<i>K</i>	Sihtrühma suurus	<i>V</i>
	Sagedus	<i>V</i>	Ebasoovitavate mõjude risk	<i>V</i>
14.53. Miks on mõju ebaoluline?	Loodus- ja elukeskkonda puudutavad olulised ja otsesed mõjud puuduvad. Samuti puuduvad otsesed ja olulised mõjud regionaalarengule, sest eelnõu ei mõjuta piirkondlikku arengut.			
14.54. Edasine analüüs	Kuna tehniliste muudatuste sotsiaalsed mõjud, mõju majandusele ning riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste asutuste korraldustele on väike, ei ole eelnõu koostamisel kavandatud neid täiendavalt analüüsida.			

VI. Väljatöötamise tegevuskava

15. Eeldatav kontseptsiooni valmimise ja kooskõlastamisele saatmise aeg (kui järgmise sammuna koostatakse eelnõu kontseptsioon)	Kontseptsiooni ei ole plaanis koostada
16. Eeldatav eelnõu kooskõlastamisele saatmise aeg	Kevad 2018
17. Eeldatav avaliku konsultatsiooni toimumise aeg	Kevad 2018
18. Õigusakti eeldatav jõustumise aeg	Jõustumine on kavandatud jaanuar 2019
19. Kaasatavad valitsusasutused ja valitsusvälised organisatsioonid	Kaasatakse järgmised ministeeriumid ja huvirühmad: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Sotsiaalministeerium, Haridus- ja Teadusministeerium, Välisministeerium, Kaitseministeerium,

	Rahandusministeerium, Riigikantselei, Politsei- ja Piirivalveamet, Kaitsepolitseiamet, Töötukassa, Eesti Teenusmajanduse Koda, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Eesti Tööandjate Keskliit, Startup Estonia, Finance Estonia, Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus, Hariduse Rahvusvahelistumise Agentuur, Tallinna Tehnikaülikool, Tallinna Ülikool, Tartu Ülikool, Balti Kaitsekolledž, Eesti Ehitusettevõtte Liit, Eesti Ametiühingute Keskliit, Eesti Kirikute Nõukogu, Eesti Maaomavalitsuste Liit, Eesti Linnade Liit
20. Vastutavate ametnike nimed ja kontaktandmed (sh nii sisulise kui juriidilise analüüsi teinud ametnikud)	• Killu Vantsi, kodakondsus- ja rändepoliitika osakonna nõunik Telefon: 612 5072 Email: killu.vantsi@siseministeerium.ee • Kaspar Lepper, kodakondsus- ja rändepoliitika osakonna õigusnõunik Telefon: 612 5016 Email: kaspar.lepper@siseministeerium.ee • Ruth Annus, kodakondsus- ja rändepoliitika osakonna juhataja Telefon: 612 5120 Email: ruth.annus@siseministeerium.ee

¹ Kui mitut probleemi lahendatakse korraga, üldistatakse probleemid võimaluse korral selliselt, et vormi täidetakse ühe korra. Kui probleeme ei ole võimalik üldistada, täidetakse iga probleemi kohta vajalikud vormi osad mitu korda.

² Märgitakse lahendused nimetatud probleemide lahendamiseks. Peamine lähtepunkt kõikide mõjuliikide ulatuse hindamiseks on olukord, kus riik ei sekkuks, ning erinevate lahenduste tulemuslikkust hinnatakse selle olukorra võrdluses kõikide võimalike tegevuslahendustega (sh olemasolevate lahenduste/õigusaktide parem rakendamine, avalikkuse informeerimine, investeerimine, uue õigusliku regulatsiooni loomine jne). Seejuures ei saa tegevusetuse tagajärgede kirjeldamisel eeldada, et kõik tegurid jäävad samaks, vaid tuleb arvesse võtta ka seda, et olukord võib muutuda ilma sekkumiseta. Vältimaks sekkumist valdkondadesse, kus see vajalik ei ole, tuleb põhjendada, miks käsitletava probleemiga peab tegelema.