



EESTI
KAUBANDUS-
TÖÖSTUSKODA



Siseministeerium
Pikk 61
15065 Tallinn

Teie 17.07.2019 nr 1-6/1865-1

Meie 09.08.2019

Välismaalaste seaduse muutmise seaduse eelnõu

Austatud minister

Eesti Tööandjate Keskliit ja Eesti Kaubandus-Tööstuskoda toetavad välismaalaste seaduse (edaspidi: VMS) muutmise seaduse eesmärki aidata vähendada välismaalaste Eestis töötamise regulatsioonide kuritarvitamist ning suunata välismaalasi ja nende tööandjaid õiguskaualekale käitumisele. Samas oleme vastu eelnõus väljapakutud meetmetele, sest need ei aita meie hinnangul kõige mõistlikumal viisil soovitud eesmärki täita.

Leiame, et eelnõu on koostatud kiirustades ning sellest tulenevalt on eelnõus sisalduvad meetmed ebaselged nii ettevõtjatele, kuid ilmselt ka järelevalveasutustele. Lisaks puudub korralik mõjuanalüüs. Arusaamatuks jääb ka see, millist probleemi soovitakse eelnõu abil lahendada ehk millised on need välistööjõu kasutamise skeemid, mille vastu soovitakse võidelda. Eelnõu suurendab ka ausate ettevõtjate halduskoormust seoses kontrollikohustuste täitmisega. Samuti lisandub paljudele ettevõtjatele ebaproportsionaalne vastutus kolmandate isikute eest (näiteks peatöövõtjad, kes ise otseselt küll võõrtööjõudu ei rendi, kuid keda eelnõu sõnastuse kohaselt saaks liigitada „kasutajaettevõtjateks“).

Eesti Tööandjate Keskliit ja Eesti Kaubandus-Tööstuskoda on seisukohal, et praegune eelnõu ei ole kvaliteetne ning eelnõu eesmärgi saavutamiseks on mõistlik õigusloome protsessiga alustada otsast peale ehk esimese sammuna koostada väljatöötamiskavatsus.

Järgnevalt esitame konkreetsemad kommentaarid ja ettepanekud eelnõu kohta.

1. Meile jääb arusaamatuks, miks ei ole ministeerium enne seaduseelnõud koostanud väljatöötamiskavatsust ja miks on eelnõu jõustumise ajaks planeeritud juba 2019. aasta 15. detsember.

Juhime tähelepanu sellele, et hea õigusloome ja normitehnika eeskirja kohaselt tuleb üldreeglina enne igat eelnõud koostada väljatöötamiskavatsus. Eelnõu seletuskirja kohaselt ei ole praegusel juhul väljatöötamiskavatsust koostatud, sest eelnõu menetlus on põhjendatult kiireloomuline. Kuna välismaalaste Eestis töötamise regulatsioonide kuritarvitamise probleem ei ole tekkinud ega süvenenud viimase aja jooksul, siis ei pea eelnõu menetlus olema kiireloomuline. Seletuskirja kohaselt on välismaalaste Eestis töötamiste rikkumised viimase viie aasta jooksul mõnevõrra suurenenud, kuid samas tuleb



arvestada, et selle perioodi jooksul on ka kordades suurenenud Eestis töötavate välismaalaste arv.

Oluline on see, et uued meetmed aitaksid kuritarvitusi vältida, mitte lihtsalt läbianaalüüsimata meetmete kiireloomuline jõustamine. Seetõttu on hädavajalik, et ministeerium koostab väljatöötamiskavatsuse, mis võimaldab ministeeriumil koostöös erinevate partneritega selgitada välja probleemi olemus, kaaluda erinevaid lahendusi ja hinnata nende mõjusid ning seejärel valida välja kõige mõistlikumad meetmed kuritarvituste vähendamiseks.

2. Eelnõu seletuskirjast ei selgu, milliste välistööjõu kasutamise skeemidega on täna kõige rohkem kuritarvitusi. Näiteks ei selgu seletuskirjast, kas rohkem on probleeme lühiajaliste töötamistega või töötamiseks mõeldud elamislubadega. Kui rohkem probleeme esineb lühiajaliste töötamistega, siis kas need on seotud nn üldreegliga või mõne erandiga. See on aga väga oluline info, et saaks rakendada kõige mõistlikumaid meetmeid nende kuritarvituste vältimiseks. Meieni on jõudnud oletus, et kõige rohkem kuritarvitusi võib esineda seoses renditöötajatega ja seda just palgakriteeriumi täitmise osas.

Siseministeeriumil koostöös järelevalveasutustega oleks mõistlik analüüsida, milliste skeemide korral esineb kõige rohkem kuritarvitusi. Sellise analüüsi järel saab otsustada, milliseid meetmeid on vaja kasutusele võtta kuritarvituste vältimiseks. Näiteks seletuskirjas on toodud välja, et suurema osa lühiajalistest töötamistest (üle 15 000) on registreeritud üldkorras. Eeldame, et selliste registreeringute üle on võimalik lihtsamini järelevalvet teostada ning kehtivas regulatsioonis on olemas kõik võimalused efektiivse järelevalve teostamiseks. **Kui järelevalveasutustel ei võimalik olemasoleva regulatsiooni alusel teha tõhusat järelevalvet välismaalaste Eestis töötamise regulatsiooni üle, siis tuleks kitsaskohad välja tuua ning pakkuda neile lahendusi.**

3. Eelnõu § 1 p 1. VMS-i § 106 täiendatakse lõikega 19: „Eestis registreeritud ettevõtte, kes kasutab teises Schengeni konventsiooni liikmesriigis registreeritud ettevõtte teenuseid, on kasutajaettevõtte VMS-i tähenduses ja tal on VMS-is sätestatud kasutajaettevõtte õigused ja kohustused.“

Kehtivate õigusaktide kohaselt on „kasutajaettevõtja“ tähendus üheselt selge VMS § 176¹ lg 1 ja töölepingu seaduse § 6 lg 5 alusel. Nimetatud sätete kohaselt on kasutajaettevõtjaks kokkuleppe (renditööjõulepingu) alusel tööjõudu rentiv ettevõtja. Eelnõuga kavandatava § 106 lg 19 sõnastus hägustab tarbetult „kasutajaettevõtja“ tähendust ning eeltoodu tulemusena tekitab ebaselgusest tulenevaid riske kõikidele Eestis registreeritud ettevõtjatele.

Kuigi eelnõu seletuskirja kohaselt on muudatuse eesmärgiks laiendada VMS-s sätestatud kasutajaettevõtja õigusi ja kohustusi ka Eestis registreeritud ettevõttele juhul, kui välismaalase lühiajaline töötamine Eestis on registreeritud teenuse osutamise eesmärgil VMS § 106 lõike 17 alusel, ei viita lõike 19



sõnastus seosele § 106 lõikes 17 kirjeldatud asjaoludega ega üldse mistahes seosele välismaalase lühiajalise töötamisega Eestis või mistahes seosele renditööjõu kasutamisega.

Kavandatava sätte esimese lause algus („*Eestis registreeritud ettevõtte, kes kasutab teises Schengeni konventsiooni liikmesriigis registreeritud ettevõtte teenuseid*“) viitab kõikidele Eesti ettevõtjatele, kes ettevõtlusega seoses kasutavad mistahes muu Schengeni konventsiooni liikmesriigis registreeritud mistahes ettevõtte teenuseid (nt auto rentimine Eestist väljaspool; tarkvara kasutamine arvutis jne), kuigi nendel tegevustel ei pruugi olla mingitki seost välismaalase lühiajalise töötamisega Eestis.

Seega sättest ei ole võimalik aru saada, milliste teenuste kohta säte kehtib ning kas Eestis registreeritud ettevõtte, kes kasutab teises Schengeni konventsiooni liikmesriigis registreeritud ettevõtte teenuseid, peaks vastavaid teenuseid kasutama Eestis või mujal maailmas.

Selgus on oluline seetõttu, et kui Eesti ettevõtja osutub kasutajaettevõtteks VMS-i tähenduses, tekivad tal § 106 lõike 19 kohaselt VMS-s sätestatud kasutajaettevõtte õigused ja kohustused, samuti vastutus.

Eelnevast tulenevalt teeme ettepaneku jätta VMS § 106 lg 19 eelnõust välja.

4. Eelnõuga täiendatakse VMS-i §-dega 107² ja 187¹. Muudatuse kohaselt lisatakse VMS-i lühiajalise Eestis töötamise registreerimise ja tähtajalise elamisloa töötamiseks regulatsioonidesse täpsustused selle kohta, millist isikut käsitatakse tööandja, kasutajaettevõtja või vastuvõtva üksusena.

Meile jääb arusaamatuks, mis on nende kahe sätte eesmärk. Lisaks on ebaselge, millis(t)e loetelus toodud asjaolu(de) puhul osutub isik tööandjaks, millis(t)e puhul kasutajaettevõtjaks või vastuvõtva üksuseks (või kõigiks neist samaaegselt?).

Seega eelnõu tekst mitte ei täpsusta kehtivat VMS-i, vaid muudab selles ja selles viidatud teistes kehtivates õigusaktides (eelkõige TLS) esitatud terminid laialivalguvateks, vastuolulisteks ja arusaamatuteks, tekitades õigusselgusetust. Õigusselguse tagamise eesmärgil tuleb eelnõu § 1 punktid 2 ja 3 eelnõust välja jätta.

5. Eelnõuga muudetakse VMS § 286 lg 1¹ ja sõnastatakse järgmiselt:
„(1¹) Kasutajaettevõtja on kohustatud kontrollima, et tema juures töötaval välismaalasel on Eestis viibimiseks ja töötamiseks õiguslik alus ja tagama, et välismaalane töötab Eestis selleks antud õigusliku aluse kohaselt ning tööandja ja kasutajaettevõtte vahel sõlmitud lepingu või muu kokkuleppe järgi.“

Meile jääb arusaamatuks, miks kasutajaettevõtte, tegutsedes heas usus ja täites kõiki kasutajaettevõtja ja tööandja (tööjõurendi ettevõtte) vahel sõlmitud kokkuleppe tingimusi, vastutab võrdselt tööandjaga välismaalase eest. Lisaks



soovime teada, kas kasutajaettevõtte on eelnõu kohaselt kohustatud nõudma välismaalase ja tööandja (tööjõurendi ettevõtte) vahel sõlmitud töölepingu koopiat? Kas tööandjal (rendileandja) on õigus keelduda andmete esitamisest ja mis õigused on sel juhul kasutajaettevõttel? Kuidas saab kasutajaettevõtte teha kindlaks, et välismaalane töötab Eestis selleks antud õigusliku aluse kohaselt? Miks ei ole võimalik järelevalveasutusel kasutajaettevõtja asemel kontrollida, kas välismaalane töötab Eestis selleks antud õigusliku aluse kohaselt?

Palume vastuseid eelnevalt esitatud küsimustele.

6. Eelnõuga täiendatakse VMS § 286 lg-ga 6 järgmises sõnastuses:

„(6) Kui välismaalase faktiline tegevus ei vasta Eestis töötamise õigusliku aluse sisule ja eesmärgile, on tööandja, kasutajaettevõtte, vastuvõttev üksus ja välismaalane kohustatud lähtuma neist õiguslikest alustest, millele välismaalase tegevus sisult vastab.“

Eesti Tööandjate Keskliidu ja Eesti Kaubandus-Tööstuskoja liikmetele jääb arusaamatuks, mis on selle seadusemuudatuse eesmärk. Ka seletuskirjas ei ole toodud ühtegi näidet, millises olukorras seda sätet tuleb rakendada. Tegemist on vastuolulise ja arusaamatu sättega, mille rakendamine saab olema probleemne. Täpsemat definitsiooni või selgitust vajab mõiste „faktiline tegevus“.

Kehtiv VMS juba sätestab juhised ja tagajärjed juhtudeks, kui välismaalasel ei ole õigus Eestis viibida ja/või töötada (§ 286 lg 2, lg 3, § 286¹ jne).

Kui tööandja registreerib välismaalase lühiajalise töötamise üldkorras ja märgib TÖR-is töötaja konkreetse ametikoha (nt. CNC pingioperaator), kas juhul, kui välismaalane puhkuste perioodil asendab lukksepa ametikohal töötavat inimest, on see VMS rikkumine?

Kuna viidatud säte on ebaselge, siis teeme ettepaneku see eelnõust välja jätta.

7. Eelnõuga täiendatakse VMS §-i 293 lõikega 6 järgmises sõnastuses:

„(6) Riikliku järelevalve teostamisel välismaalase Eestis ajutise viibimise, Eestis elamise ja Eestis töötamise asjaolude üle ja välismaalase Eestis ajutise viibimise, elamise ja töötamise õigusliku aluse lõpetamise või kehtetuks tunnistamise menetluses lasub tööandjal, kasutajaettevõttel, vastuvõtval üksusel ja välismaalasel kohustus tõendada, et välismaalase faktiline tegevus Eestis vastab Eestis töötamise õiguslikule alusele ja eesmärgile. Politsei- ja Piirivalveametil on tõendamiskoormus nende tõendite asjus, mida valdab Politsei- ja Piirivalveamet.“

Eesti Tööandjate Keskliit ja Eesti Kaubandus-Tööstuskoda ei näe otsest vajadust selle sätte järele, sest juba täna on VMS § 293 lõikes 3 kirjas, et nii välismaalane, välismaalase tööandja ja ka muu asjassepuutuv isik ja asutus on kohustatud tõendama Politsei- ja Piirivalveameti ning Kaitsepolitsei ameti nõudmisel välismaalase Eestis ajutise viibimise, Eestis elamise ja Eestis



töötamise seadusliku aluse taotlemise, omamise, pikendamise taotlemise ja kehtetuks tunnistamise asjaolusid. Seega on järelevalveasutustel juba täna olemas kõik vajalikud meetmed, et saada vastavaid tõendeid.

Lisaks valmistab meile muret asjaolu, et viimasel ajal soovib riik ka teistes valdkondades sisse viia pöördtöendamist. Leiame, et pöördtöendamine tuleb ette näha ainult väga erandlikel juhtudel ning sellistele seadusemuudatustele peab eelnema põhjalik mõjuanalüüs. Kahjuks ei ka selle eelnõu juures veenvalt selgitatud, miks on pöördtöendamine hädavajalik ja miks ilma selle kohustuseta ei ole võimalik menetlust läbi viia. Samuti puudub põhjalikum mõjuanalüüs.

Seniks, kuni ministeerium ei ole veenvalt selgitanud, miks on pöördtöendamine hädavajalik meede, me ei toeta selle sätte viimist VMSi.

8. Seletuskirjas (lk 9) on toodud välja, et MTA analüüsi tulemuste kohaselt oli lühiajalise töötamise registreeringu alusel Eestis töötavate välismaalaste pealt eelduslik maksukahju kokku 8,7 miljonit eurot.

Kas selle analüüsiga on võimalik tutvuda ka ettevõtjate esindusorganisatsioonidel? Kui ei ole, siis soovime teada, kas analüüsi tegemisel võeti arvesse ka VMS § 107 lg-s 1² sisalduvaid erandeid, mille kohaselt ei pea teatud juhtudel keskmise töötasu maksmise nõuet täitma.

9. Eesti Kaubandus-Tööstuskoja ja Eesti Tööandjate Keskliidu liikmed paluvad Siseministeeriumil selgitada, kas ja kuidas mõjutavad plaanitavad muudatused lähetatud töötajaid.

10. Nõustume põhimõttega, et tööandjad peavad seisma hea selle eest, et dokumendid oleks korrektset vormistatud. Paraku tekib praktikas tööandjal olukordi, kus näiteks "kohaliku" välismaalase tööle võttes, ei ole tööandjal kogu informatsiooni. Näiteks, kui võetakse tööle Eestis elav välismaalane, kellel on kehtiv elamisluba (kas on abielus eestlasega, omab elamisluba õppimiseks, omab elamisluba teises ettevõttes töötamiseks, omab Eesti elamisluba ettevõtluseks), siis tööandja võib küll elamisloa kehtivust tööle võtmise päeva seisuga kontrollida PPA iseteeninduses, kuid edasi jääb ta heas usus lootma töötaja peale. Töötamiseks antud elamisloa tühistamisel PPA teavitab ettevõtet, kuid teiste ülalmainitud elamislubade tühistamisest teavituskohustust PPA- I ei lasu.

11. Eelnõus on arusaamatult ja vastuolus kehtivate õigusaktide sõnastustega kasutatud termineid „ettevõte“ ja „kasutajaettevõte“ (peaks olema „ettevõtja“ ja „kasutajaettevõtja“).

12. Eelnõu algatamise ajendiks olevate kitsaskohtade ja probleemide ühe lahendusena ehitussektoris näeme töötajatele kohustusliku kaardisüsteemi



EESTI
KAUBANDUS-
TÖÖSTUSKODA



kehtestamist (ka renditööjõule), mis lihtsustaks oluliselt töötajate töötamise õiguspärasuse üle kontrolli teostamist.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Mait Palts, Eesti Kaubandus-Tööstuskoja peadirektor
Arto Aas, Eesti Tööandjate Keskliidu tegevjuht

Pöördumisega on liitunud:

Eesti Ehitusettevõtjate Liit
Eesti Personalijuhtimise Ühing PARE
Eesti Masinatööstuse Liit