

# Välismaalaste seaduse ja rahvastikuregistri seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

## 1. Sissejuhatus

### 1.1. Sisukokkuvõte

Välismaalaste seaduse ja rahvastikuregistri seaduse muutmise seaduse eelnõu (edaspidi *eelnõu*) on välja töötatud, et ajakohastada välismaalaste Eestis elamist, töötamist ja õppimist puudutavat regulatsiooni, et see vastaks paremini praktikas ilmnenud vajaduste ning Eesti eri strategiadokumentides ja arengukavades toodud eesmärkidele.

Eesti ühiskonnale ja majandusele lisandväärtust andva tööjõu ligimeelitamiseks algatas Siseministerium 2013. aastal koostöös teiste ministeeriumite ja sotsiaalpartneritega välismaalaste seaduse (edaspidi *VMS*) muutmise. 2013. aasta 1. septembril jõustusid VMS-i esimese etapi muudatused, 2016. aasta jaanuaris teise etapi muudatused ning 2017. aastal VMS-i 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 järelkontrollipõhisele lähenemisele. Arvestades pidevas muutumises olevat keskkonda ja sellest tulenevalt uusi vajadusi ning pidades silmas riiklikes arengukavades toodud eesmärke, on käesoleva eelnõu eesmärk lahendada praktikas ilmnenud kitsaskohad välismaalaste Eestis elamist, töötamist ja õppimist puudutavas regulatsioonis ning tõhustada meetmeid nimetatud regulatsiooni väärkasutuse vältimiseks.

Kokkuvõttes on eelnõuga kavandatud teha järgmised olulised muudatused:

- luuakse paindlikumad reeglid Eestis töötamiseks: lihtsustatakse juba Eestis viibivatel välismaalaste liikumist tööturul, võimaldatakse töötada lühiajaliselt mitme tööandja juures ühel ja samal ajal ning vahetada tööandjat ilma uue elamisloa taotlemiseta;
- tõhustatakse meetmeid väärkasutuse vältimiseks: sätestatakse kutsuja kohustused lühiajalise töötamise puhul, täpsustatakse tööandja vastutust lähetatud töötamise korral;
- tagatakse Eestis ajutiselt viibivatele välismaalastele parem ligipääs avalikele teenustele, võimaldades neil elukoha registreerida Eesti rahvastikuregistris;
- luuakse võimalused viisa taotlemiseks kaugtöö eesmärgil.

### 1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Siseministeriumi kodakondsus- ja rändepoliitika osakonna juhataja Ruth Annus (tel 612 5120, ruth.annus@siseministerium.ee) ja sama osakonna nõunik Killu Vantsi (tel 612 5072, killu.vantsi@siseministerium.ee). Eelnõu ja seletuskirja juriidilist kvaliteeti on kontrollinud Siseministeriumi kodakondsus- ja rändepoliitika osakonna õigusnõunik Kaspar Lepper (tel 612 5016, kaspar.lepper@siseministerium.ee). Eelnõu ja seletuskirja on keeleliselt toimetanud Siseministeriumi õigusosakonna keeleteimetaja Airi Kapanen (airi.kapanen@siseministerium.ee, tel 612 5241).

Eelnõu väljatöötamise olid kaasatud puutumust omavad eri osalised: ministeeriumid (eelkõige Majandus- ja Kommunikatsiooniministerium, Rahandusministerium, Sotsiaalministerium, Välisministerium, Haridus- ja Teadusministerium, Kaitseministerium), asutused (Politsei- ja

Piirivalveamet, Kaitsepolitseiamet, Eesti Töötukassa, Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus, Startup Estonia, Hariduse Rahvusvahelistumise Agentuur) ning sotsiaalpartnerid (Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Eesti Teenusmajanduse Koda, Eesti Tööandjate Keskliit, Eesti Ametiühingute Keskliit, Finance Estonia, Tallinna Tehnikaülikool, Tallinna Ülikool, Tartu Ülikool, Balti Kaitsekolledž, Eesti Ehitusettevõtte Liit, Eesti Kirikute Nõukogu ning Eesti Linnade ja Valdade Liidule).

### 1.3 Märkused

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õiguse ülevõtmisega.

Eelnõu muudatused on seotud „Siseturvalisuse arengukava 2015–2020“<sup>1</sup>, konkurentsivõime kava „Eesti 2020“<sup>2</sup>, Eesti ettevõtluse kasvustrateegia 2014–2020<sup>3</sup>, Eesti teadus- ja arendustegevuse ning innovatsioonistrateegia 2014–2020 „Teadmistepõhine Eesti“<sup>4</sup> eesmärkide täitmisega.

Eelnõuga muudetakse järgmisi seadusi:

- VMS-i redaktsioonis RT I, 29.06.2018, 76;
- rahvastikuregistri seadus redaktsioonis RT I, 17.11.2017, 1.

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks Riigikogus on vajalik poolthääldenamus.

## 2. Seaduse eesmärk

Eelnõu muudatuste eesmärk on lahendada praktikas ilmnenu kitsaskohad välismaalaste Eestis elamist, töötamist ja õppimist puudutavas regulatsioonis, soodustades eelkõige nende välismaalaste Eestis ajutist viibimist ja elamist, kes on valmis ning võimelised panustama Eesti arengusse. Eestis elamise ja töötamise tingimuste lihtsustamise kõrval on samas oluline ära hoida võimalikke väärkastutusi, mistõttu on eelnõu eesmärgiks tugevdada tööandja vastutust välismaalase Eestisse tööle kutsumisel. Eelnõu laiem eesmärk on aidata saavutada riiklikke eesmärke pidevalt muutavas keskkonnas, arvestades ülemaailmseid ja piirkondlikke arengusuundumusi.

Juhitud sisserändepoliitika peab arvestama Eesti ühiskonna ja tööturu vajadusi, toetades Eesti demograafilist, kultuurilist ja majanduslikku jätkusuutlikkust ja arengut. Eesti eri strateegiadokumentides ja arengukavades on selgelt esile toodud vajadus pöörata tähelepanu majanduse, teaduse ja hariduse rahvusvahelistumisele. Samuti on esile tõusnud targa majanduse ning tööjõu- ja talendipoliitika, mille elluviimise ühe olulise meetmena nähakse sisserännet. Rahvastikuprotsessid, väljaränne ja mõningate elanikkonna rühmade eemalejäämine tööturust on tinginud töövõimelise rahvastiku vähenemise. Liikmesriikide rahvastikuprotsesse iseloomustab rahvastiku vananemine ning tööealise rahvastiku vähenemine. Prognooside kohaselt kahekordistub 2080. aastaks 80-aastaste ja vanemate isikute osakaal EL-i rahvastikust (5,4% aastal 2016 vs. 12,7% aastal 2080) ning 1/3 rahvastikust on 65-aastased ja vanemad (19,2% aastal 2016 vs. 29,1% aastal 2080)<sup>5</sup>. Nii nagu teisedki Euroopa Liidu liikmesriigid, seisab Eesti silmitsi majanduslike ja demograafiliste proovikividega ning konkureerib teiste riikide majandusarenguga, meelitamaks

<sup>1</sup> „Siseturvalisuse arengukava 2015–2020“ (12.06.2018)

<sup>2</sup> konkurentsivõime kava „Eesti 2020“ (12.06.2018)

<sup>3</sup> „Eesti ettevõtluse kasvustrateegia 2014–2020“ (12.06.2018)

<sup>4</sup> Eesti teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni strateegia 2014–2020 „Teadmistepõhine Eesti“ (12.06.2018)

<sup>5</sup> <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/8309812/KS-EI-17-001-EN-N.pdf/b7df53f5-4faf-48a6-aca1-c650d40c9239>

tööturule ja ettevõtluskeskkonnale vajalike oskuste ja teadmistega inimesi. Eesti inimõiguste aruande rahvastikuproгноosi kohaselt jätkub rahvastikukadu väga suure tõenäosusega ka järgmise veerandsajandi kestel ning senise trendide jätkumisel väheneb rahvaarv aastaks 2100 u 500 000 isiku võrra.<sup>6</sup> Viimase viie aastaga on Eestis tööjõud vähenenud 7000 inimese võrra ning Eurostati prognooside kohaselt elab aastal 2040 Eestis võrreldes 2014. aastaga enam kui 100 000 tööealist inimest vähem<sup>7</sup>. [Eesti inimõiguste aruande](#) koostajate hinnangul tuleks tööealiste arvu praegusel tasemel hoidmiseks Eestil vastu võtta umbes 7000 inimest aastas. Seega on Eesti majanduse konkurentsivõime ja jätkusuutlikkuse tagamiseks oluline toetada välistalentide Eestis töötamist, et nad saaksid oma teadmisi täies ulatuses Eesti tööturul rakendada. Käesoleva eelnõuga tehtavate muudatuste eesmärk on lahendada VMS-is olevaid kitsaskohti, tehes järgmist: 1) luuakse paindlikumad reeglid mitme tööandja juures töötamiseks ja tööandja vahetamiseks, 2) tagatakse ajutiselt riigis viibivatele, töötavatele ja õppivatele välismaalastele parem ligipääs teenustele ning 3) soodustatakse Eestile uute teadmiste näol lisaväärtust toovate välismaalase Eestis viibimist ja kaugtöö korras siin töötamist. Muudatused on seega suunatud eelkõige selleks, et luua toetav keskkond välismaalaste Eestis töötamiseks, muutmata seejuures kehtivaid sisserände regulatsioonide üldtingimusi.

„Siseturvalisuse arengukava 2015–2020“ kohaselt on Eesti rändepoliitika üks peamine ülesanne aidata saavutada riiklikke eesmärke pidevalt muutuv keskkonnas, arvestades ülemaailmseid ja piirkondlikke protsesse. Juhitud rändepoliitika peab soodustama nende välismaalaste Eestisse tulekut, kes annavad kogu ühiskonnale lisaväärtust ja kelle siinviibimine on kooskõlas avalike huvidega, Euroopa Liidu ühisõiguse ja põhivabadustega. Samas peab Eesti rändepoliitika ära hoidma elamislubade ja viisade väärkasutamise ja ebaseadusliku sisserände, et tagada turvalisus, avalik kord ja riigi julgeolek. Kehtivas seaduses on mitu piirangut, mis takistavad Eestis viibivatel spetsialistidel täies ulatuses tööturul panustamast. Et vähendada Eestis töötamisega seonduvat halduskoormust nii taotlejale kui ka Politsei- ja Piirivalveametile (edaspidi *PPA*), kavandatakse eelnõuga luua paindlikumad reeglid Eestis töötamiseks, võimaldades hõlpsamini liikuda tööturul. [Konkurentsivõime kava „Eesti 2020“](#) kohaselt on vajalik Eesti majanduse jaoks tähtsatesse valdkondadesse talentide juurde meelitamine ehk koordineeritud talendipoliitika. Peale tippspetsialistide sisserände soodustamise, peab konkurentsivõime kava „Eesti 2020“ oluliseks parandada välistudengite ja teadlaste Eestisse elama asumise tingimusi ning muuta Eesti kõrgharidus välistudengitele senisest atraktiivsemaks.

„Eesti ettevõtluse kasvustrateegia 2014–2020“<sup>8</sup> toob ühe tegevusena välja tõhusa talendipoliitika väljaarendamise, seades eesmärgiks lihtsustada talentide leidmist, sisserännet ja nende rakendamist nii ettevõtjate kui ka tööjõuna. Samuti seatakse eesmärgiks muuta Eesti talentide sihtriigiks. Eesti teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni 2014–2020 strateegias „Teadmispõhine Eesti“<sup>9</sup> on esile toodud, et Eesti vajab rändepoliitikat, mis toetab riigile ja majandusele vajalike spetsialistide õppima- ja tööleasumist. Teadmispõhise ühiskonna kujundamine vajab kõrgelt haritud töötajaid, mis viitab mõistlikult avatud haridusrände vajalikkusele. „Kõrgharidusprogrammi 2016–2019“<sup>10</sup> kohaselt on Eesti kõrghariduspoliitika üks eesmärke suurendada Eestis õppivate välistudengite osakaalu ja seab meetmena esile kõrghariduse rahvusvahelise konkurentsivõime edendamise.

---

<sup>6</sup> L. Sakkeus, J. McKibben, A. Puur, L. Rahnu, L. Abuladze. [Rahvastikuproгноos erinevate rändestsenaariumite korral](#). Eesti inimarengu aruanne 2016/2017.

<sup>7</sup> [Eesti statistika aastaraamat. 2014.](#)

<sup>8</sup> „[Eesti ettevõtluse kasvustrateegia 2014–2020](#)“ (13.06.2018)

<sup>9</sup> „[Eesti teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni strateegia 2014–2020](#)“ (13.06.2018)

<sup>10</sup> „[Kõrgharidusprogramm 2016–2019](#)“ (13.06.2018)

Sisserände tingimuste lihtsustamise kõrval on oluline ära hoida nende välismaalaste Eestisse saabumine, kes võivad ohustada avalikku korda, riigi julgeolekut või sotsiaalset ja kultuurilist sidusust. Eesti rändepoliitika lahutamatu osa on avaliku korra ning riigi julgeoleku kaitse, mistõttu peab juhitud rändepoliitika olema kooskõlas Riigikogu kinnitatud julgeolekupoliitika alustes<sup>11</sup> esitatud põhimõtete ja tegevussuundadega.

Eelnõu väljatöötamisel on tuginetud rahvusvahelises õiguses üldtunnustatud põhimõttele, mille kohaselt on igal riigil suveräänne õigus kontrollida isikute, kes ei ole selle riigi kodanikud, riiki saabumist, riigis viibimist ja riigist lahkumist, arvestades endale võetud rahvusvahelisi kohustusi, sealhulgas rahvusvahelise kaitse andmise kohustust. Seega puudub isikul, kes ei ole selle riigi kodanik, inimõigus mittekodakondsusjärgsesse riiki saabuda ja seal viibida. Eeltoodud põhimõtet on korduvalt kinnitanud Euroopa Inimõiguste Kohus oma kohtulahendites. Eeltoodu järgi ei ole kolmanda riigi kodanikul õigust asuda Eestisse elama õppimise, töötamise või ettevõtlusega tegelemise eesmärgil. Seetõttu ei saa erinevatele välismaalaste gruppidele elamisloa andmiseks või pikendamiseks erinevate tingimuste seadmine või pikendamisest keeldumise ja kehtetuks tunnistamise erinevate aluste sätestamine VMS-is mingil viisil riivata välismaalaste õigusi.

VMS ei reguleeri Euroopa Liidu liikmesriigi, Euroopa Majanduspiirkonna ega Šveitsi Konföderatsiooni kodaniku Eestisse saabumise ja Eestis viibimise õiguslikke aluseid – seda reguleerib Euroopa Liidu kodaniku seadus. Samuti ei reguleeri VMS nende kolmandate riikide kodanike, kes vajavad rahvusvahelist kaitset, Eestisse saabumise ja Eestis viibimise õiguslikke aluseid, vaid need on sätestatud [välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduses](#).

Seadusmuudatuste kohta koostati väljatöötamiskavatsus, mis esitati eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu kooskõlastamiseks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile, Rahandusministeeriumile, Sotsiaalministeeriumile, Välisministeeriumile, Haridus- ja Teadusministeeriumile, Kaitseministeeriumile, Justiitsministeeriumile. Samuti arvamuse avaldamiseks Politsei- ja Piirivalveametile, Kaitsepolitseiametile, Eesti Töötukassale, Ettevõtluse Arendamise Sihtasutusele, Startup Estoniale, Hariduse Rahvusvahelistumise Agentuurile, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Eesti Teenusmajanduse Kojale, Eesti Töandjate Keskliidule, Eesti Ametiühingute Keskliidule, Finance Estoniale, Tallinna Tehnikaülikoolile, Tallinna Ülikoolile, Tartu Ülikoolile, Balti Kaitsekolledžile, Eesti Ehitusettevõtte Liidule, Eesti Kirikute Nõukogule ning Eesti Linnade ja Valdade Liidule. Väljatöötamiskavatsusele esitatud ettepanekute ja seisukohtade ning nendega arvestamise kohta koostatud tabel on lisatud seletuskirjale (lisa 1).

Lähtudes eelnõu sisust ning kavandatud muudatuste eesmärgist, pidasid eelnõu ettevalmistajad otstarbekaks jagada seletuskirja osad eraldi alapeatükkideks ja lisada eelnõu sisu paremaks jälgimiseks seletuskirjale sisukord.

## Sisukord

1. Sissejuhatus .....	1
1.1. Sisukokkuvõte.....	1

<sup>11</sup> Riigikogus heaks kiidetud „[Eesti julgeolekupoliitika alused](#)“ (13.06.2018)

1.2. Eelnõu ettevalmistaja .....	1
1.3 Märkused .....	2
2. Seaduse eesmärk .....	2
3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs .....	6
3.1. Töörändega seotud muudatused .....	6
3.1.1. Lühiajaline töötamine mitme tööandja juures samal ajal ja ametikoha vahetamine sama tööandja juures .....	6
3.1.2. Tööandja vahetamine elamisloa kehtivusaja jooksul .....	7
3.1.3. Deposidi nõuded renditöö puhul .....	10
3.1.4. Kutsuja kohustused lühiajalise töötamise ning lähetatud töötamise puhul .....	10
3.1.5. Elamisloa töötamiseks andmisest keeldumine ettevõtte pankroti või likvideerimise korral .....	11
3.1.6. Ettevõtjasiseselt üleviidud töötaja erisused .....	11
3.2. Viisa kaugtöö eesmärgil .....	12
3.3. VMS erinevate kitsaskohtade lahendamise seotud muudatused .....	14
3.3.1. Investeeringu nõuete ühtlustamine .....	14
3.3.2. Siduv eelotsus .....	15
3.3.3. Abikaasaga koos Eestisse asumine .....	17
3.3.4. Lähedase sugulase juurde elama asumine .....	18
3.3.5. Õppeasutuse, praktika vahendaja ja vabatahtliku teenistuse vahetamine .....	18
3.3.6. Täpsustused Balti Kaitsekolledžile .....	19
3.3.7. Viisa tähtaeg .....	20
3.3.8 Lühiajalise töötamise registreerimine .....	20
3.4. Ajutiselt riigis viibivate välismaalaste elukoha registreerimine .....	20
4. Eelnõu terminoloogia .....	24
5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele .....	24
6. Seaduse mõjud .....	24
6.1. Töörändega seotud muudatuste mõjud .....	24
6.2. Viisa kaugtöö eesmärgil .....	26
6.3. VMS erinevate kitsaskohtade lahendamise seotud muudatuste mõjud .....	28
6.3.1. Investeeringunõuete ühtlustamine .....	28
6.3.2. Abikaasaga koos Eestisse elama asumine ning lähedase sugulase juurde elama asumine .....	28
6.3.3. Siduv eelotsus .....	29
6.3.4. Õppeasutuse, praktika vahendaja ja vabatahtliku teenistuse vahetamine .....	30
6.3.5. Muud tehnilised muudatused .....	31
6.4. Ajutiselt riigis viibivate välismaalaste elukoha registreerimisega seotud muudatuste mõjud .....	31

7. Seaduse rakendamise eeldatavad kulud ja tulud.....	35
8. Rakendusaktid .....	36
9. Seaduse jõustumine .....	37
10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon .....	37

### 3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kolmest paragrahvist. Eelnõuga kavandatakse peamiselt muuta VMS-i, mistõttu on VMS-i muudatused paigutatud eelnõu esimesse paragrahvi. Teises paragrahvis on esile toodud rahvastikuregistri seaduse muudatused. Kolmandas paragrahvis sätestatakse seaduse jõustumine.

#### 3.1. Töörändega seotud muudatused

##### 3.1.1. Lühiajaline töötamine mitme tööandja juures samal ajal ja ametikoha vahetamine sama tööandja juures

Kehtiva korra kohaselt võib välismaalane ilma elamisloata lühiajaliselt Eestis töötada ainult juhul kui tema lühiajaline töötamine on PPA-s registreeritud. Kuigi VMS ei sea lühiajalise töötamise puhul piiranguid mitme tööandja juures töötamiseks, on iga tööandja kohustatud välismaalase lühiajalise töötamise eraldi PPA-s registreerima ja maksma välismaalasele VMS-is sätestatud töötasu, mis on võrdne vähemalt Eesti keskmise brutopalgaga, olenemata sellest, kas välismaalane töötab osajaga või täistööajaga. Seega näiteks, kui välismaalane töötab lühiajaliselt Eestis IT-spetsialistina ühe ettevõtte juures ja soovib peale selle mõne tunni nädalas töötada mõne teise ettevõtte heaks, on ka teine ettevõtte kohustatud välismaalase töötamise PPA-s registreerima ja maksma talle vähemalt Eesti keskmist brutokuupalka. Praktikast on seetõttu tekkinud olukordi, kus lühiajalise töötamise nõuded mitme tööandja juures töötamise korral on saanud oluliseks piiranguks välismaalaste kogu potentsiaali rakendamiseks tööturul, kuna seadusest tulenev palganõue ja lühiajalise töötamise igakordne registreerimine teise ettevõtte poolt ei ole mõistlik ning muudab töötamise teise tööandja juures nii välismaalasele kui tööandjale keeruliseks. Kui töötamiseks antava elamisloa puhul on lubatud, et välismaalane võib samal ajal töötada ka teise tööandja juures, tingimusel et esimese tööandja juures järgitakse kõiki VMS-is sätestatud tingimusi (sh elamisloa taotlemine, Eesti Töötukassa loa taotlemine, palgakriteerium), siis lühiajalise töötamise puhul sellist erisust seaduses ette nähtud ei ole. Eelneva tõttu võimaldatakse samamoodi elamisloa regulatsiooniga ka lühiajalise töötamise puhul töötada mitme tööandja juures korraga, kui peamine tööandja täidab VMS-is sätestatud töötamise registreerimise kohustust ja kohalduvaid palganõudeid.

Samuti võimaldatakse eelnõuga paindlikumalt töökoha vahetust sama tööandja juures. Kehtiva seaduse kohaselt tuleks töökoha vahetamisel sama tööandja juures esitada uus lühiajalise töötamise registreerimise taotlus PPA-le. Seega näiteks ka juhul, kui analüütik saab ametikõrgenduse ja asub sama tööandja juures tööle toote juhina, tuleb enne uuel ametikohal tööle asumist tööandjal taotleda välismaalasele uus lühiajalise töötamise registreering. See pole aga mõistlik, kuna sama kutse- ja kvalifikatsiooninõudega töö puhul sama tööandja juures on PPA juba kaalunud lühiajalise töötamise registreerimise asjaolusid, olles hinnanud välismaalase ja tööandja tausta. Seetõttu ei ole sisulist vajadust uus lühiajaline töötamine registreerida. Kui töötamiseks antava elamisloa puhul on lubatud, et välismaalane võib vahetada töökohta sama tööandja juures, tingimusel et ametikohale esitatavad kutse- ja kvalifikatsiooninõuded on samad, siis lühiajalise töötamise puhul sellist võimalust ei ole. Eespool esitatu tõttu võimaldatakse samamoodi elamisloa regulatsiooniga vahetada ka lühiajalise töötamise puhul sama tööandja juures ametikohta.

**Eelnõu § 1 punktiga 11** täiendatakse seadust §-dega 107<sup>2</sup> ja 107<sup>3</sup>. Paragrahvi 107<sup>2</sup> lõikega 1 sätestatakse võimalus, et lühiajaliselt Eestis töötav välismaalane võib sama tööandja juures vahetada ametikohta, tingimusel et ametikohale esitatavad kutse- ja kvalifikatsiooninõuded on samad, mis esialgsel ametikohal. Seega võib näiteks IT-spetsialist asuda tööle toote juhina, kui tootejuhi ametikohale esitatavad erialased nõuded on vastavad sellele, mida ka IT-spetsialistilt nõuti. Samas on ametikoha vahetus välistatud, kui uuele ametikohale esitatavad kutse- ja kvalifikatsiooninõuded on erinevad. Näiteks, Eestis hooajatöötajana töötav välismaalane ei või asuda tööle ehitajana, kuna hooajatöö ei ole ehitussektoris lubatud ning seega ei saa ametikohale esitatavad kutse- ja kvalifikatsiooninõuded suure tõenäosusega olla samad. Küll võib näiteks ettekandjana töötanud hooajatöötaja, kes saab vahetuse vanemaks sama tööandja juures, töötada edasi ilma uue lühiajalise töötamise registreeringuta, kuivõrd ametikohale esitatavad kutse- ja kvalifikatsiooninõuded ei muutu. Samuti võib teadlane töötada ka lektorina või teha erasektoris arendustööd. Muudatuse põhieesmärk on teha Eestis töötamise regulatsioon paindlikumaks nii töötajale kui ka tööandjale, kuna töötamise kestel võib olla ettevõtetel vaja töötajaid ümber paigutada ega ole sisulist vajadust samasuguste tingimuste korral nõuda välismaalasele uue lühiajalise töötamise registreerimist. Piirang, mille kohaselt peavad ametikoha vahetamisel olema uuel ametikohal samad kutse- ja kvalifikatsiooninõuded aitab välistada ka olukorra, kus esmalt registreeritakse töötamine palgakriteeriumi erisusega ja seejärel vahetatakse ametikohta, et hoida kõrvale keskmise töötasu nõudest. Näiteks taotletakse lühiajalist töötamist hooajatöötajana ja seejärel vahetatakse ametikohta, et töötada ehitajana.

Lõikes 2 sätestatakse võimalus töötada mitme tööandja juures korraga juhul, kui nõuded selle tööandja juures, kuhu lühiajaline töötamine on registreeritud, on täidetud. Näiteks õpetajana töötav välismaalane, kes on registreerinud oma lühiajalise töötamise ühes koolis, võib anda tunde ka teises koolis seni, kuni ta töötab esimese tööandja juures ja esimene tööandja on tema töötamise registreerinud. Samuti võib IT-spetsialist töötada samal ajal teise tööandja heaks, tingimusel, et ta jätkab esimese tööandja juures töötamist, esimene tööandja on tema töötamise registreerinud ja maksab talle VMS-is sätestatud töötasu. Lühiajalise töötamise registreerimise olemasolu teise tööandja juures on tööandjal, kes soovib välismaalase tööle võtta, võimalik kontrollida avaliku päringu kaudu PPA koduleheküljel.

### 3.1.2. Tööandja vahetamine elamisloa kehtivusaja jooksul

Välismaalane, kes töötab Eestis töötamiseks antava tähtajalise elamisloa alusel, võib küll tööandjat vahetada, kuid peab selleks taotlema uue elamisloa ja uuel tööandjal tuleb võtta üle kutsuja kohustused. See tähendab, et kehtiva õiguse kohaselt ei ole lubatud tööandjat uut elamisluba taotlemata vahetada. Praktikas on aga üha rohkem olukordi, kus Eestisse tööle tulnud välismaalane soovib elamisloa kehtivusajal tööle asuda teise tööandja juurde. Seda enam olukorras, kus tähtajaline elamisluba antakse väga pika kehtivusega – üldjuhul kehtivusega kuni viis aastat ning seda võidakse pikendada kuni kümneks aastaks. Välismaalasi, kes juba Eestis töötasid ning taotlesid uut elamisluba, asumaks tööle uue tööandja juurde oli 2017. aastal 399 ja 2018 I poolaastal 147. Praegust tööturgu iseloomustab tööjõu mobiilsus, mistõttu on mõistlik, et kui välismaalane soovib tööandjat vahetada, oleks seda võimalik teha nii töötajale kui tööandjale liigse halduskoormuseta. Nõuda tööandja vahetamisel iga kord uue elamisloa taotlemist ei ole mõistlik ei välismaalasele ega tööandjale. Elamisloa taotluse suhtes tuleb PPA-l teha otsus kahe kuu jooksul. Välismaalasel ei ole lubatud teise tööandja juurde tööle asuda enne, kui otsus elamisloa taotluse kohta on tehtud. Seega tuleb välismaalasel oodata kaks kuud, enne kui töökoha vahetamisel võib uue tööandja juures tööle asuda. Tihti on aga vajadus vakantne töökoht täita kiireloomulisem, mistõttu takistavad praegu kehtivad reeglid töökohta vahetada. Samuti ei ole menetlusega kaasnev töökoormus põhjendatud riigi seisukohalt, kuivõrd pädevad organid on välismaalase tausta juba esimese elamisloa taotluse menetluses kontrollinud. Seetõttu on kehtivat korda vaja muuta, luues paindlikuma lähenemise, kus

võimaldatakse tööandja vahetamist ja kutsuja kohustuste üleminekut uuele tööandjale, ilma et oleks nõutud uue elamisloa taotlemine. Välismaalase töötamise asjaolusid ja uue tööandja tausta kontrollitakse järelkontrolli käigus. Kui selgub, et töötamine ei vasta tingimustele, tunnistatakse elamisluba kehtetuks ja välismaalane peab lahkuma või taotlema uut elamisluba mõne teise tööandja juures. See lähenemine on kooskõlas ka järelkontrollipõhise menetlusega, mida hakati elamislubade menetlemisel kasutama 2017. aastal.

**Eelnõu § 1 punktiga 21** täiendatakse § 177 lõiget 4 ja sätestatakse, et Eesti Töötukassa loa nõuet ei kohaldata, kui välismaalane on vahetanud tööandjat ja uuel ametikohal töötamiseks on nõutud samad kutse- ja kvalifikatsiooninõuded. Seda põhjusel, et tööturu kontrolli asjakohaste kutse- ja kvalifikatsiooninõuetega isikute suhtes on juba elamisloa taotlemise varasema menetluse käigus tehtud. Seega ei oleks uuesti Eesti Töötukassalt loa küsimine välismaalase tööle võtmiseks mõistlik ja see takistaks ka töökoha vahetamist. Samamoodi ei ole nõutud Eesti Töötukassalt loa taotlemine, kui sama tööandja juures vahetatakse ametikohta või kui elamisluba pikendatakse. Kui aga uuele töökohale esitatavad kutse- ja kvalifikatsiooninõuded on muud, kui need, mis olid nõutud algse elamisloa taotlemisel, tuleb töökoha vahetamiseks taotleda nii uut elamisluba kui ka Eesti Töötukassa luba.

**Eelnõu § 1 punktiga 25** täiendatakse § 181<sup>2</sup> lõigetega 6 ja 7. Lõikes 6 sätestatakse, et välismaalane võib sama tööandja juures vahetada ametikohta tingimusel, et muud elamisloa andmise tingimused on täidetud ning teisel ametikohal töötamiseks on nõutud samad kutse- ja kvalifikatsiooninõuded. Tegemist on tehnilise muudatusega, millega viiakse kehtiva VMS-i § 185 lõige 4 üle § 181<sup>2</sup>, kuhu see ülesehituslikult paremini sobib.

Lõikes 7 lubatakse välismaalasel elamisloa kehtivusajal vahetada tööandjat, ilma et selleks tuleks taotleda uut elamisluba, tingimusel, et töötamine uue tööandja juures vastab VMS-is sätestatud elamisloa andmise tingimustega, mis kohalduksid, kui elamisluba oleks taotletud uue tööandja juurde tööle asumiseks. See tähendab ka töötasu nõude täitmist juhul, kui välismaalane vahetab tööandjat ja uue tööandja juurde elamisloa saamise tingimusena oleks töötasu nõude täitmine ette nähtud. Seega juhul, kui elamisluba anti töötamiseks iduettevõttes ja palgakriteerium ei kohaldu, kuid välismaalane asub tööle uue tööandja juures näiteks IT-spetsialistina, kellele palgakriteerium kohalduks, kui elamisluba töötamiseks selle tööandja juurde taotletaks, tuleb uuel tööandjal ka ilma elamisloa taotluseta maksta välismaalasele VMS-is ette nähtud töötasu. Ühtlasi seatakse nõudeks, et uus ametikoht peab olema samade kutse- ja kvalifikatsiooninõuetega. Elamisloa töötamiseks taotlemisel kontrollib Eesti Töötukassa, kas töökoha oleks võimalik täita töökohale esitatavatele kvalifikatsiooni- ja kutsenõuetele vastava Eesti kodaniku, Euroopa Liidu kodaniku ega Eestis elamisloa alusel elava välismaalasega. Seega kontrollitakse enne töötamiseks elamisloa andmist, kas töökohale nõutava kutsepädevuse ja kutsetunnistuse või erialase kogemuse ja teadmistega isikut on võimalik leida kohaliku tööjõu raames. Kuna eelnõu muudatustega võimaldatakse tööandjat vahetada ilma uue elamisloa taotlemiseta, on oluline, et välistada olukord, kus võimalust töökoha vahetada kasutatakse selleks, et hoida kõrvale nõudest taotleda välismaalase töölevõtmiseks Eesti Töötukassa eelnevalt luba. Selleks, et uus tööandja saaks kontrollida, milliste kutse- ja kvalifikatsiooninõuetega oli eelmine töökoht, on tööandjal võimalik välismaalase elamisloakaardil olevate tööandjate andmete või PPA koduleheküljel oleva avaliku e-päringu kaudu saada eelneva tööandja andmed ning temaga vajadusel kontakteeruda, et töökoha asjaolusid selgitada. Ka kehtiva seaduse kohaselt peab nt teise tööandja juures samaaegselt tööle asumisel uus tööandja kontrollima, et töökohale esitatavad kutse- ja kvalifikatsiooninõuded on samad ning tööandjal on võimalik asjaolude selgitamiseks peamise tööandjaga võimalik soovi korral kontakteeruda.

Kuigi on nõutud, et uus ametikoht peab vastama samadele kutse- ja kvalifikatsiooninõuetele, on lubatud, et töötamiseks antud elamisloa alust vahetatakse. Näiteks, kui elamisluba anti töötamiseks



iduettevõttes, kuid uus tööandja ei ole iduettevõte. Sel juhul peab uus tööandja valima, millisel alusel välismaalane töötab (nt üldkorras, eksperdina), ja töötamine peab olema vastavuses VMS-is sätestatud tingimustega. Oluline on, et uue tööandja juures töötamise puhul vastaks töötamine VMS-is sätestatud nõuetele, mis kohalduksid ka siis, kui taotletaks uut elamisluba vastaval alusel (näiteks, kui tegemist on rendiettevõttega, peab ettevõtte tegutsema renditöötajana ja tal peab deposiidis olema 10% töötasufondist; kui töötamist alustatakse teadlasena, peab tegemist olema õppeasutusega; kui tegemist on juhtorgani liikmena töötamisega, peab ettevõtte olema tegutsenud vähemalt viis kuud jne). Lisaks sätestatakse kohustus teavitada PPA-d, kui vahetatakse tööandjat. Kuigi uue elamisloa taotlemine ei ole enam vajalik, on järelevalve seisukohalt oluline, et haldusorganitel oleks teave välismaalase töötamise kohta, sh ka see, millisel alusel välismaalane töötab, ning võimalus töötamise tingimuste vastavust VMS-is sätestatule hinnata (sh kas palgakriteerium kohaldub ja tööandja seda täidab). Seega võib välismaalane asuda uue tööandja juures tööle tingimusel, et uus tööandja on sellest PPA-d teavitanud, kuid uut elamisloa taotlust esitada ei tule. Teavitusega võtab uus tööandja üle ka kutsuja kohustused. Välismaalane võib uue tööandja juurde pärast teavitust kohet tööle asuda ja juhul, kui PPA järelkontrolli käigus avastab, et töötamine uue tööandja juures ei vasta VMS-is sätestatud tingimustele, tunnistatakse elamisluba kehtetuks.

**Eelnõu § 1 punktiga 26** tunnistatakse kehtetuks § 185 lõige 4, mis tõstetakse ümber § 181<sup>2</sup> lõikesse 6, kuhu see ülesehituslikult paremini sobib.

**Eelnõu § 1 punktiga 27** muudetakse § 188 lõiget 2 ja sätestatakse elamisloa pikendamise puhul erisus, et elamisloas kindlaks määratud töötamise tingimuse muutumiseks ei peeta seda, kui välismaalane muudab töökohta sama tööandja juures või asub elamisloa kehtivusaja jooksul tööle teise tööandja juures. Kehtiva seaduse kohaselt ei peeta töötamise tingimuse muutumiseks seda, kui välismaalane muudab ametikohta sama tööandja juures. Eelnõuga võimaldatakse aga välismaalasel asuda elamisloa kehtivusaja jooksul tööle ka teise tööandja juures, ilma et selleks tuleks uut elamisluba taotleda. Seetõttu on vaja, et elamisloa pikendamisel tehakse elamisloa tingimuste muutumise juures erisus nii sellel puhul, kui välismaalane on vahetanud töökohta sama tööandja juures, kui ka olukorras, kus välismaalane on asunud tööle uue tööandja juurde.

**Eelnõu § 1 punktiga 28** muudetakse § 189 lõiget 2, kus on sätestatud erisused elamisloa kehtetuks tunnistamisel, põhjusel, et elamisloas kindlaks määratud töötamise tingimused on muutunud.

Lõike 2 punkti 1 kohaselt ei peeta tingimuste muutumiseks seda, kui välismaalane asub sama tööandja juures tööle teisele ametikohale. Ka kehtivas seaduses on elamisloa kehtetuks tunnistamise puhul selline erisus kehtestatud (VMS-i § 189 lõige 2 punkt 4). Kuivõrd õigus muuta töökohta sama tööandja juures on kõikide töötamise aluste puhul, ei ole vajadust eraldi sätteks teadlaste ja õppejõudude puhul, mistõttu sätestatakse lõikes 1 üldine erisus ametikoha muutmise korral sama tööandja juures.

Lõike 2 punktis 2 täpsustatakse õigusselguse huvides, et tingimuste muutumiseks ei peeta seda, kui välismaalane asub ühel ja samal ajal tööle teise tööandja või kasutajaettevõtja juures. Sisulisi muudatusi punktis 2 eelnõuga ei tehta, kuivõrd ka kehtiva õiguse kohaselt (VMS-i § 181<sup>2</sup>) on välismaalasel õigus samal ajal töötada mitme tööandja juures.

Lõike 2 punkti 3 kohaselt ei peeta ka edaspidi tingimuste muutumiseks seda, kui välismaalane asub tööle teise kasutajaettevõtja juurde või ühel ja samal ajal nii kasutajaettevõtja juures, kelle juures töötamiseks elamisluba anti, kui ka teise kasutajaettevõtja juurde. Eelnõuga ei muudeta kehtivas seaduses antud erisust.

Lõike 2 punktiga 4 sätestatakse erisus, mille kohaselt ei peeta tingimuste muutumiseks seda, kui välismaalane asub tööle teise tööandja juures. Erisus kehtestatakse eelnõu muudatuste tõttu, millega võimaldatakse välismaalasel elamisloa kehtivusajal teatud tingimustel tööandjat vahetada.

**Eelnõu § 1 punktiga 29** täiendatakse § 190 lõigetega 1<sup>1</sup> ja 1<sup>2</sup>. Lõikes 1<sup>2</sup> nähakse ette kutsuja kohustused uuele tööandjale, kui välismaalane on tööandjat vahetanud. Välismaalase Eestisse tööle kutsumisega võtab tööandja endale vastutuse ja talle kohalduvad kutsuja kohustused. Kuigi elamisluba anti välismaalasele töötamiseks ühe tööandja juures, siis võimaldatakse eelnõuga elamisloa kehtivusajal välismaalasel asuda tööle uue tööandja juures, ilma et selleks peaks uut elamisluba taotlema. On oluline, et kui välismaalane vahetab tööandjat uut elamisluba taotlemata, vastutab välismaalase eest edaspidi uus tööandja, kelle juures välismaalane tööle asub.

### 3.1.3. Deposiidi nõuded renditöö puhul

Kehtiv õigus seab renditöö puhul tööandjale lisanõuded välismaalase Eestisse tööle kutsumiseks. VMS-i kohaselt võib renditöö registreerida lühiajalise töötamisena või anda välismaalasele elamisloa töötamiseks renditöötajana, kui Eestis registreeritud tööandja tegutseb renditöö vahendajana ja tööandjal on deposiidis raha vähemalt 10% töötasufondist. Renditöö vahendajana tegutseva ettevõttele lisanõuete seadmise eesmärk oli vältida võimalikku töörande regulatsiooni väärkasutamist ja olukorda, kus rendiettevõttele pole raha töötasu maksta. Praktikas on töötasu deposiidinõue saanud takistuseks renditöö värbamisel, kuna renditööettevõtetele on seatud ebaproportsionaalselt suuremad kohustused võrreldes tavalise tööandjaga. Probleem on see, et deposiidi suuruse arvestamisel võetakse peale välismaalaste töötasufondi arvesse ka kohalike töötajate töötasufondi. Selle tulemusena võib personalirendiettevõtjal tekkida kohustus maksta deposiiti suurem summa kui on näiteks välismaalaste töötasud kokku. Seetõttu täpsustatakse eelnõuga, et deposiidi olemasolu on seotud välismaalaste töötasufondi, mitte kogu ettevõtte töötajate töötasufondiga.

**Eelnõu § 1 punkti 8** kohaselt tehakse § 106 lõikes 8 ja § 176<sup>1</sup> lõikes 2 muudatus deposiidinõudes. Renditöö võib registreerida lühiajalise töötamisena või tähtajalise elamisloa töötamiseks või anda töötamiseks renditöötajana, kui tööandjal on deposiidis raha vähemalt 10% konkreetse välismaalase töötasufondist, mitte tööandja kogu töötasufondist. Kui renditöö vahendajana tegutseval ettevõttele on mitu välismaalast, keda renditöötajana tööle vahendatakse, tuleb renditööettevõttele iga välismaalase töötasufondist panna 10% deposiiti.

### 3.1.4. Kutsuja kohustused lühiajalise töötamise ning lähetatud töötamise puhul

Töörande tõhusa toimimise üks põhimõtteid on tööandja vastutuse regulatsioon. Tööandja, kes kutsub välismaalase Eestisse tööle, peab ka tema eest vastutama, vajaduse korral majutama ja ülal pidama, ning juhul, kui riigil tuleb isik sunniga välja saata, peab 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 ei ole tööandjale kutsuja kohustusi sätestatud.

Ühtlasi ei ole kehtivas VMS-is selgelt reguleeritud, et lühiajalise töötamise registreerimisel ja elamisluba töötamiseks taotlemisel lähetatud töötajale, on tööandja kohustused ja kutsuja kohustused sellel ettevõttele, kes on Eestis ja kelle juurde isik tööle lähetatakse. Eeltoodu on tekitanud praktikas küsimusi, mistõttu vajab lähetatud töötajate puhul õigusselguse huvides täpsustamist kutsuja kohustuste kohaldumise.

**Eelnõu § 1 punkti 9** kohaselt muudetakse § 106<sup>2</sup> teksti. Võrreldes kehtiva seadusega sätestatakse lõikes 1, et peale praktika võimaldaja on kutsuja kohustused ka tööandjal, kes on registreerinud välismaalase lühiajalise Eestis töötamise. Tegemist on ennetava meetmega, et ära hoida võimalike

väärkasutusi ning Eestis töötamise tingimuse rikkumisi. Sarnaselt elamisloaga, on seega ka lühiajalise töötamise puhul välismaalase tööandjal kutsuja kohustused.

Lõikes 2 täpsustatakse õigusselguse huvides, et lähetatud töötamise korral on kutsuja kohustused tööandjal, kelle juurde välismaalane tööle lähetatakse. Seda põhjusel, et VMS-i mõistes on tööandja just Eesti tööandja, kelle juures välismaalane tööle asub, kuigi leping võib olla sõlmitud välismaa ettevõttega.

Lõikes 3 sätestatakse, et praktika võimaldaja kutsuja kohustused lõpevad välismaalasele uue elamisloa andmisel või 180 päeva pärast praktikalepingu lõppemist. Kehtiv seadus sisaldab sama erisust, tegu on direktiivi 2016/801/EL artikli 13 lõikest 4 tuleneva nõudega.

**Eelnõu § 1 punktiga 29** täiendatakse § 190 lõigetega 1<sup>1</sup> ja 1<sup>2</sup>. Lõikes 1<sup>1</sup> täpsustatakse õigusselguse huvides, et kutsuja kohustused on tööandjal, kelle juurde välismaalane tööle lähetatakse. Seda põhjusel, et VMS-i mõistes on tööandja just Eesti tööandja, kelle juures välismaalane tööle asub, kuigi leping võib olla sõlmitud välismaa ettevõttega.

#### 3.1.5. Elamisloa töötamiseks andmisest keeldumine ettevõtte pankroti või likvideerimise korral

Kehtiv VMS annab haldusorganile õiguse keelduda lühiajalise töötamise registreerimisest, kui tööandja suhtes on algatatud pankrotimenetlus või likvideerimine, välja on kuulutatud ettevõtte pankrot või tööandjal või kasutajaettevõtjal puudub tegelik majandustegevus. Töötamiseks antava elamisloa puhul sellist üldalust elamisloa andmisest keeldumiseks kehtestatud ei ole. Ometigi on ka töötamiseks antava elamisloa puhul oluline, et tööandja suudaks maksta välismaalasele, kelle ta Eestisse kutsub, töötasu. Samuti on töörande regulatsiooni väärkasutamise vältimise eesmärgil oluline, et tööandjal oleks tegelik majandustegevus Eestis, ja tegemist ei ole fiktiivse ettevõttega, mis on rajatud üksnes eesmärgiga välismaalane Eestisse kutsuda. Kuigi VMS-is on sellisteks puhkudeks haldusorganil võimalik keelduda VMS-i § 180 lõike 2 punkti 5 alusel (põhjendatult alus kahelda tööandja usaldusväärsuses), on õigusselguse huvides mõistlik samamoodi lühiajalise töötamise regulatsiooniga sätestada eraldi keeldumise alus juhuks, kui tööandja suhtes on algatatud pankrotimenetlus või likvideerimine või kui tööandjal puudub tegelik majandustegevus.

**Eelnõu § 1 punktiga 23** täiendatakse § 180 lõiget 2 punktiga 6 ja sätestatakse, et elamisloa töötamiseks andmisest võib keelduda, kui tööandja või kasutajaettevõtja või vastuvõtva üksuse suhtes on algatatud pankrotimenetlus või likvideerimine, välja on kuulutatud ettevõtte pankrot või tööandjal või kasutajaettevõtjal või vastuvõtval üksusel puudub tegelik majandustegevus.

#### 3.1.6. Ettevõtjasiseselt üleviidud töötaja erisused

VMS sätestab tööandjale 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 EL-i direktiivist 2014/66/EL tulenev erisus, et üleviidaval isikul peab olema kehtiv tööleping välisriigis paikneva äriühinguga. Selle tõttu, kui töölepingus on sätestatud, et töötasu maksab kolmandas riigis asuv tööandja, ei saa Eestis asuvalt vastuvõtvalt üksuselt nõuda töötasu maksmist. Lisaks eelnevale ei võimalda direktiiv 2014/66/EL ettevõtjasiseselt üleviidud töötajale kohaldada tööturu teste. Kehtiva VMS-i kohaselt kohaldub ettevõtjasiseselt üleviidud töötajale aga nõue taotlelda Eesti Töötukassalt välismaalase töölevõtmise luba, mistõttu ei ole kehtiv Eesti õigus kooskõlas direktiivi nõuetega.

**Eelnõu § 1 punkti 10** kohaselt täiendatakse § 107 lõikega 3<sup>1</sup> ja sätestatakse, et ettevõtjasiseselt üleviidud töötaja töötasu võib maksta ka väljaspool Euroopa Liidu liikmesriiki olev äriühing.

**Eelnõu § 1 punktiga 22** täiendatakse § 178 lõikega 2<sup>1</sup> ja sätestatakse, et ettevõtjasiseselt üleviidud töötaja töötasu võib maksta ka väljaspool Euroopa Liidu liikmesriiki olev äriühing.

**Eelnõu § 1 punktiga 24** täiendatakse § 181 lõiget 2 punktiga 5 ja sätestatakse, et ettevõtjasiseselt üleviidud töötaja puhul ei pea tööandja taotlema Eesti Töötukassalt luba välismaalase tööle võtmiseks.

**Eelnõu § 1 punktiga 30** tunnistatakse kehtetuks § 190<sup>22</sup> lõige 2 punkt 1, mis sätestab elamisloa andmisest keeldumise aluse ettevõtjasiseseks üleviimise puhul kui vastuvõtva üksuse suhtes on algatatud pankrotimenetlus või likvideerimine või on välja kuulutatud ettevõtte pankrot ning tööandja tegelik majandustegevus puudub. Selle sätte kehtetuks tunnistamine on seotud eelnõu § 1 punktiga 24, millega täiendatakse seaduse § 180 lõike 2 punkti 6 ja sätestatakse üldine alus tähtajalise elamisloa andmisest keeldumiseks selliste asjaolude esinemise korral. Kuivõrd üldalus keelduda andmast töötamiseks mõeldud elamisluba kohaldub ka ettevõtjasiseselt üleviidud töötajale, ei ole enam tegemist keeldumise lisaalusega.

### **3.2. Viisa kaugtöö eesmärgil**

Praeguses üleilmastunud maailmas iseloomustab inimesi mobiilsus ja hargmaisuus. Neil on ühel ja samal ajal sidemeid mitmes riigis – nad võivad elada ühes riigis, töötada teistes riikides ja viibida pikemat aega veel muudes riikides. Koos moodsate infotehnoloogiliste võimalustega on üha rohkem levinud eluviis, kus töötatakse veebipõhiselt ja reisitakse selle käigus eri riikides ringi. Inimesi, kes töötavad asukohast sõltumatult, elavad eri paikades, omamata alalist elukohta või elupaika, kutsutakse diginomaadideks. Jobbaticali 2018. a veebruaris tehtud küsitlus rohkem kui tuhande diginomaadi seas näitas, et peamiselt tegutsevad diginomaadid infotehnoloogia, turunduse, hariduse ja finantsvaldkonnas. Kuivõrd diginomaadide puhul on eelkõige tegemist oma valdkonna spetsialistide ja talentidega, konkureerib üha rohkem tööandjaid ja riike omavahel, et meelitada ligi diginomaade. Eesti kui uudsete tehnoloogiliste lahenduste poolest tuntud riik, on rahvusvahelises mastaabis diginomaadidele atraktiivne sihtriik. Peamiseks atraktiivsuseks Eesti puhul peavad diginomaadid nii startup ökosüsteemi, kõrget inglisekeelse oskuse taset, ligipääsu EL turule, võimalusi pikaajaliseks Eestis elamiseks, kui ka e-residentsuse programmi<sup>12</sup>. Praeguseks on e-residentsuse programm saavutanud diginomaadide seas suure populaarsuse, võimaldades ligipääsu Eesti e-teenustele ning seeläbi ka EL turule. Samas ei ole digitaalnomaadidele Eestisse tulemiseks eriregleid loodud. Üldiselt antakse viisa konkreetsel eesmärgil Eesti külastamiseks ja VMS seab viisa taotlemiseks kindlad tingimused. Näiteks töötamise puhul peab Eesti tööandja töötamise PPA juures registreerima, õppimise puhul on eelduseks õppeasutusse vastuvõtmine, iduettevõtluse puhul peab ettevõtte vastama iduettevõtte määratlusele jne. Ühtlasi on võimalik taotleda turismiviisat, kuid selle alusel ei ole lubatud Eestis töötada. Üldjuhul taotleavad diginomaadid turistiviisaid, kuigi riiki saabumise tegelik eesmärk on kaugtöö tegemine. VMS-i mõistes on töötamine väga laialt defineeritud hõlmates igasugust tegevust, mille eest võib eeldada tasu saamist. Kehtiv VMS võimaldab välismaalasel küll ilma töötamist registreerimata Eestis töötada kuni 5 päeva 30 päeva jooksul ning seega turistid, kes aeg-ajalt töömeile loevad ja neile vastavad, ei ole vastuolus seadusega. Küll aga – kui Eesti saabumise üks peamisi eesmärke on teha Eestist kaugtööd, ei võimalda kehtiv õigus viisat selleks taotleda. Töötamiseks antava viisa laiendamine kaugtöö tegijatele ei ole võimalik, kuna lühiajalise töötamise puhul on põhieesmärk töötamine Eesti tööandja heaks. Seejuures on nõutud, et tööandja on Eestis registreeritud ja välismaalasele makstakse vähemalt Eesti keskmist töötasu. Diginomaadidel tavaliselt aga puudub Eestis kutsuja, kelle juures tööd tehakse. Iduettevõtluseks antava viisa laiendamine kaugtöö tegijatele ei ole võimalik, kuna iduettevõtte viisa eesmärk on iduettevõtte loomine Eestis. Kaugtöö tegijad ent soovivad jätkata töötamist välismaal asuva tööandja või ettevõtte heaks. Eespool kirjeldatu tõttu ei mahu

<sup>12</sup> Jobbaticali 2018 a. mais läbi viidud küsitlus

diginomaadid klassikalise töötamise reeglite alla, mistõttu ei ole nende Eestis tegutsemine kooskõlas seaduse nõuetega. Samas aga ei ole neil võimalik neid nõudeid täita. Jobbaticali 2018. a veebruaris tehtud küsitlus rohkem kui tuhande diginomaadi seas üle maailma näitas, et peamiseks takistuseks diginomaadi eluviisi viljelemisel peetakse viisareegleid. Seega on oma valdkonna spetsialistide ja talentide meelitamiseks ning diginomaadide Eestis kaugtöö tegemise seadustamiseks vaja luua võimalus välismaalastel Eestis ajutiselt viibida kaugtöö tegemise eesmärgil.

**Eelnõu § 1 punkti 3** kohaselt täiendatakse seadust §-ga 62<sup>5</sup>. Paragrahvis 62<sup>5</sup> on sätestatud viisa andmise tingimused, kui viisat taotletakse kaugtöö tegemiseks, ja määratud isikute kategooriad, kellele võib anda viisa kaugtöö tegemiseks.

Lõike 1 kohaselt antakse viisa kaugtöö tegemiseks, kui välismaalase Eestis viibimise põhieesmärk on töötamine asukohast sõltumatu töötajana. Kuigi Eesti viisa annab õiguse liikuda ka Schengeni alal, siis üldiselt antakse viisa siiski Eestis ajutiseks viibimiseks.

Lõikes 2 määratletakse, keda peetakse VMS mõistes asukohast sõltumatuks töötajaks. Asukohast sõltumatu töötajal peab olema töö, mis on asukohast sõltumatu, ja võimaldab tööd teha telekommunikatsioonivahendite kaudu. Seega võib näiteks arendaja, turundusspetsialist, finantsnõustaja jm sarnasel töökohal olev isik, kes saab tööd teha arvuti vahendusel, taotleda viisat kaugtöö tegemiseks. Samas on välistatud viisa taotlemine isikutele, kes on nt ehitajad, juuksurid, hooajatöötajad põllumajanduses või teeninduses, kuna nende töö ei ole oma iseloomu tõttu asukohast sõltumatu. Et vältida töörande regulatsiooni väärkasutamist seatakse tingimuseks, et välismaalane peab kuuluma ühte järgmisest kolmest kategooriast: 1) välismaalane töötab välisriigi tööandja heaks ning soovib jätkata selle tööandja heaks töötamist kaugtöö korras Eestist, 2) välismaalasel on osalus välisriigis registreeritud äriühingus ja ta jätkab äritegevust kaugtöö korras Eestist, 3) välismaalane soovib kaugtöö korras jätkata teenuste osutamist klientidele, kelle tegevuskoht on välisriigis ja kellega tal on lepinguline suhe. Viimase kategooria puhul on silmas peetud eelkõige konsultante ning vabakutselisi töötajaid, kes pakuvad teenuseid käsundus-, töövõtu- või mõne muu teenuse osutamise lepingu alusel, kuid tegemist võib olla ka välismaalasega, kes tegutseb ettevõtjana (st FIE-na) või kes omab äriühingut. Seda põhjusel, et teenuste osutamise süsteemid ja õiguslik kord võib riigiti erineda, mistõttu on seatud üldsõnastuslik määratlus, et välismaalane peab olema lepingulises suhtes klientidega, kellele osutab teenuseid. Usaldusväärne vahendaja, kelle kaudu välismaalane Eestisse tuleb, peab kontrollima, et tegemist on diginomaadiga. Samuti ei ole viimase kategooria puhul nõutud, et äriühing oleks registreeritud välisriigis. Tingimuseks on seatud, et enamuse klientide tegevuskoht, kellele teenuseid osutatakse, on välisriigis. Seeläbi võib diginomaadi viisat taotleda ka välismaalane, kes on äriühingu või ettevõtjana ennast Eestis registreeringud, kuid kelle kliendid on peamiselt välisriigis. Nii võimaldatakse kaugtöö eesmärgil viisa anda nt Eesti e-residentidele, kellel on küll Eestis ettevõtte, kuid kellel on varasemalt viisa taotlemine pikemaks perioodiks olnud keeruline, kuna enamuse äritegevust on välisriigis, kus asuvad peamised kliendid.

Lõike 3 kohaselt võib viisa kaugtöö tegemiseks anda, kui välismaalane tuleb Eestisse usaldusväärse vahendaja kaudu või kui välismaalase vastavust viisa andmise eeltingimustele on kontrollinud ekspordikomisjon. Usaldusväärse vahendaja puhul on tegemist diginomaadide reisimist vahendavate ettevõttega, keda Eesti riik usaldab kontrollima välismaalase vastavust asukohast sõltumatu töötaja definitsiooniga. Seega saab vahendaja olla üksnes see, kelle tausta riik on uurinud ja keda riik peab usaldusväärseks. Usaldusväärsete vahendajate loetelu kehtestatakse määrusega. Viisa taotlemisel kaugtöö tegemiseks tuleb välismaalasel esitada usaldusväärse vahendaja kinnitus, millega usaldusväärne vahendaja võtab ühtlasi endale kutsuja kohustused. Samuti luuakse võimalus, et kui välismaalasel ei ole võimalik Eestisse tulla usaldusväärse vahendaja kaudu, võib alternatiivina välismaalase vastavust asukohast sõltumatu töötaja määratlusele hinnata ekspordikomisjon. Ekspordikomisjon moodustatakse Siseministeeriumi juurde ning koosneb asutustest ja ekspertidest,

kes esindavad diginomaadi kogukonda ning kes on kõige pädevamad hindama, kas isiku puhul on tegemist asukohast sõltumatu töötajaga. .

Lõike 4 kohaselt võib kaugtöö tegemiseks anda nii lühi- kui ka pikaajalise viisa, olenevalt kavandatavast Eestis viibimise kestusest. Juhul, kui reisi kavandatav kestus on lühem kui 90 päeva, võib välismaalasele anda lühiajalise viisa. Kui aga reis kestab kauem kui 90 päeva, võib välismaalasele anda pikaajalise viisa. Pikaajalise viisa võib välismaalasele anda kuni 12-kuulise kehtivusega.

Lõikega 5 ja 6 sätestatakse, et kui välismaalane saab viisa kaugtöö tegemiseks, võib sama viisa anda ka välismaalase abikaasale ja alaealisele lapsele. Samuti võib viisa anda täisealisele lapsele, kui laps ei ole oma tervises seisundi tõttu iseseisvalt võimeline toime tulema.

**Eelnõu § 1 punkti 4** kohaselt täiendatakse § 101 lõiget 3 punktiga 6 ja sätestatakse volitusnorm määruse kehtestamiseks, millega nähakse ette usaldusväärsete vahendajate loetelu ja nõuded

**Eelnõu § 1 punkti 5** kohaselt täiendatakse § 101 lõikega 4<sup>1</sup>, andes valdkonna eest vastutavale ministriile volituse moodustada eksperdikomisjon, samuti ekspertkomisjonile esitatava taotluse esitamise kord ja tingimused. Eksperdikomisjon moodustatakse, kui selleks tekib vajadus. Eelkõige hindavad välismaalaste vastavust asukohast sõltumatu töötaja määratlusele usaldusväärsed vahendajad.

**Eelnõu § 1 punkti 7** kohaselt täiendatakse § 105 lõiget 4 punktiga 7. Punktis 7 sätestatakse seaduslik alus Eestis töötamiseks välismaalasele, kellele on antud viisa töötamiseks asukohast sõltumatu töötajana. Kehtiva seaduse kohaselt peab välismaalase lühiajaliseks Eestis töötamiseks tema tööandja esmalt töötamise PPA juures registreerima ja maksma välismaalasele Eesti keskmist töötasu. Samas võimaldatakse eelnõu muudatustega välismaalasel samal ajal töötada teise tööandja juures, kui esimese tööandja juures täidetakse lühiajalise töötamise registreerimise tingimusi. Asukohast sõltumatu töötaja põhitegevus Eestis on kaugtöö tegemine välisriigis asuva ettevõtte, tööandja või klientide heaks. Seega, samamoodi lühiajaliselt töötavate välismaalastega on mõistlik võimaldada asukohast sõltumatutel töötajatel Eestis ajutiselt teha tööd ka Eesti tööandja heaks, et nad saaksid võimalikult suurel määral panustada oma teadmistega Eesti majandusse. Kuna tegemist on veel ühe tööga, ei ole lühiajalise töötamise registreerimine ja Eesti keskmise töötasu maksmise nõue põhjendatud. Näiteks võib eelnõu muudatusega IT-spetsialist, kes töötab välisriigi tööandja jaoks ja viibib Eestis kaugtöö tegemiseks antud viisa alusel, töötada veel ka Eesti ettevõtte heaks IT-spetsialistina. Eestis viibimise põhieesmärk ja tegevus peab aga jätkuvalt olema seotud välisriigis oleva ettevõtte või tööandja heaks kaugtöö tegemine.

### **3.3. VMS erinevate kitsaskohtade lahendamisega seotud muudatused**

#### 3.3.1. Investeeringu nõuete ühtlustamine

Praegu on VMS-is ettevõtjate kapitali ja investeeringu nõue reguleeritud kolmel eri viisil: 1) tippspetsialisti tööandjale, 2) elamisluba ettevõtluseks üldtingimustel ja 3) elamisluba ettevõtluseks suurinvestorile. Näiteks tippspetsialisti puhul loetakse investeeringuks sissemakstud omakapital, mille eest on Eestis soetatud ja põhivarana arvele võetud kinnisvara, masinaid või seadmeid. Elamisluba ettevõtluseks puhul loetakse investeeritud kapitali hulka korruga nii ettevõtte omakapital kui ka arvele võetud põhivara ja allutatud laen. Elamisluba suurinvestorile puhul ei ole seaduses täpsustatud, mida investeeringuna loetakse, vaid on välja toodud, et tegemist peab olema otseinvesteeringuga. Investeeringu erinev käsitlus seaduses on praktikas põhjustanud raskusi seaduse mõistmisel ja selle rakendamisel. Lisaks on Rahandusministeerium juhtinud tähelepanu, et ettevõtlusega tegelemiseks antud elamisloa korral on investeeringu definitsioon problemaatiline ja vajab muutmist, kuna:

1) kui ilma lisatingimusteta loetakse investeeritud kapitali hulka äriühingu omakapital, muudab see investeeringu nõude suuresti sisutuks, kuna asjakohane nõue oleks täidetud ka juhul, kui omakapitalina sissemakstud 65 000 eurot seisavad äriühingu pangakontol, on laenatud mõnele sidusettevõtjale;

2) kui investeeritud kapitali hulka arvestatakse korraga nii omakapital kui ka arvele võetud põhivara, tekitab see olukorra, kus nõude saab täita, makstes sisse 32 500 eurot omakapitali ja soetades selle eest samas maksumuses põhivara;

3) tuleb arvestada, et põhivara hulka kuuluvaks loetakse ka tütar- ja sidusettevõtete osad, immateriaalsed varad ja ettemaksed. Seega ei vastaks elamisloa andmise eesmärgile olukord, kus investeering põhivarasse on vormistatud näiteks välismaise sidusettevõtte osalusena või ettemaksena mõnele seotud osalisele.

Eelneva tõttu ühtlustatakse eelnõuga investeeringu nõuded VMS-is. Muudatustega ei kavandata ühildada investeeringu määrasid tippspetsialisti tööandjale, elamisluba ettevõtluseks üldtingimustel taotlemisel ja elamisluba ettevõtluseks suurinvestorile, küll aga ühildatakse investeeringu mõistet ehk varade paigutust majandusliku tegevuse eri objektidesse.

**Eelnõu § 1 punktidega 31 ja 32** muudetakse § 192 lõiget 2 ning tunnistatakse kehtetuks § 192 lõige 4, täpsustades ettevõtluseks tähtajalise elamisloa andmise korral investeeringu nõudeid. Samamoodi tippspetsialistile kehtestatud investeerimise nõuetega peab eelnõu kohaselt olema välismaalasel, kellel on osalus äriühingus, vähemalt 65 000 eurot Eesti äritegevusse investeeritud omakapitali, mille eest on Eestis soetatud ja põhivarana arvele võetud kinnisvara, masinaid või seadmeid. Kuivõrd tegemist on ettevõtluseks antava elamisloaga ei võimaldata, erinevalt tippspetsialistist, investeeringut teise äriregistrisse kantud äriühingusse, vaid investeering peab olema tehtud äriühingusse, milles välismaalasel on osalus.

**Eelnõu § 1 punktiga 34** täiendatakse § 197<sup>3</sup> lõikega 1<sup>1</sup>, millega täpsustatakse otseinvesteeringu hulka loetavat omakapitali. Kehtivas seaduses ei ole suurinvestori elamisloa taotlemise puhul seaduses täpsustatud, mida investeeringu hulka loetakse, vaid on esile toodud, et tegemist peab olema otseinvesteeringuga. Kuna investeeringu mõiste on seaduses täpsustamata, on see praktikas põhjustanud raskusi seaduse mõistmisel ja selle rakendamisel. Õigusselguse huvides täpsustatakse eelnõuga, et investeeringu hulka loetakse investeeringut omakapitali, mille eest on soetatud ja põhivarana arvele võetud kinnisvara, masinaid, või seadmeid, või mille eest on tehtud investeeringuid teistesse Eesti äriregistrisse kantud äriühingutesse, millel on tegelik majandustegevus Eestis, või investeerimisfondide seaduse alusel loodud või asutatud investeerimisfondi. Samasugused nõuded investeeringu sisule kehtestatakse VMS-is läbivalt, sealhulgas, kui taotletakse elamisluba ettevõtluseks või töötamiseks tippspetsialistina.

### 3.3.2. Siduv eelotsus

**Eelnõu § 1 punkti 1** kohaselt täiendatakse seadust §-ga 40<sup>1</sup>, andes PPA-le pädevuse siduva eelotsuse andmiseks välismaalase Eestisse kutsuja ebausaldusväärse kohta. 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. Tööandjate suhtes menetletud väärteomenetluste arv on võrreldes 2013. aastaga tõusnud 115%.

**Tabel 1. Aastatel 2013–2017 tööandja poolt toimepandud väärteod välismaalase ebaseadusliku töötamise aluste kaupa**

Rikkumise alus	2013	2014	2015	2016	2017
----------------	------	------	------	------	------

Seadusliku aluseta viibiva välismaalasele töötamise võimaldamine (VMS § 300)	21	19	35	17	9
VMS-i töötamise tingimuste rikkumine tööandja poolt (VMS § 301)	17	5	14	41	75
VMS-s sätestatud töötasust väiksema töötasu maksmine tööandja poolt (VMS § 302)	1	2	3	6	0
<b>Kokku</b>	<b>39</b>	<b>26</b>	<b>52</b>	<b>64</b>	<b>84</b>

*Allikas: PPA*

Eelmisel aastal keeldus PPA 133 korral õppimiseks elamisloa andmisest põhjusel, et õppeasutus ei ole usaldusväärne. Õppeasutust võib ebausaldusväärseks pidada mitmel erineval põhjusel, näiteks ei täideta korduvalt teavitamiskohustust seoses välismaalase õppetöös mitteosalemisega või ei kontrollita välismaalastele Eestisse kutse andmisel õppurite tausta või võimekust õppetöös osaleda. Sellises olukorras ei ole mõistlik igakordselt hinnata elamisloa või viisa taotlust, kui võrd ametiasutustele on juba enne teada, et kutsuja ei ole usaldusväärne ning välismaalase Eestisse lubamine hõlmaks endas olulisi illegaalse immigratsiooni riske. Seega ei ole mõistlik sellistel juhtudel elamisloa taotluse sisuline menetlemine, kuna haldusorganile on juba enne teada, et välismaalase Eestisse kutsuja on ebausaldusväärne.

Lõike 1 kohaselt annab PPA eelotsusega hinnangu välismaalase Eestisse kutsuja usaldusväärse suhtes. Hinnang antakse, kui välismaalase kutsujat peetakse ebausaldusväärseks.

Lõikega 2 sätestatakse, et hinnang on siduv tulevikus esitatavate taotluste puhul. Seega, kui PPA on nt andnud hinnangu, et teatud tööandja on ebausaldusväärne, on see hinnang siduv, kui see tööandja esitab tulevikus lühiajalise töötamise registreerimise taotluse välismaalase tööle võtmiseks.

Lõikega 3 täpsustatakse, et PPA võib anda hinnangu välismaalase kutsuja ebausaldusväärse kohta, kui kutsujat on korduvalt karistatud VMS-i tingimuste rikkumiste eest. Ühekordse rikkumise puhul võib olla tegemist tingimuste eksliku rikkumisega. Mitmekordse rikkumise korral on aga põhjust eeldada, et tegemist on seaduses sätestatud nõuete ja kohustuste tahtliku rikkumisega, mistõttu võib järeldada, et kutsuja usaldusväärsus on põhjust kahelda.

Lõike 4 kohaselt võib PPA eelotsuse anda kehtivusega kuni aasta. Aastane ajavahemik on piisav, et võimaldada välismaalase kutsujal oma käitumist parandada ja PPA-l hinnata, kas kutsuja on oma varasemat käitumist muutnud.

**Eelnõu § 1 punktiga 11** täiendatakse seadust §-dega 107<sup>2</sup> ja 107<sup>3</sup>. Paragrahvis 107<sup>3</sup> sätestatakse alus jätta lühiajalise töötamise registreerimise taotluse läbi vaatamata, juhul kui PPA on varem eelotsusega teinud kindlaks, et välismaalase tööandja, õppeasutus või muu kutsuja on rikkunud VMS-is sätestatud nõudeid ega ole usaldusväärne. Sellisel juhul ei ole taotluse sisuline menetlemine mõistlik, kui võrd haldusorganile on teada, et välismaalase kutsuja on ebausaldusväärne.

**Eelnõu § 1 punktiga 35** täiendatakse § 219 punktiga 7. Välismaalase taotlust tähtajalise elamisloa saamiseks ei vaadata läbi juhul, kui PPA on varem eelotsusega teinud kindlaks, et välismaalase tööandja, õppeasutus või muu kutsuja on rikkunud VMS-is sätestatud nõudeid ega ole usaldusväärne.



### 3.3.3. Abikaasaga koos Eestisse asumine

Eesti õiguse kohaselt võib välismaalane, kes Eestis elamisloa alusel elab, Eestisse kutsuda ka oma abikaasa. VMS-i 2017. aasta jaanuaris tehtud muudatustega kaotati nõue, mille kohaselt peab abikaasa kutsumiseks olema välismaalane enne 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 ja perekonnal on Eestis tegelik eluruum. 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 ja ettevõtluseks. See tähendab, et juhul, kui välismaalane ei kuulu ühtegi eelnimetatud kategooriasse, saab ta oma abikaasa Eestisse kaasa tuua üksnes siis, kui on juba ennast ise Eestis sisse seadnud, elukoha leidnud ja selle rahvastiku registris (edaspidi RR) registreerinud. Erinevalt abikaasa regulatsioonist, ei ole sellist piirangut lähedase sugulase juurde elama asumiseks elamisloa taotlemise nõuetes. Kuigi elukoha registreeringu ja tegeliku eluruumi olemasolu nõue on ka neile välismaalastele, kes taotlevad elamisluba lähedase sugulase juurde elama asumiseks, on kehtivas õiguses sätestatud erisus, et tegeliku eluruumi olemasolu ja elukoha registreeringu nõue ei kohaldu, kui välismaalane ja lähedane sugulane asuvad koos Eestisse elama. Olukord, kus abikaasa juurde elama asumiseks tähtajalise elamisloa taotlemisel on piiravamad nõuded, kui lähedase sugulase juurde elama asumiseks, ei ole põhjendatud ja toob praktikas kaasa ebamõistlikke olukordi. Näiteks võib tekkida olukord, kus välismaalane saab oma lapse kohe kaasa võtta, kuid abikaasa saab elamisloa alles siis, kui elukoht on RR-is registreeritud. Selle tõttu kehtestatakse, samamoodi lähedase sugulase juurde elama asumise regulatsiooniga, abikaasa juurde elama asumiseks elamisloa taotlemisel erisus, et eluruumi ja elukoha registreeringu nõue ei ole nõutud, kui abikaasa ja välismaalane asuvad Eestisse elama koos.

**Eelnõu § 1 punktiga 12** muudetakse § 137 lõiget 2, loobudes eelneva Eestis elamise nõudest, kui abikaasa ja välismaalane asuvad Eestisse elama koos. Muudatus puudutab olukorda, kus ühel abikaasal puudub iseseisev alus Eestis elamisloa taotlemiseks, näiteks elamisluba tööle asumiseks või õppima tulemiseks, ja elamisluba taotletakse elama asumiseks abikaasa juurde, kes on saanud Eestis elamiseks iseseisva elamisloa. Üldjuhul on nõutud, et abikaasa juurde elama asumiseks võib elamisloa anda, kui välismaalasel on Eestis tegelik eluruum ja registreeritud elukoht. Erisus sellest nõudest on kehtivas seaduses üksnes Eesti kodanikust või eesti rahvusest abikaasa suhtes, kelle juurde elama asumiseks elamisluba taotletakse, kui abikaasad asuvad Eestisse elama koos. Samas on mõistlik mitte kohaldada tegeliku eluruumi ja registreeritud elukoha nõuet kõikide välismaalastele, kes asuvad abikaasa juurde elama, juhul kui abikaasad asuvad Eestisse elama koos. Varasema elamise nõue kohaldub üksnes juhul, kui abikaasad ei asu Eestisse elama koos.

**Eelnõu § 1 punktidega 13 ja 14** muudetakse § 140 lõiget 2 ning tunnistatakse kehtetuks lõige 3. Lõikes 2 sätestatakse, et elamisloa taotlemisel elama asumiseks abikaasa juurde ei kohaldata elamisloa andmise tingimusena registreeritud elukoha ja tegeliku eluruumi nõuet, kui välismaalane ja abikaasa, kelle juurde elama asumiseks elamisluba taotletakse, saabuvad Eestisse koos. Kehtiva seaduse kohaselt on kehtestatud erisus eelneva elamise nõudest juhul, kui abikaasa on saanud elamisloa õppimiseks kõrgharidusõppes, rakendusõppes või teatud alustel töötamiseks ja ettevõtluseks. Kuivõrd eelnõu muudatustega tehakse eelneva elamise nõudest erisus kõikidele välismaalastele, kui Eestisse asutakse elama koos, puudub vajadus teha erisus välismaalastele, kes on saanud elamisloa kõrgharidusõppes, rakendusõppes õppimiseks või teatud alustel töötamiseks ja ettevõtluseks. Juhul, kui näiteks kõrgharidusõppes elamisloa saanud välismaalane ei asu abikaasaga koos Eestisse elama, kohaldub üldine nõue, et abikaasa Eestisse kutsumiseks peab tal olema Eestis tegelik eluruum ja registreeritud elukoht. Kuivõrd elukoha registreeringu kohustus on välismaalasel

hiljemalt kuu jooksul alates Eestisse elama asumisest, siis juhul, kui abikaasaga koos Eestisse elama ei asuta, on hiljemalt kuu möödudes võimalik taotleda elamisluba abikaasa Eestisse toomiseks. Lõike 2 muudatuse tõttu tunnistatakse lõige 3 kehtetuks, kuna puudub vajadus teha erisus kõrgharidusõppes või rakendusõppes õppiva välismaalase abikaasale.

**Eelnõu § 1 punktiga 36** tunnistatakse kehtetuks § 224 lõige 1<sup>2</sup>. Tegu on volitusnormiga, mille alusel on kehtestatud siseministri määrus, milles täpsustatakse nõudeid VMS-i § 140 lõike 3 alusel elamisluba taotlevate välismaalaste kohta. Kuna eelnõu § 1 punktiga 14 tunnistatakse VMS-i § 140 lõige 3 kehtetuks, puudub ministri määruse järele vajadus.

#### 3.3.4. 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. Praktikas on aga üha rohkem juhtumeid, kus Eestis elav välismaalane vajab hooldust ning sooviks selleks oma lapse või lapselapse Eestisse kutsuda. Kui üldjuhul eeldatakse, et sel juhul võiks hooldust vajav vanem ise lapse juurde kolida, siis tihti ei võimalda vanema terviseseisund elukohariiki vahetada. Sellistel juhtudel on PPA erandina andud elamisloa VMS-i § 210<sup>1</sup> alusel. Üldine alus, mis võimaldaks lapse või lapselapse elama asumist Eestis elava ja hooldust vajava vanema või vanavanema juurde, VMS-is aga puudub.

Samuti on VMS-is küll ette nähtud, et täisealine laps võib elama asuda oma Eestis elava vanema juurde, kui laps ei ole oma terviseseisundi või puude tõttu iseseisvalt võimeline toime tulema, kuid VMS ei võimalda elama asuda oma vanavanemate juurde. Praktikas on aga juhtumeid, kus hooldust vajava lapse eest saaksid hoold kanda just vanavanemad.

**Eelnõu § 1 punktiga 15** täiendatakse § 150 lõike 1 punkti 2 ja sätestatakse, et elamisloa võib anda ka Eestis elava vanavanema juurde kui täisealine laps ei ole terviseseisundi või puude tõttu suuteline iseseisvalt toime tulema. Kehtiva seaduse kohaselt võib täisealine laps üksnes elamisluba taotleda Eestis elava vanema juurde elama asumiseks.

**Eelnõu § 1 punktiga 16** täiendatakse § 150 lõiget 1 punktiga 5, andes võimaluse tulla täisealisel lapsel elama Eestisse tema siin elava vanema või vanavanema juurde, kui vanem või vanavanem ei ole terviseseisundi või puude tõttu suuteline iseseisvalt toime tulema, tingimusel, et täisealine laps või tema Eestis seaduslikult viibiva vanema või vanavanema püsiv leaalne sissetulek tagab tema ülalpidamise Eestis.

**Eelnõu § 1 punktiga 17** tunnistatakse kehtetuks § 150 lõige 2, mis sätestab, et lähedasel sugulasel, kelle juurde vanem või vanavanem Eestisse elama tulla tahab, peab olema pikaajalise elaniku elamisluba. Kehtiva õiguse kohaselt võib vanema või vanavanemale anda elamisloa täisealise lapse või lapselapse juurde elama asumiseks Eestis, kui vanem või vanavanem vajab hooldust ja tal ei ole võimalik seda saada oma asukohajärgses riigis või muus riigis. Samas võib elamisloa vanemale või vanavanemale anda ainult siis, kui laps või lapselaps elab Eestis pikaajalise elaniku elamisloa alusel. Vanema või vanavanema elama asumine on teatud juhtudel aga vajalik ka siis, kui laps või lapselaps elab Eestis tähtajalise elamisloa alusel. Seda enam olukorras, kus tähtajaline elamisluba antakse kuni viieks aastaks ja pikendatakse kuni 10 aastaks. Eelkirjeldatu tõttu ei ole piirang, mis võimaldab vanema või vanavanema hooldamist Eestis üksnes juhul, kui välismaalasel on pikajalaise elaniku elamisluba, mõistlik ega põhjendatud.

#### 3.3.5. Õppeasutuse, praktika vahendaja ja vabatahtliku teenistuse vahetamine

Tähtajaline elamisluba õppimiseks antakse välismaalasele õppimiseks kindla õppeasutuse juures konkreetsel õppekaval, praktika tegemiseks kindlal praktikakohal või vabatahtlikuks teenistuseks

kindla programmi raames. 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. Välismaalasi, kes juba viibisid Eestis õppimiseks antava elamisloa alusel ning taotlesid uut elamisluba õppimiseks, oli 2017. aastal 36 ning käesoleval aastal 1. Kuivõrd elamisloa andmise alus nendel puhkudel ei muutu, on iga kord uue elamisloa taotlemise nõudmine ebamõistlik nii välismaalasele kui ka õppeasutusele. Kui välismaalane vahetab õppeasutust või praktikakohta, on ka sel juhul tema Eestis elamise eesmärk vastavalt kas õppimine või praktika sooritamine. Samuti ei ole menetlusega kaasnev töökoormus põhjendatud riigi seisukohalt, kuivõrd pädevad organid on välismaalase tausta juba esimese elamisloa taotluse menetluses kontrollinud. Elamisloa vahetamise nõue ei ole ka kooskõlas järelkontrollipõhise menetlusega, mille eesmärk oli vältida riigis juba seaduslikult viibivate välismaalaste täiendavat kontrolli ning fokuseerida haldusorganite ressursse nendele, kes regulatsiooni väärkasutavad. Eelneva tõttu on mõistlik võimaldada välismaalastel õppeasutuse, praktikakoha ja vabatahtliku teenistuse vahetamist elamisloa kehtivusaja jooksul, ilma et selleks peaks uut elamisluba taotlema.

**Eelnõu § 1 punktiga 19** täiendatakse seadust §-ga 172<sup>2</sup> ja sätestatakse erisuses õppimiseks antava elamisloa tingimustest.

Lõikega 1 lubatakse õppuril sama õppeasutuse juures vahetada õppekava tingimusel, et muud nõuded seoses temale elamisloa andmisega on täidetud.

Lõikes 2 sätestatakse võimalus õppeasutuse, praktika võimaldaja või vabatahtliku programmi vahetamiseks elamisloa kehtivusaja jooksul, ilma et selleks peaks uut elamisluba taotlema. Tingimuseks on, et õppimine uue õppeasutuse juures või praktika uue praktika vahendaja juures või vabatahtlik teenistus uue programmi raames oleks vastavuses VMS-is sätestatud tingimustega. Näiteks on lubatud, et välismaalane lõpetab õppimise ühes ülikoolis ja asub õppima teises ülikoolis. Ka uues ülikoolis õppimise puhul peab tegemist olema riiklikult tunnustatud õppekava alusel õppimisega. Samas on ka lubatud, et välismaalane asub näiteks rakenduskõrgkooli asemel õppima ülikooli, kui ülikool on ta vastu võtnud. Et vältida selle erisuse väärkasutamist, sätestatakse tingimusena kohustus, et uus õppeasutus, praktika vahendaja või vabatahtliku teenistuse läbiviija peab PPA-d enne teavitama. Sellega võetakse üle ka kutsuja kohustused. Juhul, kui PPA järelkontrolli raames avastab, et õppimine uue õppeasutuse juures või praktika uue praktika vahendaja juures või vabatahtlik teenistus teise noorteprojekti või -programmi raames ei vasta VMS-i tingimustele, tunnistatakse elamisluba kehtetuks.

**Eelnõu § 1 punktiga 20** täiendatakse § 174 lõikega 1<sup>1</sup> ja sätestatakse kutsuja kohustuste üleminek uuele õppeasutusele või praktikat pakkuvale asutusele või asutusele või ühingule, kes vabatahtliku teenistust läbi viib.

**Eelnõu § 1 punktiga 37** täiendatakse §-i 287. Sätestatakse õppeasutuse teavitamiskohustus ka juhul kui välismaalane on muutnud õppekava sama õppeasutuse juures. Õppeasutusele ei ole vaja sätestada kohustust teavitada PPA-d, kui välismaalane vahetab õppeasutust, sest VMS-i § 287 juba näeb ette PPA teavitamise kui välismaalane on õppeasutuses õpingud lõpetanud või katkestanud.

### 3.3.6. Täpsustused Balti Kaitsekolledžile

VMS-i kohaselt võib tähtajalise elamisloa õppimiseks anda muu hulgas selleks, et õppida välislepingu alusel asutatud õppeasutuses. Vastav alus loodi selleks, et elamisloa saaks anda õppimiseks ka neile välismaalastele, kes asuvad õppima Balti Kaitsekolledžisse. VMS-i § 168 täpsustab õppimiseks antava elamisloa andmise tingimusi, seades nõude, et elamisloa õppimiseks võib anda, kui välismaalase riigis viibimise eesmärk on kõrgharidustaseme õppekava alusel

õppimine ja tema õppekeeleoskus on piisav. See nõue ei kehti aga Balti Kaitsekolledži kohta, kuivõrd viimane ei anna kõrgharidus- ega rakenduskõrgharidust.

**Eelnõu § 1 punktiga 18** täiendatakse § 168 lõiget 1, võimaldades anda elamisloa õppimiseks ka välislepingu alusel asutatud õppeasutuses. Välislepingu alusel asutatud õppeasutuse puhul on tegemist ainult selliste õppeasutusega, mille asutamisleping on Eesti Vabariigile siduv – see tähendab Riigikogu poolt ratifitseeritavat lepingut (nõue tuleneb VMS-i § 2 lõikest 4). Kuna Balti Kaitsekolledži puhul on tegemist välislepingu alusel asutatud õppeasutusega (<https://www.riigiteataja.ee/akt/79344>), on tegemist väga kitsalt piiritletud õppeasutustega ja see muudatus on mõeldud just Balti Kaitsekolledžile.

### 3.3.7. Viisa tähtaeg

**Eelnõu § 1 punktiga 2** täiendatakse § 44 lõiget 3 ja sätestatakse, et ka Schengeni konventsiooni liikmesriigi pikaajalise viisa alusel võib Eestis viibida kuni 90 päeva 180 päeva jooksul. Tegemist on tehnilise muudatusega, mis tehakse õigusselguse huvides. Nii Schengeni konventsiooni liikmesriigi elamisloa kui ka pikaajalise viisaga on lubatud Eestis viibida ja praktikas järgitakse loa mõlema liigi puhul 90-päevast tähtaega, kuid seni ei ole Schengeni konventsioonist tulenevat Eestis viibimise õiguse tähtaega pikaajalise viisa puhul seaduses sätestatud. Kuna teise Schengeni riigi antud elamisloa puhul on täpsustatud, et Eestis võib viibida kuni 90 päeva 180 päeva jooksul, on õigusselguse huvides mõistlik täpsustada, et sama viibimisõigus on ka teise Schengeni liikmesriigi antud pikaajalise viisa puhul.

### 3.3.8 Lühiajalise töötamise registreerimine

**Eelnõu § 1 punktiga 6** muudetakse § 104 lõikeid 1 ja 2 selliselt, et oleks üheselt selge, et välismaalase lühiajalise töötamise peab registreerima tööandja. Kehtiva sätte sõnastus tekitab õigusselgusetust, kuna viitab, et välismaalane peaks töötamise registreerima ning seejuures ei ole täpsustatud, millise asutuse juures on registreerimine nõutud. Samas on siseministri 4. detsembri 2015. aasta määruses nr 67 „Välismaalase lühiajalise Eestis töötamise registreerimise kord“ selgelt sätestatud, et lühiajalise töötamise registreerimise avalduse esitab PPA-le tööandja. Elamisloa taotluse esitamise ja viisa taotluse esitamise puhul on VMS-is täpsustatud, et avalduse peab esitama välismaalane. Kuna lühiajalise töötamise registreerimise avalduse peab esitama tööandja, on mõistlik VMS-is see selgelt sätestada.

### 3.3.9. Erisus ettevõtluseks antud elamisloa kehtivusaja puhul

**Eelnõu § 1 punktiga 33** tunnistatakse kehtetuks § 197<sup>1</sup>. Kehtiva õiguse kohaselt võib erandina üldisest elamisloa kehtivusajast VMS-i §-s 195 sätestatud juhul anda tähtajalise elamisloa ettevõtluseks lühemaks ajaks kui kuni viis aastat ja seda pikendada lühemaks ajaks kui kuni kümneks aastaks. Kuivõrd elamisloa kehtivusaja määrab PPA kaalutusõiguse alusel, ei ole maksimaalsest kehtivusajast lühema kehtivusega elamisloa andmist vaja seaduses sätestada. Sarnaselt ei ole ka teiste elamisloa aluste puhul sätestatud PPA õigust anda elamisluba lühema kehtivusega.

## **3.4. Ajutiselt riigis viibivate välismaalaste elukoha registreerimine**

Viimastel aastatel on märkimisväärselt suurenenud nende välismaalaste arv, kes viibivad Eestis ajutiselt, ilma elamisloata. Seejuures on oluliselt tõusnud nende välismaalaste arv, kes viibivad Eestis pikemaajaliselt (kauem, kui 3 kuud) pikaajalise viisa alusel.

**Tabel 2. Aastatel 2013–2017 välja antud pikaajaliste viisade hulk ja nende taotlemise põhjused**

Viisa taotlemise põhjused	2013	2014	2015	2016	2017
---------------------------	------	------	------	------	------

ametireis, poliitilised põhjused	50	72	76	41	53
kultuur	6	25	1	23	11
meditsiinilised 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
<b>Kokku</b>	<b>1137</b>	<b>1796</b>	<b>2147</b>	<b>3064</b>	<b>7230</b>

Allikas: SMIT

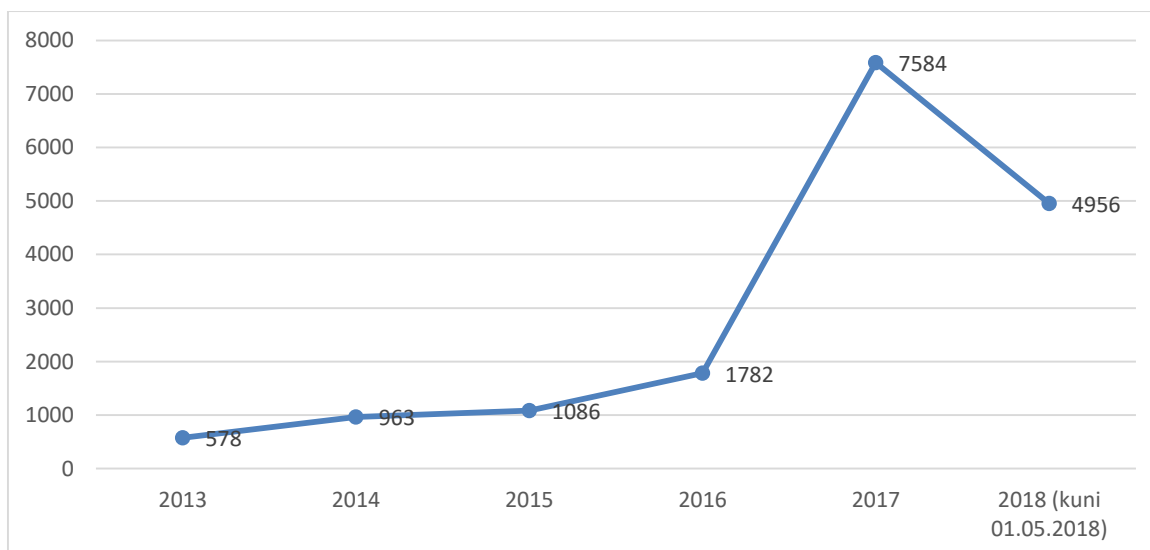
Ajutiste viibijate arv on eelkõige tõusnud põhjusel, et 2017. aasta jaanuaris jõustunud muudatusega tehti järgmist:

- 1) võimaldati pikaajalise viisa alusel Eestis viibida senise 6 kuu asemel kuni 12 kuud (osa kategooriaid, nagu teadlased, iduettevõtjad jne, isegi kuni 1,5 aastat) ning
- 2) lihtsustati oluliselt Eestis lühiajalise töötamise tingimusi – senise 6 kuu asemel võimaldati töötada ilma elamisloata lühiajaliselt kuni 9 kuud ning
- 3) avardati valdkondi, kus lühiajaline töötamine on lubatud.

Peale eespool toodu on EL-i direktiivi 2016/801/EL kohaselt lubatud välisüliõpilastel alates 23. maist 2018. a teise riigi elamisloa või viisaga Eestis viibida kuni aasta ja teaduritel isegi kauem.

Valdavas osas on ajutiste viibijate arv suurenenud nende välismaalaste arvelt, kes lühiajaliselt Eestis töötavad. Kuna lühiajalise töötamise puhul ei kohaldu sisserände piirarv ja taotlemisprotsess on võrreldes elamisloa menetlusega väga kiire, saabub enamik välistöötajaid Eestisse lühiajalise töötamise raames ja alles Eestis viibides taotletakse pikemaajalisemaks töötamiseks elamisluba.

### Joonis. Lühiajalise töötamise registreerimised aastatel 2013–2018 (01.05.2018)



Allikas: PPA

Samas ei ole Eestis ajutise viibimisalusega viibivatel välismaalastel lubatud oma elukohta Eesti RR-is registreerida. Suurem osa avalikke teenuseid on aga seotud elukoha registreerimisega (nt

perearstiteenus, lasteaiakohad, tasuta ühistransport jt). See on tinginud olukorra, kus lühiajaliselt Eestis töötavad välismaalased, teadlased või ettevõtjad küll panustavad maksude kaudu Eesti majandusse, kuid mitu avalikku teenust on neile elukoha registreerimise takistuste tõttu kättesaamatud. Näiteks on ajutise viibimisalusega ja lühiajaliselt töötavad välismaalased ravikindlustatud isikud, kuid perearsti juures nimekirja saamine on problemaatiline, kuna nende elukoht ei ole RR-is registreeritud. Lisaks on õpirände direktiivi kohaselt Eesti kohustatud ajutiselt riigis viibivatele õppuritele ja teaduritele tagama võrdse kohtlemise oma riigi kodanikega, mida praegu ei ole võimalik tagada, sest Eestis ajutise viibimisalusega viibivatel välismaalastel ei ole võimalik oma elukohta RR-is registreerida. Selleks, et Eestis ajutiste viibimisalusega viibivatel välismaalastel oleks parem ligipääs avalikele teenustele, on mõistlik võimaldada nendel välismaalastel, kellel on õigus ajutiselt Eestis viibida rohkem kui kuus kuud, registreerida oma elukoht RR-is. Kuuekuuline elamise nõue tuleneb ajaolust, et rohkem kui 183-päevase Eestis elamisega tekib välismaalastel Eestis maksukohustus. Eestis maksude maksmisel on ka põhjendatud, et neil välismaalastel oleks õigus avalikele teenustele, eelkõige kohaliku omavalitsuse (edaspidi *KOV*) teenustele.

## **Eelnõu § 2 näeb ette rahvastikuregistri seaduse (edaspidi RRS) muutmise.**

**Eelnõu § 2 punktiga 1** täiendatakse § 5 punktiga 8. Seadust muudetakse nii, et RR-i andmesubjektiks saavad ka ajutist viibimisalust omavad välismaalased, kel on lubatud Eestis viibida üle 183 järjestikuse päeva ja kes on oma elukoha RR-i kandnud. Samuti piiritletakse, et elukoha registreerimise õigus tekib välismaalastel, kes viibivad Eestis pikaajalise viisaga või EL direktiivi 2016/801 või 2014/66 alusel välja antud teise liikmesriigi elamisloa või pikaajalise viisaga. Piirang Eestis viibimise aluste kohta on vajalik, kuna just nendel alustel viibivatele välismaalastele on mõistlik ja vajalik võimaldada ligipääsu avalikele teenustele. Välja jäetakse aga isikud, kes nt kohtulahendist tulenevalt peavad ajutiselt ilma elamisloata Eestis viibima. Samuti ei ole elukoha registreerimise õigust välismaalastel, kes on riigis lühiajalise viisaga, viisavaba viibimise õigusega või kellel on teise liikmesriigi viisa/elamisluba, mis ei ole välja antud kahe eelnimetatud direktiivi alusel. Selle sihtrühma tõttu tehakse seaduses järgmistes punktides kirjeldatud muudatused.

**Eelnõu § 2 punktiga 2** täiendatakse § 35 lõikega 3<sup>1</sup>. See paragrahv sätestab andmed, mis peavad isiku kohta olema kantud RR-i, et ajutine viibija RR-is subjektina arvele võtta. Muudatuse kohaselt tuleb ajutiselt Eestis viibiva välismaalase kohta RR-i lisaks seaduse § 21 lõike 1 punktides 1–5 ja 17 sätestatule kanda täiendavalt andmed elukoha, isikut tõendava dokumendi ning viibimisalust tõendava dokumendi kohta. Seda põhjusel, et RR-i subjektid on ainult need ajutised viibijad, kes oma elukoha RR-is registreerivad ja kelle viibimisalust tõendav dokument võimaldab Eestis ajutiselt viibida rohkem kui 183 päeva.

**Eelnõu § 2 punktiga 3** muudetakse § 36 punkti 2 nii, et ajutiselt Eestis viibiva välismaalase kohta kantakse RR-i subjekti staatuse ettevalmistamisel RR-i samad andmed, mis EL-i kodanike või teiste välismaalaste kohta, kes on Eestis saanud elamisloa.

**Eelnõu § 2 punktiga 4** täiendatakse § 38 lõike 1 punkti 3 ja sätestatakse alus RR-i staatuse lõppemiseks ajutiselt Eestis viibivate välismaalaste kohta. Staatuse lõpeb samal ajal, kui saab läbi välismaalase Eestis lubatud viibimisaeg. Eesti pikaajalise viisa puhul lõppeb viibimisaeg dokumendi kehtivusajaga. EL-i direktiivide 2014/66 ja 2016/801 alusel teise riigi välja antud pikaajalise viisa või elamisloa puhul võib dokumendi kehtivusaeg olla pikem, kui lubatud viibimisaeg Eestis. Näiteks võib EL-i direktiivi 2016/801 alusel teise liikmesriigi antud viisa või elamisloaga viibida Eestis õppimise eesmärgil kuni 360 päeva, samas kui teadustegevuse eesmärgil võib viibida kogu viisa või elamisloa kehtivusaja jooksul. Teise EL-i liikmesriigi pädeva asutuse antud ettevõtjasiseselt

üleviidud töötaja elamisloa alusel võib Eestis viibida ettevõtjasisese üleviimise eesmärgil kogu selle elamisloa kehtivusaja jooksul.

**Eelnõu § 2 punktiga 5** täiendatakse §-i 38 lõiget 2, täpsustades õigusselguse huvides, et erisus RR subjekti staatuse lõppemise puhul kohaldub üksnes neile välismaalastele, kellel on Eesti elamisluba. VMS § 43 lõikes 4 ja 5 sätestatud õigus viibida Eestis teatud perioodil pärast elamisloa kehtivusaja lõppemist, kohaldub üksnes elamisloa alusel viibinud välismaalastele. Seega ka RRS § 38 lõike 2 erisus RR subjekti staatuse lõppemise kohta kohaldub üksnes elamisloa alusel viibijatele ja mitte ajutiselt riigis viibivatele välismaalastele.

**Eelnõu § 2 punktiga 6** täiendatakse §-i 38 lõikega 3, sätestades et need välismaalased, kes viibivad Eestis pikaajalise viisaga või EL direktiivi 2016/801 või 2014/66 alusel välja antud teise liikmesriigi elamisloa või pikaajalise viisaga ning kel on lubatud Eestis viibida üle 183 järjestikuse päeva ja kes on oma elukoha RR-i kandnud, peavad KOV-iüksust teavitama, kui nende dokumendi kehtivus muutub. Seega juhul, kui nad pikendavad oma pikaajalise viisa või EL direktiivi 2016/801 või 2014/66 alusel välja antud teise liikmesriigi elamisloa või pikaajalise viisa kehtivusaega või kui nende dokument kehtetuks tunnistatakse või tühistatakse, tuleb neil sellest KOV-i teavitada, et KOV-il oleks võimalik vastavalt RR-is dokumendi kehtivusaja andmeid muuta. Seda põhjusel, et teise liikmesriigi antud dokumentide kehtivusaja muutmise kohta teeb otsuse teise liikmesriigi pädev asutus ning Eesti asjakohastes riiklikes registrites neid andmeid ei kajastu. Seetõttu ei ole neid andmeid võimalik ka automaatselt RR-i edastada, et dokumendi kehtivuse andmed seal muutuksid. Kui pikendatakse Eesti pädeva asutuse antud pikaajalist viisat või see tunnistatakse kehtetuks või tühistatakse, kajastatakse vastavad andmed riiklikus viisaregistris. Seaduse rakendamisel on mõistlik luua andmevahetus RR ja viisaregistri vahel, et andmed dokumendi kehtivusaja kohta RR-i edastataks automaatselt.

**Eelnõu § 2 punktiga 7** täiendatakse § 40 lõike 3 punkti 5. Muudatuse kohaselt moodustatakse ajutiselt Eestis viibivale välismaalasele isikukood KOV-i üksuses.

**Eelnõu § 2 punktiga 8** täiendatakse seadust §-ga 83<sup>1</sup>, sätestades erisused, kui tegemist on ajutiselt Eestis viibiva välismaalase elukoha andmete kandmisega RR-i. Lõike 1 kohaselt peab KOV-i ametnik kontrollima, kas välismaalane vastab RR-i kandmise ja elukoha registreerimise eeldustele. Kui välismaalane vastab tingimustele, registreeritakse elukoht. Seega peab KOV ametnik kontrollima esiteks, kas välismaalasel on Eesti pikaajaline viisa või EL direktiivide 2014/66 ja 2016/801 alusel teise riigi välja antud pikaajaline viisa või elamisluba, ning teiseks, kas vastav luba võimaldab välismaalasel Eestis viibida kauem kui 183 päeva. Eestis viibimise aluse kontroll on vajalik, kuna eelnõu muudatuse kohaselt tekib elukoha registreerimise õigus ainult neil välismaalastel, kes viibivad Eestis pikaajalise viisaga või EL direktiivi 2016/801 või 2014/66 alusel välja antud teise liikmesriigi elamisloa või pikaajalise viisaga. Seega nt kui isik on Eestis lühiajalise viisaga või teise liikmesriigi antud viisa/elamisloaga, mis ei ole eelnimetatud direktiivide alusel välja antud, ei ole välismaalasel õigust oma elukohta registreerida. Samuti on vajalik kontrollida, kui pika viibimisõiguse Eestis viibimise luba välismaalasele annab. Pikaajaline viisa antakse välja kehtivusega 3 kuud kuni 12 kuud. Viisa kantakse isiku passi kleebise näol. Kuna elukoha võib soovi korral registreerida üksnes isik, kelle viibimisõigus Eestis on rohkem kui 183 päeva, siis tuleb enne elukoha registreerimist kontrollida, milline on tema viisaga antud viibimisõigus. Samuti tuleb kontrollida, kui pika kehtivusega on teise riigi elamisluba või viisa ning kas kehtivus ületab seatud viibimisaja miinimumnõuet. Kõik liikmesriikide väljastatavad viisad ja elamisload antakse välja ühtse vormi alusel. Seega ka teise liikmesriigi antud viisa kantakse isiku passi kleebise vormis ning elamisluba väljastatakse plastikkaardina. Viibimisõiguse kestvuse andmed on kantud nii viisakleebisele kui elamisloa kaardile. Eesti pikaajalise viisa andmed ja viibimisõiguse andmed on

kantud ka viisaregistrisse. Kontroll viisaregistrist, viisakleebise või elamisloakaardi põhjal tuleb läbi viia juhul kui välismaalase tingimustele vastavust ei ole võimalik kindlaks teha RR-i andmete alusel. Lõike 2 kohaselt peab kohaliku omavalitsuse ametnik muutma RR-is isiku dokumendi andmeid, kui isik on esitanud teate dokumendi kehtivusaja muutmise, selle kehtetuks tunnistamise või tühistamise kohta, v.a. juhul kui andmed kajastuvad juba rahvastikuregistris. Eesti pikaajalise viisa kehtivusaja muutumise kohta on andmed riiklikus viisaregistris ning eelnõu rakendamisel kavandatakse võimalusel teha arendus, et andmed viisaregistrist kanduksid RR-i. Teise liikmesriigi väljastatud elamislubade ja viisade andmed aga riiklikes registris ei kajastu, mistõttu tuleb vastava dokumendi kehtivusaja muutumisel andmed käsitsi RR-i kanda. Lõike 3 kohaselt kaetakse viibimisõiguse kontrolliga seonduvad kulud riigieelarvest.

#### 4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga võetakse VMS-is kasutusele termin „asukohast sõltumatu töötaja“. Asukohast sõltumatu töötaja VMS-i tähenduses on välismaalane, kelle töö on asukohast sõltumatu ja kes kasutab telekommunikatsioonitehnoloogiat töökohustuste täitmiseks kaugtööna, kui: 1) välismaalane jätkab töötamist välisriigis registreeritud tööandja heaks, kellega tal on lepinguline suhe, või 2) välismaalasel on osalus välisriigis registreeritud äriühingus, või 3) välismaalane jätkab konsultandi või ettevõtjana vabakutselise teenuste pakkumist klientidele, kelle tegevuskoht on välisriigis ja kellega tal on lepingusuhe.

#### 5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu on kooskõlas Euroopa Liidu õigusega. Eelnõu ei ole otseselt seotud Euroopa Liidu õiguse ülevõtmisega, kuid eelnõu koostamisel on arvestatud:

- 1) Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga 2014/66/EL kolmandate riikide kodanike liikmesriiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta ettevõtjasisese üleviimise korral;
- 2) Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga 2016/801, 11. mai 2016, kolmandate riikide kodanike teadustegevuse, õpingute, praktika, vabatahtliku teenistuse, õpilasvahetuseprogrammides või haridusprojektides osalemise ja *au pair*'ina töötamise eesmärgil riiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta.

#### 6. Seaduse mõjud

##### 6.1. Töörändega seotud muudatuste mõjud

**Sihtrühm:** muudatused puudutavad neid välismaalasi, kes on Eestisse tulnud tööle lühiajaliselt või elamisloa alusel. 2017. aastal registreeriti 7584 lühiajalist töötamist ning anti välja 2272 elamisluba õppimiseks. 2018. aastaks prognoosib PPA 20 000 lühiajalise töötamise registreerimist. Sisserände piirarvu täitumise tõttu töötamiseks antavate elamislubade arvu osas ei ole põhjust eeldada tõusu.

**Tabel 3. Lühiajalise töötamise registreerimiste hulk aastatel 2011–2018 (I kvartal)**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (I kv)
LTR registreerimiste arv	522	624	578	963	1086	1782	7584	3445

Allikas: PPA



**Tabel 4. Tähtajalise elamisloa andmise positiivsed otsused taotlemise põhjuste kaupa aastatel 2011–2018 (I kvartal)**

<b>Põhjus</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018 (I kv)</b>
ettevõtlus	142	61	54	35	28	18	68	24
kriminaalmenetluses osalemine					2			
legaalne sissetulek	62	6						
pereränne	1371	1253	1283	1387	1458	1513	1370	368
püsivalt Eestisse elama asumine						1968	2361	450
töötamine	1429	835	863	1237	1659	1800	2272	983
välisleping	838	639	624	508	637	106	23	9
õppimine	463	516	679	893	1144	1297	1412	172
<b>kokku</b>	<b>4305</b>	<b>3310</b>	<b>3503</b>	<b>4060</b>	<b>4928</b>	<b>6702</b>	<b>7506</b>	<b>2006</b>

Allikas: PPA

### **Valdkond: sotsiaalne 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 uuel ametikohal tööle asuda, kuna töökoha vahetamisel ei pea ootama, kuni uue elamisloa taotluse suhtes on otsus tehtud. Seeläbi võrdsustakse Eestis oleva välistööjõu võimalusi töökoha vahetamiseks sarnaselt Eesti tööjõuga. Ühtlasi suurendavad muudatused sotsiaalset turvalisust, suurendades tööalaseid valikuid ja vähendades selliselt töötaja sõltuvust teda Eestisse kutsunud tööandjast.

Sotsiaalministeeriumi hinnangul muudatustega olulist mõju kohalikule tööjõule ei avaldu. Kehtima jääb üldine nõue, et välistööjõu värbamisel tuleb tööandjal maksta välismaalasele Eesti keskmist brutokuutasu ning elamisloa taotlemisel tuleb Eesti Töötukassalt selleks enne luba taotleda.

Eelnõu muudatus võib kaasa tuua mõningad negatiivsed mõjud, kuid vähesel määral. Kutsuja kohustuste seadmine lühiajalise töötamise puhul võib mõnevõrra vähendada tööandjate valmisolekut lühiajalisi töötajaid värvata, kuid samas suurendab see töötajate sotsiaalset turvalisust, avaldades kaudselt mõju ka ühiskonna turvalisusele. Samuti ei too kutsujate kohustuste seadmine kaasa muudatusi välistööjõu värbamise asjaajamises.

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 sisserännet suurendaksid. Küll võivad muudatused potentsiaalselt pikendada elamisloa alusel töötajate Eestis töötamise kestust ning võimalda tööandjatele mingil määral värvata vajalikku lisatööjõudu vähemate värbamiskuludega.

Muudatuste mõju avaldumise sagedus on väike, kuivõrd puudutab eelkõige juba Eestis töötamise eesmärgil viibivaid välismaalasi, kes soovivad tööle asuda teise tööandja juurde või täiendavalt töötada lühiajaliselt teise tööandja jaoks. Olulisi kohanemiskursi muudatused endaga kaasa ei too, kuid vajalik välismaalaste teavitamine uutest töötamise reeglitest. Kuivõrd muudatus ei puuduta kõiki Eestis viibivaid välismaalasi, vaid ainult neid, kes Eestis viibivad töötamise eesmärgil, võib muudatuse sihtrühma suurust pidada keskmiseks. Muudatuste mõju võib seega pidada oluliseks,

kuna sihtrühma suurus on keskmine, mõju olulisus keskmine, mõju avaldumise sagedus keskmine, kuid ebasoovitavate mõjude risk on väike.

#### **Valdkond: majanduslik 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. Samuti on võimalik lühiajaliselt täiendavat tööjõudu kasutada, ilma et kohalduks Eesti keskmise töötasu nõue, olenemata vähestest töötundide arvust. Seega mõjutatakse muudatustega positiivselt teatud ettevõtete arenguvõimalusi ja toimetulekut. Suureneb tööjõu pakkumine ning tööandjatel on võimalik majanduse kõikumisele ja tööjõu muudatustele paremini reageerida.

Muudatused ei puuduta siiski kõiki tööandjaid, vaid üksnes neid, kes soovivad värvata juba Eestis olevat välistööjõudu. Seega ei ole muudatuse sihtrühm suur. Olulisi kohanemiskulusi muudatused endas ei hooa, kuid vajalik on tööandjate teavitamine uutest töötamise reeglitest. Muudatusega kaasnevat mõju võib hinnata väikeseks, kuna mõju sihtrühm on väike, mõju sagedus ning mõju ulatus väikesed.

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

Muudatused mõjutavad PPA töökoormust. Lühiajalise töötamise puhul teise tööandja juures töötamise ning elamisloa kehtivusajal tööandja vahetamise võimaldamine vähendavad PPA töökoormust, kuna loa menetlemise asemel piisab edaspidi PPA teavitamisest. Samas suureneb järelkontrolli olulisus, kuna seaduses sätestatud tingimuste täitmist uue tööandja juures kontrollitakse järelkontrollis. Seega ei ole muudatuste mõju PPA töökoormusele oluline, kuna väheneb küll töökoormus ühe teenuse osas, kuid tõuseb teise teenuse olulisus. Muudatustega kaasnevat mõju võib hinnata keskmiseks, kuna muudatus puudutab vaid teatud osa PPA ametnikest (ca 250), kuid muudatuse ulatus on keskmine, sagedus väike ning ebasoovivate mõjude kaasnemise risk väike.

#### **Valdkond: mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele**

Kutsuja kohustuste sätestamisega lühiajalise töötamise korral 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 otseselt mõju üksnes neile, kes regulatsiooni väärkasutavad. Seega puudutab muudatus vaid väga väikest osa tööandjaid. Samuti ei eelda muudatused olulist kohanemiskulusi, kuna muudatustega suurendatakse PPA võimalusi tööandja vastutusele võtmiseks, kuid välismaalase värbamise asjaajamises muudatusi ei ole. Muudatuste mõju võib seega pidada väikeseks, kuna muudatuste sihtühm on väike, muudatused ei eelda olulist kohanemiskulusi ning muudatuste sagedus on väike.

## **6.2. Viisa kaugtöö eesmärgil**

**Sihtrühm:** Kui palju saab olema välismaalasi, kes taotlevad Eesti viisat kaugtöö eesmärgil, on keeruline prognoosida. Kuna Eesti on esimene riik maailmas, kes nn diginomaadidele kaugtöö eesmärgil viisa taotlemist võimaldab, ei ole võimalik arvesse võtta ka teiste riikide kogemusi. Potentsiaalsete diginomaadide arvu prognoosimise osas võib aluseks e-residendi digi-ID saanute

arvu. 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 orienteeruvalt 10% e-residentidest võib soovida taotleda viisat diginomaadina, on potentsiaalsete kaugtöö viisa taotlejate arv olla u 1400 inimest aastas.

### **Valdkond: sotsiaalne mõju**

Muudatustega mõjutatakse positiivselt kaugtöötajate sotsiaalset turvalisust. Täna taotlevad kaugtöötajad riigis viibimiseks, reisimiseks ja kaugtöö tegemiseks eelkõige turistiviisat. Turistiviisa alusel ei ole samas lubatud Eestis töötada, mistõttu rikutakse kaugtööd tehes seadust. Muudatustega seadustatakse selline Eestis töötamine, parendades diginomaadide sotsiaalset turvalisust. Muudatuse ulatust võib seega pidada keskmiseks, kuna edaspidi peavad kaugtöö tegijad taotlema vastava eesmärgi viisa, seadustades seeläbi ka oma töötamise. Olulist kohanemist see siiski ei nõua, kuna ka varasemalt pidid kaugtöö tegijad Eestisse saabumiseks viisat taotlema. Muudatuse sagedus on samas väike, kuna viisa taotlus tuleb esitada ühe korra. Võttes arvesse ka potentsiaalset diginomaadide arvu, võib muudatuste mõju seega üldiselt pidada keskmiseks.

### **Valdkond: majanduslik mõju**

Diginomaadidele viisa andmise regulatsiooni loomine omab eelkõige positiivset mõju riigi majandusele. Diginomaadide puhul on tegemist isikutega, kes teevad tööd asukohast sõltumata, 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 diginomaadide kulutused Eestist tõenäoliselt ületavad keskmise Eesti leibkonnaliikme kuiseid kulutusi, ning sarnanevad pigem keskmise välituristi kuludega. Jobbaticali läbi viidud küsitlus rohkem kui 800 diginomaadi seas näitas, et üle 24% vastanutest teenivad 1000-2000 eurot neto kuus ning 22,3% vastanutest rohkem kui 3000 eurot neto kuus. Eestis kaugtöö eesmärgil viibides ja reisides kulutavad diginomaadid oma sissetulekut Eestis. Keskmine ööpäeva maksumus Eesti majutusasutustes oli 2018. aasta märtsis 35 eurot. Võttes arvesse, et Air BnB kasutamisel jääks kulud samasse suurusjärku kulutaks keskmine diginomaad aastaga majutusele 12775 eurot (1400 diginomaadi kulutaks 17,885 miljonit eurot). Lisaks kulutused söögile, transpordile ja meelelahutusele. Lähtudes eeldusest, et diginomaadid on keskmisest rikkamad ning võttes aluseks, et nende kulud kuuluvad Eesti leibkondade uuringus näiteks IX detšiili, siis kulutab keskmine diginomaad lisaks eluasemele 7396 eurot (1400 diginomaadi kulutaks 10,4 miljonit eurot). Kokku tooksid diginomaadid Eesti majandusse aastas ca 28,285 miljonit eurot. Siin ei ole arvestatud võimalust, et nad tuleksid Eestisse võibolla ka ilma vastava regulatsioonita. Otsene maksutulu läbi käibemaksu (elukoha puhul elukoha omaniku poolt makstava tulumaksu) on 5,7 miljonit eurot.

Muudatused avaldavad positiivset mõju ka kohaliku ettevõtluse ökosüsteemile. 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 ja ettevõtluskeskkonnale. Diginomaadid töötavad üldjuhul koostöötamiskeskustes, jagades seega oma teadmisi teiste alustavate ettevõtete ja idufirmadega. Kuna diginomaadidel lubatakse täiendavalt töötada ka Eesti tööandja heaks, võimaldatakse neil oma teadmistega panustada Eesti tööturul, avaldades positiivset mõju ettevõtete arengule. Muudatuste mõju majandusele võib üldiselt pidada keskmiseks, kuna muudatuse ulatus majandusele on keskmine, samas kui sagedus pigem väike ning basoovivaid riske ei ole.

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

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. Võttes arvesse viisataotlejate üldist arvu, suureneb diginomaadide näol viisataotlejate arv väga vähesel määral. Kuivõrd viisa taotlemise üldpõhimõtteid ei muudeta, ei ole muudatuse mõju ulatus ja sagedus suur. Muudatuse üldist mõju riigiasutustele võib seega pidada väikeseks.

#### **Valdkond: mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele**

Muudatusega ei kaasne välissuhetele ja riigi julgeolekule negatiivseid mõjusid. Ka kaugtöö eesmärgil väljastatavate viisade puhul kontrollitakse välismaalase tausta ning võimalikku riski riigi julgeolekule ja illegaalsele immigratsioonile. Olenemata sellest, millisel alusel välismaalane viisat taotleb, on üldtingimused visa andmiseks sarnased: kehtiv reisidokument, Eestisse saabumise eesmärk ja selle põhjendatus, ohu puudumine avalikule korrale, riigi julgeolekule, jne. Muudatuste üldist mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele võib seega pidada väikeseks.

### **6.3. VMS erinevate kitsaskohtade lahendamise seotud muudatuste mõjud**

#### 6.3.1. Investeeringisõuete ühtlustamine

**Sihtrühm:** 2017. a anti välja kolm elamisluba suurinvestorile, 68 elamisluba ettevõtlikeks ning 172 elamisluba töötamiseks tippspetsialistile. 2018. a juuni lõpu seisuga on antud kolm elamisluba suurinvestorile, 49 elamisluba ettevõtlikeks ning 119 elamisluba tippspetsialistile. Kokku puudutab muudatus seega u 250–350 välismaalast aastas.

#### **Valdkond: sotsiaalne mõju**

Investeeringisõuete ühtlustamine tagab taotlejatele parema arusaamise elamisloa taotlemiseks nõutavate tingimuste suhtes.

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

Vastava elamisloa regulatsiooni aluspõhimõtted jäävad samaks, küll ühtlustatakse investeeringu nõudeid. See eeldab menetlustega kokku puutuvate ametnike teavitamist. Töökorralduse muudatusest on otseselt mõjutatud ametnike hulk on samas väike (ca 250 ametnikku). Muudatusega kaasneva mõju ulatus ja avaldumise sagedus PPA töökorraldusele on väike. Investeeringu nõuete ühtlustamine omab positiivset mõju töökoormusele ja haldusmenetluse pikkusele, kuna investeeringu nõuete erinev määratlus on põhjustanud praktilisi probleeme ka PPA menetlejatele, kes peavad eri rändeliikide elamisloa andmise aluseid põhjalikult tundma.

#### **Valdkond: mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele**

Muudatusega ei kaasne välissuhetele ja riigi julgeolekule negatiivseid mõjusid. Elamisloa taotlemisel kontrollitakse välismaalase ning investeeringu tausta. Juhul, kui välismaalane ei tõenda investeeringu rahalise allika või oma äripartneri usaldusväarsust või kui investeering ei ole avalikes huvides, võib haldusorgan elamisloa andmisest keelduda. Ühtlasi kohalduvad välismaalasele elamisloa andmise üldtingimused – sh peab tema elamisloa taotlemise eesmärk olema põhjendatud jne. Muudatuste üldist mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele võib seega pidada väikeseks.

#### 6.3.2 Abikaasaga koos Eestisse elama asumine ning lähedase sugulase juurde elama asumine

**Sihtrühm:** 2017. aastal anti 1370 elamisluba pererände alusel, millest 926 elamisluba abikaasa juurde elama asumiseks ning 444 elamisluba lähedase sugulase juurde elama asumiseks. 2018. aasta

mai lõpuga on tehtud 648 pererändeks elamisloa taotluse suhtes positiivne otsus, millest 455 abikaasa juurde elama asumiseks. Muudatus puudutab seega ca 1400 välismaalast aastas.

#### **Valdkond: sotsiaalne mõju**

Muudatustega parendatakse välismaalaste pererände võimalusi, võimaldades välismaalastel abikaasa koheselt Eestisse kaasa võtta. Kui varasemalt kohaldus erisus ainult Eesti kodanike välismaalastest abikaasale, siis muudatustega võrdsustatakse pererände võimalusi ka kolmanda riigi kodanikele. Samuti mõjutatakse muudatustega positiivselt hooldust vajavate vanemate isikute olukorda, kui võrd eelnõuga võimaldatakse nende täisealistel lastel Eestisse asuda, et oma vanema eest hoolt kanda. 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. Ka muudatuse sagedus ja ulatus on väike, kuna põhimõttelisi muudatusi regulatsiooni sisse ei viida, vaid võimaldatakse abikaasa Eestisse tuua enne elukoha registreerimist.

#### **Valdkond: majanduslik mõju**

Muudatus, millega võimaldatakse täisealistel lastel oma hooldust vajava vanema või vanavanema hooldamiseks Eestisse asuda, omab positiivset mõju riigi üldistele kuludele, kuna väheneb riigi kohustus isiku eest hoolt kanda.

#### **Valdkond: mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele**

Muudatuste mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele on väike. Võimalikku väärkasutust aitavad vältida VMS-is sätestatud elamisloa andmise tingimused ja PPA poolt läbiviidavad tõhusad eel- ja järelkontrollimenetlused.

#### 6.3.3 Siduv eelotsus

**Sihtrühm:** Arvestades, et 2017. a tegi PPA kokku 306 elamisloa andmisest keelduvat otsust, siis kolmandik sellest halduskoormusest kulus taotlustele, mis võinuks olla olemata, kuna faktiliselt oli keeldumise alus kõigis menetlustes sama – ebausaldusväärne kutsuja.

#### **Valdkond: majanduslik 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 usaldusväärset 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 väärt ning suunab selge sõnumina probleemidega tegelema enne järgnevate kutsete esitamist.

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

Siduva eelotsuse tegemine vähendab PPA töökoormust. Ebausaldusväärse kutsuja juurde elamisloa taotleva välismaalase kohta peab andma õiguspärase haldusakti, see kujutab endast põhjendamatu töökoormust olukorras, kus juba haldusmenetluse alguses (kutse edastamisel) on selge, et tegemist on kutsujaga, keda riik ei pea usaldusväärseks ja esineb alus elamisloa andmisest keeldumiseks.

Muudatuse eesmärk on võimaldada PPA-l kutsuja usaldusväärsust ühe haldusaktiga hinnata ja juhul kui leitakse, et tegemist ei ole usaldusväärse kutsujaga, siis edasised taotlused selle kutsuja juurde saaks jätta läbi vaatamata. Samast 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.

#### 6.3.4. Õppeasutuse, praktika vahendaja ja vabatahtliku teenistuse vahetamine

**Sihtrühm:** 2017 a. anti 1412 elamisluba õppimiseks. 2018. aasta mai lõpu seisuga on antud 211 elamisluba õppimiseks, kuid õppimiseks antavate elamislubade taotluste periood langeb tavaliselt sügisesse, mistõttu see arv kindlasti tõuseb.

**Tabel 5. Tähtajalise elamisloa õppimiseks andmise positiivsed otsused 2011–2018 (2018. aasta mai lõpu seisuga)**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (31.05)
Elamisluba õppimiseks	463	516	679	893	1144	1297	1412	211

Allikas: PPA

#### **Valdkond: sotsiaalne mõju**

Muudatus toob positiivset mõju, sest välismaalaste jaoks, kes soovivad sama tööandja juures asuda tööle teisele ametikohale, väheneb elamisloa vahetamise taotlemisega seonduv halduskoormus. Muudatuse tulemusena ei pea välismaalane, kes asub sama tööandja juures teisele ametikohale, millele esitatavad kutse- ja kvalifikatsiooninõuded on samad, enam ametikoha vahetamiseks taotlema uut Töötukassa luba ning uut elamisluba.

Muudatuste mõju avaldumise sagedus on väike, kuivõrd muudatused puudutavad eelkõige juba Eestis õppimise eesmärgil viibivaid välismaalasi, kes soovivad õppima asuda teise õppeasutuse juurde või praktikale teise praktikat läbiviiva asutuse juurde või vabatahtlikku tööle teise noorteprojekti või -programmi raames. Olulisi kohanemiskõrvaldusi muudatuses endas ei hooa, kuid vajalik on välismaalaste teavitamine uutest reeglitest. Kuivõrd muudatus ei puuduta kõiki Eestis viibivaid välismaalasi, vaid ainult neid, kes Eestis viibivad õppimise eesmärgil ning soovivad õppekohta muuta, võib muudatuse sihtrühma suurust pidada väikeseks. Muudatuste üldist mõju võib seega pidada väikeseks.

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

Muudatus toob kaasa positiivset mõju, kuna vähendab PPA töökoormust. Kehtiva õiguse kohaselt peab õppeasutuse, praktika või vabatahtliku töötamise vahetamisel taotlema elamisluba. Esmase elamisloa taotlemisel on aga PPA juba hinnanud välismaalase tausta. Seetõttu ei ole sisulist vajadust Eesti Töötukassa loa ja uue elamisloa taotlemiseks. Muudatuse tulemusel võimaldatakse nendel välismaalastel, kes soovivad vahetada õppeasutust, praktika vahendajat või vabatahtliku programmi, jätkata Eestis juba kehtiva elamisloa õppimiseks alusel. Samas suureneb mõnevõrra järelkontrolli olulisus, kuna seaduses sätestatud tingimuste täitmist uue õppeasutuse, praktika vahendaja või noorteprojekti või -programmi juures kontrollitakse järelkontrollis. Seega ei ole muudatuste mõju PPA töökoormusele oluline, kuna väheneb küll töökoormus ühe teenuse osas, kuid tõuseb teise teenuse olulisus. Seejuures puudutab muudatus puudutab vaid teatud osa PPA ametnikest (ca 250).

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

Muudatused mõjutavad PPA töökoormust. Lühiajalise töötamise puhul teise tööandja juures töötamise ning elamisloa kehtivusajal tööandja vahetamise võimaldamine vähendavad PPA töökoormust, kuna loa menetlemise asemel piisab edaspidi PPA teavitamisest. Samas suureneb järelkontrolli olulisus, kuna seaduses sätestatud tingimuste täitmist uue tööandja juures kontrollitakse järelkontrollis. Seega ei ole muudatuste mõju PPA töökoormusele oluline, kuna väheneb küll töökoormus ühe teenuse osas, kuid tõuseb teise teenuse olulisus. Muudatustega kaasnevat mõju võib hinnata keskmiseks, kuna muudatus puudutab vaid teatud osa PPA ametnikest (ca 200), kuid muudatuse ulatus on keskmine, sagedus väike ning ebasoovivate mõjude kaasnemise risk väike.

#### **Valdkond: mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele**

Muudatuste mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele on väike. Võimalikku väärkasutust aitavad vältida VMS-is sätestatud elamisloa omamise ja kehtetuks tunnistamise tingimused ja PPA poolt läbiviidavad järelkontrollimenetlused.

#### 6.3.5. Muud tehnilised muudatused

Balti Kaitsekolledži, viisa tähtaega ja lühiajalise töötamise registreerimise üldsätte puhul on tegemist tehniliste muudatustega õigusselguse tagamise eesmärgil. Sisulisi muudatusi eelnõuga sisse ei viida, mistõttu ei ole muudatustel olulist mõju.

#### **6.4. Ajutiselt riigis viibivate välismaalaste elukoha registreerimisega seotud muudatuste mõjud**

**Sihtrühm:** RR-is elukoha registreerimise õigus luuakse vaid neile, kelle Eestis viibimise õigus ületab 183 kuud ning kes viibivad riigis Eesti pikaajalise viisaga, mille viibimisaeg on vähemalt 183 päeva ning välismaalasi, kes viibivad riigis EL direktiivi 2014/66/EL ja 2016/801/EL alusel antud teise riigi viisa/elamisloaga. Orienteervalt võib nende ajutiselt viibivate välismaalaste arvuks, kes soovi korral oma elukoha RR-is saavad registreerida, olla u 9500 isikut aastas.

2017. a väljastati 4798 pikaajalist viisat, mille kehtivus oli 6 kuud ja rohkem. On põhjus eeldada, et see arv lähiaastatel tõuseb, peamiselt lühiajaliselt Eestis töötavate välismaalaste arvelt.

**Tabel 6. Välja antud pikaajalised viisad, mille kehtivus on  $\geq 6$  kuud**

Viisa taotlemise alus	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (01.05.2018)
ametireis, poliitilised põhjused	18	5	3	14	14	1
kultuur	1	8	0	4	7	4
meditsiinilised põhjused	9	3	1	7	3	
muud	44	52	85	121	586	116
sport	4	15	4	5	5	1
sugulaste või sõprade külastamine	35	55	61	127	155	78
turism	5	8	9	30	11	6
õpingud	136	163	274	564	813	103
<b>ärireis</b>	<b>331</b>	<b>402</b>	<b>346</b>	<b>418</b>	<b>3204</b>	<b>2221</b>
iduettevõtlus					64	23
<b>Kokku</b>	<b>583</b>	<b>711</b>	<b>783</b>	<b>1290</b>	<b>4798</b>	<b>2530</b>
<i>millest töötamise eesmärgil (%)</i>	<i>56,8</i>	<i>56,5</i>	<i>44,2</i>	<i>32,4</i>	<i>66,8</i>	<i>87,8</i>

Allikas: SMIT

PPA prognooside kohaselt kahekordistub 2018. aastal lühiajalise töötamise arv võrreldes eelneva aastaga. 2017. aastal väljastati 3204 viisat ärireisiks, sh lühiajaliseks Eestis töötamiseks. Kui ajutise välisloa väljastamine registreeritakse 2018. aastal väljastatakse ärireisiks kaks korda rohkem pikaajalisi viisaid, võib järeldada, et pikaajaliste viisade koguarv 2018. aastal saab olema orienteeruvalt 8000. Sinna lisanduvad kaugtöö eesmärgil väljastatavad viisad, mida prognoositult väljastatakse aastas u 1400.

EL direktiivide 2014/66/EL ja 2016/801/EL alusel võivad teise liikmesriigi väljastatud viisa või elamisloaga Eestis viibida ettevõtjasiseselt üleviidud töötajad, teadlased, õppurid ja nende pereliikmed (õppurid kuni 360 päeva, ülejäänud kategooriad nende viisa/elamisloa kehtivusaja jooksul). Täiendavalt tuleb teadlastel ning ettevõtjasiseselt üleviidud töötajate lühiajaline töötamine registreerida PPA-s. 2017. aastal registreeriti üks ettevõtjasiseselt üleviidud töötamine ning 20 töötamist teadusliku tegevuse/õppejõuna. Kui ka mais jõustunud õpirände direktiivi mõjul teadlaste arv Eestis kahekordistub, suureneb direktiivi mõjul teadlaste ja ettevõtjasiseselt üleviidud töötajate arv vaid paarikümne isiku võrra. Kui kõik need isikud kaks-kolm pereliiget kaasa võtavad, suureneb ajutiselt viibijate arv teadlaste, ettevõtjasiseselt üleviidud töötajate ja nende pereliikmete arvelt 60-80 isiku võrra aastas. Eelnevale lisanduvad välisüliõpilased, kes õpirände direktiivi alusel Eestis teise riigi viisa või elamisloaga viibivad. HTM andmetel õpib Eestis iga-aastaselt u 2000–2500 vahetusüliõpilast. Kehtiva õiguse kohaselt peavad õppurid ajutiseks viibimiseks taotlema Eesti pikaajalise viisa või elamisloa. 2017. aastal väljastati õppimiseks 1412 elamisluba ning 1212 viisat. Võib eeldada, et need, kes taotlesid Eesti elamisloa, taotlevad ka edaspidi elamisloa, kuna viibivad Eestis pikemalt. Ka täna on õpilastel võimalik oma pereliikmed Eestisse kaasa võtta, mistõttu pole põhjust eeldada, et õppurite pereliikmete arv, kes ajutiselt Eestis viibivad, oluliselt suureneks. Kui pooled nendest, kes varasemalt taotlesid Eesti pikaajalise viisa, saavad nüüd Eestis viibida teise riigi elamisloa/viisaga, on teise liikmesriigi elamisloa/viisaga viibivate isikute arv u 600 isikut aastas. Samas ei mõjuta see kogu isikute arvu, kes Eestis ajutise viibimisalusega kauem kui 6 kuud viibivad, kuna selle võrra väheneb Eesti pikaajaliste viisade arv. Eelneva põhjal võib eeldada, et direktiivide alusel Eestis teise riigi elamisloa/viisaga viibivate isikute arv on orienteeruvalt 660 isikut aastas, kuid Eesti pikaajaliste viisade arv väheneb selle arvelt 600 isiku võrra.

Seega on Eesti pikaajalise viisa alusel rohkem kui 183 päeva viibivate isikute arv u 8800 isikut aastas ning direktiivide alusel teise riigi elamisloa/viisaga viibivate isikute arv 660 isikut aastas.

### **Valdkond: sotsiaalne mõju**

Ajutiselt Eestis viibivate välismaalaste elukoha registreerimise võimaldamisega parendatakse antud kategooria välismaalaste juurdepääsu avalikele teenustele, millele ligipääs elukoha registreeringu tõttu oli takistatud. Kehtiv õigus ei võimalda ajutise viibimisalusega välismaalasel oma elukohta RR-is registreerida, kuigi nende viibimise kestus Eestis võib olla pikem. See seadis antud kategooria välismaalased võrreldes Eesti kodanike, EL kodanike ning elamisloa alusel elavate välismaalastega kehvemasse olukorda. Seega tagatakse muudatustega ajutise viibimisalusega välismaalaste võrdsem kohtlemine.

Eelnõu muudatus mõjutab vaid neid ajutiselt viibivaid välismaalasi, kes viibivad Eestis pikaajalise viisa alusel või kasutavad EL-i direktiivide 2014/66 ja 2016/801 alusel liikumisõigust ning kellel on õigus Eestis viibida rohkem kui 183 päeva. Seejuures jääb elukoha registreerimine neile valikuliseks, kuna kõigil ajutiselt riigis viibivatel välismaalastel puudub vajadus oma elukoha registreerimiseks.

Kuivõrd Eesti väljastab aastas üle 140 000 viisa, kuid muudatus puudutab vaid 9500 isikut, võib muudatuse mõju pidada väikeseks. Samas on muudatuse ulatus keskmine, kuna suurendab nende ajutiste viibijate, kes saavad oma elukoha soovi korral registreerida, ligipääsu avalikele teenustele.



Muudatuse sagedus on väike, kuna elukoha registreerimine tuleb vaid ühel korral registreerida. Ebasoovivaid mõjusid ei kaasne, kuna välismaalaste õigusi muudatusega ei kitsendata, vaid laiendatakse. Seega võib muudatuse mõju pidada keskmiseks.

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

Muudatused mõjutavad KOV-de töökoormust. Kuna ajutise viibimisealusega võivad oma elukoha registreerida vaid need välismaalased, kellel on Eestis viibimise õigus üle 183 päeva ning kellel on Eesti pikaajaline viisa või teatud EL direktiivide alusel välja antud luba, on vajalik, et elukohta registreeriv ametnik enne elukoha registreerimist kontrolliks välismaalase viibimise alust ning viibimisõiguse kestust. Vastavad andmed on kantud välismaalase viisakleebisele või elamisloakaardile. Orienteeruvalt võiks viisakleebise või elamisloakaardi kontroll elukoha registreerimiseks võtta 5-10 minutit. Lähtudes eeldusest, et viibimisõiguse kontroll võtab KOV ametnikul maksimaalselt aega 10 minutit ning et potentsiaalsete elukoha registreerijate arv on 9500, kaasneks Rahandusministeeriumi hinnangul KOV-dele orienteeruvalt 26 000 eurot kulu aastas. Kuna viibimisõiguse kontrolli puhul on tegemist riikliku ülesandega, kaetakse KOV-dele vastavad kulud riigieelarvest.

**Tabel 7. Ajutiste viibijate viibimisõiguse kontrolliga kaasnevate kulude prognoos**

6+ kuuga viisadega välismaalaste arv (max isikute arv, kes saavad õiguse soovi korral elukoha registreerimiseks)	9500
Ühe elukoha taotleja viisa läbivaatamise ajakulu minutit	10
Ühe töökoha efektiivne tööajakulu h aastas (ei sisalda puhkust)	1920
Ühe töökoha maksumus (töökõukulu + töökoha majandamiskulu + amort + juhtimine ja tugi)	32000
Ühe ühiku kulu	2,78
Kulu Eesti peale kokku aastas	26388,89

Allikas: Rahandusministeerium

Prognooside kohaselt moodustavad u 92,5% nendest ajutistest viibijatest, kes potentsiaalselt võivad oma elukoha registreerida, Eesti pikaajalise viisaga viibijad. Kuna Eesti pikaajalise viisaga viibijate andmed kantakse viisaregistrisse, oleks mõistlik võimalusel tagada automaatne viibimisõiguse ja viibimise kestvuse kontroll RR-is automaatselt viisaregistri vastu. Sellisel juhul ei ole suurem osa ajutiste viibijate puhul KOV ametnikul vaja elukoha registreerimisele eelnevalt käsitsi kontrollida isiku nõuetele täitmist. Küll jääb 7.5% juhtudest, kus vastav kontroll tuleb KOV ametnikul läbi viia. Kuna teiste liikmesriikide viisade/elamislubade kehtivust ei ole võimalik andmebaasidest kontrollida, tuleb KOV ametnikul toetuda PPA vastavatele juhistele.

Ühtlasi suurenevad KOV kulud seoses dokumendi kehtivusaja muudatuste teavitustega. Eelnõu kohaselt peavad ajutiselt riigis viibivad isikud, kes on oma elukoha RR-is registreerinud, teavitama KOV-i, kui nende dokumendi kehtivusaeg muutub. Sellisel juhul peab KOV ametnik kontrollima, kas RR-is on juba dokumendi kehtivusaja uued andmed olemas ning juhul kui andmeid ei ole uuendatud, dokumendi kehtivusaja andmeid käsitsi muutma. Orienteeruvalt võiks dokumendi

kehtivuse kontroll võtta 2 minutit. Nende isikute arv, kelle dokumendi kehtivusaeg muutub, on keeruline prognoosida. Lähtudes eeldusest, et 10% nendest ajutistest viibijatest, kes on oma elukoha registreerinud, pikendavad oma viisaga määratud viibimisaega või nende viisa tunnistatakse kehtetuks või tühistatakse ning et dokumendi kehtivusaja muutmine RR-is võtab KOV ametnikul maksimaalselt aega 2 minutit, kaasneks KOV-dele orienteeruvalt 527 eurot kulu aastas. Kuna dokumendi kehtivusaja muutmise puhul on tegemist riikliku ülesandega, kaetakse KOV-dele vastavad kulud riigieelarvest.

Valdav osa ajutistest viibijatest viibivad riigis Eesti pikaajalise viisa alusel (92,5%). Kuna Eesti pikaajalise viisaga viibijate ja dokumendi kehtivusaja andmed kantakse viisaregistrisse, oleks mõistlik võimalusel tagada automaatne dokumendi kehtivusaja andmete kandmine RR-i, juhul kui andmed muutuvad. Sellisel juhul ei ole suurem osa ajutiste viibijate puhul KOV ametnikul vaja dokumendi andmeid muuta.

**Tabel 8. Ajutiste viibijate dokumendi kehtivusaja muutmisega kaasnevate kulude prognoos**

Isikute arv, kes on elukoha registreerinud ja kelle ajutise viibimisaluse kehtivusaeg muutub	950
Ühe dokumendi kehtivusaja RR-is muutmise ajakulu minutit	10
Ühe töökoha efektiivne tööajakulu h aastas (ei sisalda puhkust)	1920
Ühe töökoha maksumus (töökõukulu + töökoha majandamiskulu + amort + juhtimine ja tugi	32000
Ühe ühiku kulu	2,78
Kulu Eesti peale kokku aastas	527,78

Muudatused võivad suurendada ka KOV kulusid, kui elukoha registreerimisega võib ajutistel viibijatel tekkida juurdepääs KOV teenustele. Elukoha registreerimine ei ava ajutistele viibijatele täiendavat juurdepääsu riiklikele sotsiaalteenustele ja –toetustele, kuna sotsiaalteenuste üldosa seadus (SÜS) piiritleb õigustatud isikute skoobi selliselt, et ajutised viibijad ei ole reguleerimisalaga kaetud. Nt ei teki ajutistel viibijatel läbi elukoha registreerimise õigust peretoetustele. Küll loetakse elukoha registreerimisega ajutised viibijad Eesti elanikeks ning seeläbi võib neil tekkida juurdepääs KOV teenustele. Seda põhjusel, et KOV saavad oma teenuste osas teha SÜS ja sotsiaalhoolekande seaduse osas laiendusi ning võimaldada teenuste pakkumist kõikidele oma valla elanikele. Selleks, et teenuste pakkumisega KOV kulud oleksid võimalikult suurel määral kaetud, on seatud nõue, et elukoha võib registreerida üksnes ajutine viibija, kelle viibimisõigus ületab 183 päeva. Üldjuhul tekib välismaalasel siis Eestis maksekohustus, kuigi maksuresidentsuse tekkimine sõltub nii kolmandast riigist, kus on välismaalase püsiv elukoht, kui ka muudest asjaoludest. Prognooside kohaselt on potentsiaalsete elukoha registreerijate arv 9500 isikut, kellest 7800 viibivad Eestis töötamise või äritegevuse eesmärgil (u 6400 lühiajaliseks Eestis töötamiseks ning 1400 kaugtöö tegemiseks). Seega u 82% välismaalastest maksavad Eestis makse.

EMTA-lt statistikat mitteresidendist kolmandate riikide kodanike kohta<sup>13</sup> tõi välja, et 2017 a. maksid mitteresidendist kolmanda riigi kodanikud Eestis 3,8 miljonit eurot tulumaksu.

**Tabel 9. Mitteresidendist kolmandate riikide kodanike Eestis makstud maksud.**

	Töötajate ARV	Sotsiaalmaks EUR	Sotsiaalmaks töötaja kohta EUR	Kinnipeetud tulumaks EUR	tulumaks töötaja kohta EUR
2015	6642	<b>2549877,36</b>	383,90	<b>1598187,98</b>	240,62
2016	11867	<b>3929760,65</b>	331,15	<b>2376592,02</b>	200,27
2017	18763	<b>6091957,78</b>	324,68	<b>3785870,48</b>	201,77
2018 (aprilli lõpu seisuga)	7759	<b>2599507,78</b>	335,03	<b>1606420,78</b>	207,04

Allikas: EMTA

Kuna kehtiva seaduse kohaselt ei ole ajutistel viibijatel võimalik oma elukohta KOV-s registreerida, siis ei eraldata tulumaksu osa ka elukohajärgsele kohalikule omavalitsusele. Muudatuse järgselt, kui isik oma elukoha registreerib, suureneb ka kohaliku omavalitsuse tulubaas.

Muudatusega võib kaasneda risk, et elukoha registreerib ajutine viibija, kes ei vasta elukoha registreerimise eeltingimustele. Nt ei võimalda tema pikaajaline viisa Eestis viibida rohkem kui 183 päeva või tema teise liikmesriigi antud elamisloa/viisa ei ole EL direktiivide 2014/66 või 2016/801 alusel välja antud. Sellisel juhul pakub KOV teenuseid, kuigi isik ei pruugi Eestis makse maksta. Selle riski maandamiseks on mõistlik võimaldada viibimiseluse ja õiguse automaatset kontrolli andmebaasi vastu. 92,5% juhtudest kontrolliks seega andmebaas, kas isik vastab elukoha registreerimise eeldustele. 7,5% juhul tuleb KOV ametnikul aga lähtuda juhistest. Kahtluse korral on KOV ametnikul võimalik kontakteeruda PPA juures tegutsevate migratsiooninõustajatega, et kontrollida isiku viibimiseluse ja kestuse perioodi.

### **Valdkond: mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele**

Ekslik elukoha registreering ei too kaasa illegaalse migratsiooni riske. Kui isikul puudub Eestis viibimise seaduslik alus, siis elukoha registreeringu olemasolu seaduslikku viibimiselust talle ei anna.

Direktiivide 2016/66 ning 2016/801 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 viibimiselusega isikutel on teenustele juurdepääs RR-i registreeringu tõttu takistatud. Muudatustega viiakse Eesti õigus kooskõlla EL õigusega. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike, sest muudatusega ei kaasne välissuhetele ja riigi julgeolekule negatiivseid mõjusid.

## **7. Seaduse rakendamise eeldatavad kulud ja tulud**

Eelnõu kohaselt kavandatud muudatuste rakendamiseks on vaja arendada PPA kodakondsus- ja migratsioonivaldkonna menetlusinfosüsteemi, täiendada koolitusmaterjale, täiendada ametisiseseid menetlusjuhendeid, koolitada ametnikke ja tööandjaid. Samuti on vaja täiendada viisaregistrit ning konsulite ametisiseseid juhendeid, koolitada konsuleid ning välisesinduse töötajaid.

<sup>13</sup> Siin peab samas arvestama, et EMTA residentsuse määramine ei ühti üks-ühele VMS ajutiste viibijate ja elamisloa alusel viibijate määratlusele.

Elukoha registreerimise eeltingimuste kontrolli läbiviimiseks on vaja koolitada KOV ametnikke ning koostada neile vajalikud juhiseid. KOV-le kaasnevad kulud viibimisel ja -õigusega seonduvate kontrollide läbiviimiseks on umbes 27 000 eurot aastas. KOV kulud kaetakse riigieelarvest.

Eelnõu rakendamine eeldab infotehnoloogilisi arendustöid PPA kodakondsus- ja migratsioonivaldkonna menetlusinfosüsteemis UUSIS ning viisaregistris. Seonduvalt elukoha registreerimise muudatustega on vaja arendusi rahvastikuregistris, samuti Töötukassa infosüsteemis ning sotsiaalteenuste ja -toetuste infosüsteemis (STAR).

UUSIS-e arendustööde orienteeruv maksumus käesoleva eelnõu muudatuste rakendamiseks on 57 600 eurot. Viisaregistri arendustööde orienteeruv maksumus on 13 440 eurot. Rahvastikuregistri orienteeruv maksumus on 24 000 eurot. Töötukassa infosüsteemi arendused maksavad 1800-2400 eurot ning STAR arendused 150 000 eurot.

Arendustööde täpne maksumus selgub pärast detailse arendustellimuse koostamist. UUSIS-e arendamiseks vajalikud kulud kaetakse olemasolevast isikut tõendavate dokumentide eelarvest. Viisaregistri ja rahvastikuregistri arendamiseks tuleb Siseministeeriumi valitsemisala eelarvesse suunata täiendavad vahendid. Seejuures märgime, et ilma rahaliste vahenditeta ei saa muudatuste rakendamiseks vajalikke arendusi teha ja sellevõrra on raskendatud muudatuste rakendamine ja RRS muudatusi ei olegi ilma arendusteta võimalik jõustada ega rakendada.

PPA ametnike, konsulite ja välisesinduste töötajate ning KOV ametnike koolitamise kulud kaetakse vastavate asutuste eelarvest.

## **8. Rakendusaktid**

Seaduse rakendamiseks on vaja muuta järgnevat kehtivaid määrusi:

1. siseministri 4. detsembri 2015. a määrus nr 68 „Välismaalaste seaduses sätestatud teavitamiskohustuse täitmise kord“;
2. siseministri 18. detsembri 2015. a määrus nr 81 „Elamislubade ja töölubade registri põhimäärus“;
3. siseministri 18. detsembri 2015. a määrus nr 82 „Pikaajalise viisa andmise, viibimisaja vormistamise ja viibimisaja pikendamise kord, tähtajad, piisavate rahaliste vahendite ja tervisekindlustuslepingu kindlustussumma määr ning pikaajalise viisa ja viibimisaja pikendamise taotlemise vormid“;
4. siseministri 12. jaanuari 2017. a määrus nr 7 „Tähtajalise elamisloa ja selle pikendamise ning pikaajalise elaniku elamisloa ja selle taastamise taotlemise kord ning legaalse sissetuleku määrad“.

Samuti on vajalik teha muudatusi 2019. aasta 1. jaanuaril jõustuva RRS § 2 lg 4, § 20 lg 3, § 29 lg 3, § 89 lg-te 3 ja 5 § 103 lg 4 ja § 106 lg 3 alusel kehtestatavas rakendusaktis. Täiendada tuleb registrisse kantavate riigis viibimise aluste dokumentide loetelu ja täiendada isikukoodi moodustamise alust ajutiselt riigis viibijatele. Nimetatud rakendusakti ei ole käesoleval hetkel välja töötatud ja sellest tulenevalt ei saa kavandina esitada ka käesolevast eelnõust tulenevaid muudatusi selles rakendusaktis.

Seaduse rakendamiseks on vaja välja töötada kaks uut siseministri määrust:

1. eelnõuga antakse ministrile volitus kehtestada määrus, millega sätestatakse kaugtöö tegemiseks viisa taotlemisel usaldusväärsete vahendajate loetelu ja neile esitatavad nõuded;
2. samuti on ministrile antud volitus kehtestada asukohast sõltumatu töötaja määratlusele vastavuse hindamiseks eksperdikomisjonile esitatavate andmete ja tõendite loetelu ning nende esitamise nõuded.

Tulenevalt eelnõu § 1 punkti 39 muudatusest ja haldusmenetluse seaduse § 93 lõike 1 järgi muutub seaduse jõustamisega kehtetuks haridus- ja teadusministri 4. aprilli 2017. a määrus nr 11 „Eesti riigi rahastatavate ja rahvusvaheliselt tunnustatud stipendiumide, riikidevaheliste lepingute, õppeasutuste väliskoostöölepingute ning rahvusvaheliste koostööprogrammide loetelu ja neile esitatavad nõuded“.

Rakendusaktide eelnõu kavandid on lisatud seletuskirjale (lisa 2).

## **9. Seaduse jõustumine**

Eelnõu § 1 muudatused jõustuvad 2019. aasta 1. aprillil ja eelnõu § 2 muudatused jõustuvad 2021. aasta 1. jaanuaril.

Eelnõuga tehtavaid muudatusi ei kavandata jõustuma üldises korras – kümme tööpäeva Riigi Teatajas avaldamisest arvates, kuna muudatuste rakendamiseks tuleb teha infotehnoloogilisi arendustöid.

## **10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon**

Eelnõu esitatakse eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu kooskõlastamiseks ministeeriumidele. Samuti arvamuse avaldamiseks Politsei- ja Piirivalveametile, Kaitsepolitseiametile, Eesti Töötukassale, Ettevõtluse Arendamise Sihtasutusele, Startup Estoniale, Hariduse Rahvusvahelistumise Agentuurile, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Eesti Teenusmajanduse Kojale, Eesti Tööandjate Keskliidule, Eesti Ametiühingute Keskliidule, Finance Estoniale, Tallinna Tehnikaülikoolile, Tallinna Ülikoolile, Tartu Ülikoolile, Balti Kaitsekolledžile, Eesti Ehitusettevõtte Liidule, Eesti Kirikute Nõukogule ning Eesti Linnade ja Valdade Liidule.

Algatab Vabariigi Valitsus ”...” .....2018

.....  
.....