

Välismaalaste seaduse ja õppetoetuste ja õppelaenu seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Välismaalaste seaduse ja õppetoetuste ja õppelaenu seaduse muutmise seaduse eelnõu (edaspidi *eelnõu*) on välja töötatud, et tagada nende välismaalaste Eestis viibimine ja Eestisse õppima ning elama asumine, kes on võimelised panustama Eesti arengusse ning kelle siinviibimine on kooskõlas avalike huvidega.

Eelnõu eesmärk on korrastada välismaalaste Eestis viibimise, õppimise ja elama asumise tingimusi arvestades pidevas muutumises olevat keskkonda ja sellest tulenevalt uusi vajadusi ning pidades silmas ka erinevates riiklikes arengukavades toodud eesmäärke.

Eelnõuga on kavas luua järgmised muudatused:

- 1) piiratakse pikaajalise viisa andmist Eestis õppiva või lühiajaliselt töötava välismaalase pereliikmetele;
- 2) piiratakse ajaliselt elamisloa alusel Eestis õppiva välismaalase töötamist;
- 3) täpsustatakse välismaalase õppima kutsuvale kõrgkoolile esitatavaid nõudeid,
- 4) lõpetatakse tähtjalise elamisloa õppimiseks saanud välismaalastele vajadusepõhise õppetoetuse maksmine;
- 5) kehtestatakse täiendavad tingimused tähtjalise elamisloa õppimiseks saanud välismaalase abikaasale elamisloa andmiseks;
- 6) korrastatakse Eestisse elama jäämise tingimusi välismaalastele, kes on asunud Eestisse elama õppimise eesmärgil ja õpingud lõpetanud.

1.2. Eelnõu ettevalmistajad

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Siseministeeriumi kodakondsus- ja rändepoliitika osakonna juhataja Ruth Annus (ruth.annus@siseministeerium.ee, tel 612 5120) ja sama osakonna nõunik Jana Laane (jana.laane@siseministeerium.ee, tel 612 5072). Eelnõu ja seletuskirja juriidilist kvaliteeti VMS-i muudatuste osas on kontrollinud Siseministeeriumi kodakondsus- ja rändepoliitika osakonna õigusnõunik Kaspar Lepper (kaspar.lepper@siseministeerium.ee, tel 612 5016). Kõrgkoolidele esitatavate nõuete täpsustamise on koostanud Haridus- ja Teadusministeeriumi õigusosakonna juhataja Sille Uusna (sille.uusna@hm.ee, tel 735 4029). Eelnõu ja seletuskirja on keeleliselt toimetanud Siseministeeriumi õigusosakonna keeleteimetaja Airi Kapanen (airi.kapanen@siseministeerium.ee, tel 612 5241).

1.3. Märkused

Eelnõu ei ole seotud mõne muu menetluses oleva eelnõuga ega Euroopa Liidu õiguse ülevõtmisega. Eelnõuga muudetakse VMS-i redaktsioonis RT I, 19.03.2019, 83 ja õppetoetuste ja õppelaenu seadust (edaspidi *ÕÕS*) redaktsioonis RT I, 13.03.2019, 202.

Eelnõu muudatused on seotud järgmistes dokumentides seatud eesmärkide täitmisega:

- 1) „Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2019–2023” alapunktiga 12.25, mille kohaselt järgime Eesti majandusele ja ühiskonnale kasulikku ning ranget sisserändepoliitikat.

Tõhustame kontrolli illegaalse immigratsiooni üle ning vaatame üle sisserändekvoodi erandid, mida kuritarvitatakse.¹

- 2) „Siseturvalisuse arengukava 2015–2020“ kohaselt on Eesti sisserändepoliitika peamine eesmärk tagada nende välismaalaste Eestisse tulek, kes annavad ühiskonnale tervikuna lisandväärtust ning kelle riigis viibimine on kooskõlas avalike huvidega, Euroopa Liidu ühisõiguse ja põhivabadustega. Peale selle on vaja ära hoida elamislubade ja viisade väärkasutust ning ebaseaduslikku sisserännet, et tagada turvalisus, avalik kord ja riigi julgeolek.²

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks Riigikogus on vajalik poolthälteenamus.

2. Eelnõu eesmärk

Eelnõu peamine eesmärk on korrastada pikaajalise viisa andmist, õppimise eesmärgil elamisloa taotlemist ning välismaalaste õpingute järgset Eestisse elama asumist. Eelnõu laiemaks eesmärgiks on aidata saavutada riiklikke eesmärke pidevalt muutuv keskkonnas, arvestades ülemaailmseid ja regionaalseid protsesse.

Eesti sisserändepoliitika eesmärk on ühelt poolt soodustada nende välismaalaste Eestisse elama asumist, kes annavad ühiskonnale tervikuna suuremat lisandväärtust ja teiselt poolt hoida ära elamislubade ja viisade väärkasutust ning ebaseaduslikku sisserännet, et tagada turvalisus, avalik kord ja riigi julgeolek³.

Käesoleva eelnõuga korrastatakse elamislubade ja viisade väärkasutuse ärahoidmiseks välismaalaste Eestis ajutise viibimise, õppima asumise ja õpingutejärgset Eestisse jäämise tingimusi. Õpiränne on kolme peamise Eestisse sisserände eesmärgi hulgas. 2018/2019. õppeaasta alguses oli Eestis üle 5000 välisüliõpilase (nii Euroopa Liidust kui ka kolmandatest riikidest), mis moodustab 11 % Eesti üliõpilaste koguarvust. Õpingute lõpetanud välismaalastel on raske Eesti ühiskonda sulanduda ja siin hakkama saada. Põhjuseks on nii vähene eesti keele oskus kui ka see, et Eesti kõrgkoolid ei koolita rahvusvahelistel õppekavadel välisspetsialiste lähtuvalt Eesti tööturu vajadustest. Peale õpinguid Eestisse elama jäädes satutakse ootustest madalama kvalifikatsiooniga tööle, mis omakorda võib kaasa tuua sisemise solvumise ja pettumise ning eskaleeruda avalikku korda/riigi julgeolekut ohustavaks teguriks. Rahvusvaheline kogemus on näidanud, et selliselt tekivad suletud kogukonnad ja paralleelühiskonnad, kus eiratakse riigi kombeid ja tavasid, võidakse ka minna vastuollu riigis valitseva seaduskorraga. Enese segregatsioon ja sellega seotud sotsiaalne ja majanduslik haavatavus loovad omakorda soodsa pinnase radikaliseerumisele ning sedakaudu terrorismi toetamisele. Samuti on oluliselt suurenenud Eestis pikaajalise viisa alusel ajutine viibimine sugulaste või sõprade külastamise eesmärgil, kuna Eestis ajutise viibimisalusega töötajal või õppijal on võimalik kaasa võtta samadel tingimustel viibimisalusega pereliikmed. Kuigi tegemist on ajutise riigis viibimisega (pikaajalise viisa võib anda kehtivusajaga kuni 12 kuud), on ajutine pereränne toonud kaasa koormuse suurenemise avalikele teenustele. Näiteks on Eestis pikaajalise viisa alusel ajutiselt viibivatel lastel õigus ligipääsuks haridusele. 2019. aastal (seisuga 30.09.2019) viibis Eestis pikaajalise viisa alusel 88 last vanuses 7–17. Lähtudes Vabariigi Valitsuse 10. detsembri 2018. a määrusest nr 121 on ühe õppekoha tegevuskulu

¹ Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm, kinnitatud 30. mail 2019. a. Kättesaadav aadressil

https://www.valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/valitsus/RataseIIvalitsus/vabariigi_valitsuse_tegevusprogramm_2019-2023_esitatud_300519.pdf.

² „Siseturvalisuse arengukava 2015–2020“. Kättesaadav aadressil

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

piirmäär 91 eurot kuus ehk 1092 eurot aastas. Seega tekiks 88 lapsele haridusele ligipääsu võimaldamisega 2019. aastal kohalikele omavalistustele lisakulu vähemalt 100 000 eurot. Nimetatud lisakulu jääb tekkimata, kui ajutise viibimisalusega välismaalaste pereliikmed elavad oma päritoluriigis ja viibivad Eestis vaid lühikest aega. Avaliku korra vaates võib ajutiselt riigis viibiva välismaalasega kaasnev pereränne tuua kaasa ebaseadusliku töötamise ja riigis viibimise juhul, kui perel tekib soov, kuid puuduvad seaduslikud võimalused Eestisse elama asumiseks.

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. Seega puudub isikul, kes ei ole selle riigi kodanik, subjektiivne õigus mittekodakondsusjärgsesse riiki saabumiseks ja seal viibimiseks. Eeltoodud põhimõtet on korduvalt kinnitanud Euroopa Inimõiguste Kohus oma kohtulahendites. Nagu nähtub eeltoodust, ei ole kolmanda riigi kodanikul ka õigust asuda Eestisse elama õppimise või töötamise eesmärgil. Seetõttu ei saa erinevatele välismaalaste gruppidele pikaajalise viisa või elamisloa andmiseks erinevate tingimuste seadmine 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 ei ole koostatud väljatöötamiskavatsust, lähtudes hea õigusloome ja normitehnika eeskirja § 1 lõike 2 punktis 1 sätestatust, mille kohaselt ei ole seaduseelnõu väljatöötamiskavatsuse koostamine nõutud, kui eelnõu menetlus on põhjendatult kiireloomuline. Arvestades „Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2019–2023” alapunktis 2.30 esitatud eesmärki, mis näeb ette vajaduse suurendada rändekontrolli võimekust ja seista ebaseadusliku sisserände ja viisade ning elamislubade väärkasutamise vastu, et tagada avalik kord, ohjeldada kuritegevust ning hoida riigi julgeolekut ning alapunktis 12.25 toodud eesmärki tõhustada kontrolli illegaalse immigratsiooni üle ning vaadata üle sisserändekvoodi erandid, mida kuritarvitatakse, tuleb käesolevas eelnõus esitatud seadusmuudatusi käsitada kiireloomulistena.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu § 1 punktiga 1 tunnistatakse kehtetuks VMS-i § 62¹ lõige 2. Edaspidi ei anta lühiajalise töötamise eesmärgil Eestis ajutiselt viibiva välismaalase pereliikmetele viisat automaatselt samadel tingimustel kui välismaalasele. Praktikast on tekkinud mitmeid probleeme seoses avalike teenuste osutamisega ajutise viibimisalusega välismaalaste pereliikmetele. Erinevalt töötavast ajutise viibimisalusega välismaalasest ei ole mittetöötavatel ja alaealistel pereliikmetel õigust ravikindlustusele. Samuti on probleeme ajutise viibimisalusega lastele hariduse andmisega, sest lisaks koolikoha tagamisele vajab selline laps eestikeelsesse õppesse asudes lisateenuseid, mis tähendab lisakoormust kohalikele omavalitsustele olukorras kus inimese viibimisalus on ajutine. Nimelt tähendab ajutine viibimisalus, et ajavahemiku lõpus, mille jaoks välismaalasele oli antud riiki sisenemise luba, peab ta naasma oma peamisesse elukohta ja ning jätkama oma põhitegevusala päritoluriigis. Seega ka lühiajalise töötamise eesmärgil viisa saanud välismaalane peab ajutise viibimisaja lõppedes Eestis lahkuma, mistõttu pereliikmetele viisa andmine samadel tingimustel kui välismaalasele pole põhjendatud, sest pereelu saab välismaalane elada oma päritoluriigis. Juhul kui ajutise viibimisaluse lõppedes ei soovita perega riigist lahkuda, kuid puuduvad seaduslikud võimalused Eestisse elama

asumiseks, siis võidakse riiki elama ja tööle jääda ebaseaduslikult, mis omakorda tähendab täiendavad riigile probleeme ebaseadusliku töötamise ja migratsiooni vaates. Muudatus ei tähenda, et välismaalase pereliikmetel pole edaspidi võimalik Eestis viibiva välismaalase külastamiseks viisat taotleda. Pereliikmetel on võimalik Eestis töötavat välismaalast külastada ja selleks viisat taotleda, kuid viisa menetlemisel käsitletakse teda eraldiseisva taotlejana, kes peab vastama kõikidele viisa andmise tingimustele.

Eelnõu § 1 punktiga 2 muudetakse VMS-i § 62¹ lõiget 2¹ ja jätkuvalt võib välismaalase, kelle lühiajaline töötamine on registreeritud teadusliku tegevuse eesmärgil, õppejõuna või ettevõtjasiseselt üleviidud töötajana, abikaasale, alaealisele lapsele ja täisealisele lapsele, kes ei ole terviseseisundi või puude tõttu suuteline iseseisvalt toime tulema, anda viisa välismaalase Eestis viibimise ajaks, arvestades viisa andmise tingimusi. Tegemist on tehnilise muudatusega, mis on vajalik tulenevalt eelnõu § 1 punktist 1, millega tunnistatakse kehtetuks lühiajalise töötamise registreerinud välismaalase pereliikmete viisa andmise soodustingimused (VMS-i § 62¹ lõige 2). Eelnõu § 1 punkti 1 muudatuse tulemusena ei oleks enam kaetud õppejõudude ja ettevõtjasiseselt üleviidud töötajate perekonnaliikmed. Erandi sätestamine on tingitud Euroopa Liidu õigusest. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. mai 2016. aasta direktiivi (EL) 2016/801 artikkel 26 sätestab õiguse teadlaste pereliikmetele teadlasega ühineda. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. mai 2014. aasta direktiivi 2014/66/EL artikli 19 kohaselt tuleb pereliikmete ühinemist võimaldada ka ettevõtjasiseselt üleviidud töötajatele.

Eelnõu § 1 punktiga 3 tunnistatakse kehtetuks § 62¹ lõige 3. Sätte kehtetuks tunnistamine täidab sama eesmärgi eelnõu punkti 1 muudatustega, mille puhul töötamise eesmärgil Eestis ajutiselt viibiva välismaalase pereliikmetele ei anta edaspidi viisat automaatselt samadel tingimustel kui välismaalasele.

Eelnõu § 1 punktidega 4 ja 7 täpsustatakse kõrgkoolile esitatavaid nõudeid kui viisat või elamisloa taotletakse kõrgkoolis õppimise eesmärgil. Muudatused tehakse VMS-i §-des 62² ja 162.

On oluline, et Eestisse õppima saabuvatel välismaalastel oleks kindlus, et kõrgkoolil, mis neid on vastu võtnud ja millele nad enamasti enne riiki sisenemist juba õppetasu maksnud, on õpetamise õigus kuni välismaalase õpingute lõppemiseni. Kõrgharidusseaduse (edaspidi *KHaS*) kohaselt antakse õppeõigus kas tähtajaliselt kuni kolmeks aastaks või tähtajatuna. Kui õppeõigus antakse tähtajaliselt, viitab see kas probleemidele kõrgkooli õppekvaliteedis või alustava kõrgkooli puhul sellele, et tähtajatu õppeõiguse andmine ei ole piisavalt põhjendatud. *KHaS*-i § 10 lõike 1 punkti 2 kohaselt antakse kõrgkoolile õppeõigus üheks kuni kolmeks aastaks, kui on tuvastatud selle tähtaja jooksul kõrvaldatavad puudused õppe nõuetele vastavuses või õppeks vajalike ressursside või jätkusuutlikkuse piisavuses.

Muudatusega on sätestatud, et välismaalasele viisa ja elamisloa andmisel on vajalik, et kõrgkoolil oleks olemas kehtiv institutsionaalne akrediteering, millega hinnatakse kõrgkooli juhtimise, töökorralduse, õppe- ja teadustegevuse ning õppe- ja uurimiskeskonna vastavust õigusaktidele, kõrgkooli eesmärkidele ja arengukavale (*KHaS*-i § 38 lõige 1). Sellise piirangu eesmärk on vältida olukorda, kus institutsionaalset akrediteeringut mitteläbinud kõrgkool püüab oma majanduslikku seisut parandada, võttes vastu suuremas mahus välismaalasi. Välisriigist on keeruline hinnata, millist õiguslikku tähendust omab institutsionaalse akrediteeringu olemasolu Eesti haridussüsteemis või tajuda ka ohumärki, kui kõrgkooli probleemid on mõne kvaliteedi hindamise meetmega tuvastatud. On riigi ülesanne vältida olukorda, kus välismaalastele lubatakse küll õppimisvõimalusi, aga tegelikkuses on kõrgkooli probleemid juba teada, ta on sunnitud tegevuse lõpetama ja edasist vastutust riiki saabunud välismaalaste või nende juba tehtud kulude või saamata jäänud õpingute osas ei võta.

Nii tähtajatu õppeõiguse nõue kui ka institutsionaalse akrediteeringu nõue sisult välistavad selle, et Eestis saaks avada kõrgkooli, mille peamise sihtrühmana nähakse üksnes välismaalasi. Kuna üldjuhul antakse kõrgharidustaseme esimene õppeõigus tähtajalisena ja institutsionaalset akrediteerimist üldjuhul kõrgkooli tegevust alustades ei läbita, tähendavad need nõuded, et alustav kõrgkool ei saa tegevuse ja finantsallikate planeerimisel arvestada üksnes välismaalaste ja nendelt laekuva õppemaksuga. Viisade ja elamislubade, sh õppimiseks antavate viisade ja elamislubade väljastamine ei ole riigi kohustus. Seega võib riigisisese rändepoliitika muutumisel õppimiseks antavate viisade ja elamislubade arv väheneda selliselt, et kõrgkooli, mille valdavaks tuluaallikaks on ainult välisüliõpilaste õppemaksud, jätkusuutlikkus ei ole enam tagatud. Selliste olukordade vältimiseks on seatud nõue, et kõrgkool, milles õppimiseks välismaalane viisat või elamisluba taotleb, peab olema jõudnud nii tähtajatu õppeõiguse kui ka institutsionaalse akrediteerimise läbimiseni.

Eelnõu § 1 punktiga 5 tunnistatakse kehtetuks § 62² lõiked 3 ja 4. Edaspidi ei anta õppimise eesmärgil Eestis ajutiselt viibiva välismaalase pereliikmetele automaatselt viisat samadel tingimustel kui välismaalasele. Õppimise eesmärgil Eestis ajutiselt viibiva välismaalase pereliikmetel on võimalik Eestis töötavat välismaalast külastada ja selleks viisat taotleda, kuid viisa menetlemisel käsitletakse teda eraldiseisva taotlejana, kes peab vastama kõikidele viisa andmise tingimustele.

Eelnõu § 1 punktiga 6 täiendatakse § 137 lõigetega 2¹ ja 2². Sätestatakse 2-aastane Eestis elamise nõue, kui välismaalane on Eestis elama asunud õppimise eesmärgil ja soovib oma abikaasa Eestisse elama kutsuda. Tulenevalt Euroopa Liidu õigusest võivad liikmesriigid perekonna taasühinemist taotleva isiku puhul nõuda, et ta oleks enne oma pereliikmetega ühinemist nende territooriumil viibinud teatava aja, kuid mitte rohkem kui kaks aastat. Selle aja jooksul on välismaalane jõudnud kohaneda, leidnud püsivama elukoha ning on tekkinud kindlus, et ta suudab tagada pereliikme ülalpidamise Muudatus on kooskõlas Nõukogu 22. septembri 2003. aasta direktiivi 2003/86/EÜ artikliga 8, mille kohaselt võivad liikmesriigid perekonna taasühinemist taotleva isiku puhul nõuda, et see oleks enne oma pereliikmetega ühinemist nende territooriumil viibinud teatava aja, kuid mitte rohkem kui kaks aastat. Tulenevalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. mai 2016. aasta direktiivi (EL) 2016/801 soovitusel kohelda doktorante võrdselt teadlastega on listaud nõudest erisus doktoriõppes õppima asuvatele välismaalastele.

Eelnõu § 1 punktiga 8 muudetakse VMS-i § 173 lõike 1 sõnastust. Nimetatud säte loetleb tähtajalise elamisloa õppimiseks kehtetuks tunnistamise alusel. Sätet täiendatakse alusega, mis on seotud eelnõu järgmise punkti muudatusega.

Eelnõu § 1 punktiga 9 muudetakse VMS-i § 175 teksti. Lõikes 1 sätestatakse, et õppimiseks antava elamisloa alusel on töötamine lubatud kuni 16 tundi nädalas. Muudatus on kooskõlas direktiivi 2016/801 artikli 24 lõikega 3, mis lubab liikmesriikidel piirata selliseks tegevuseks lubatud tundide arvu nädalas juhul kui see ei ole vähem kui 15 tundi nädalas. Muudatuse eesmärk on välistada olukorda, kus elamisluba õppimiseks kasutatakse kattevarjuna töörandele. Õppimiseks elamisloa andmise eesmärk on võimaldada välismaalasel omandada Eestis haridus õppides täiskoormusel, mistõttu õpingute ajal töötamine saab olla vaid osalise tööajaga. Muudatus ei piira töötamist õppekava osana ette nähtud praktika raames. Lõikes 2 sätestatakse, et töötamise ajaline piirang ei kehti õppetöö välisel ajal. Lõike 3 kohaselt ei kohaldata töötamise ajalast piirangut doktorantidele, kellest paljudel on nooremteaduritena tööleping ülikoolidega, samuti töötavad paljud doktorandid oma teadustöö raames koostöös ettevõtetega. Eeltoodust tulenevalt ei ole tööajapiirangu seadmine doktorantidele põhjendatud.

Eelnõu § 1 punktiga 10 täiendatakse VMS-i §-ga 175¹. Nähakse ette, et õppimiseks antud tähtajalise elamisloaga Eestis viibival välismaalasel ei ole õigust saada vajaduspõhist õppetoetust. Muudatus on sarnane juba kehtivas seaduses sätestatud ravikindlustuse lepingu omamise nõudega. Nimelt, kehtiv VMS seab välismaalasele kohustuse omada ravikindlustuse lepingut kogu elamisloa kehtivuse ajal. Ravikindlustuse seadus näeb ette, et õpilased ja üliõpilased on kindlustatud isikuga võrdsustatud isikud. Seetõttu välistab seadus (VMS-i § 172) õppima tulnud välismaalaste kohta kindlustatud isiku staatuse ehk välismaalastest õppurite kindlustatus ei tulene ravikindlustuse seaduses sätestatust, vaid sõlmitud ravikindlustuslepingust ja välismaalane ei osutu koormaks riigi sotsiaalsüsteemile.

Sarnaselt ravikindlustuse lepinguga, on VMS-is sätestatud legaalse sissetuleku olemasolu tingimus, mille eesmärk on samuti vältida riigi sotsiaalsüsteemi koormamist, kuid siinjuures ei välista VMS õigust vajaduspõhisele õppetoetusele.

Eeltoodud põhjusel täiendatakse VMS-i viisil, mis välistab õppimiseks tähtajalise elamisloa saanud välismaalaste õiguse saada vajaduspõhist õppetoetust õppetoetuste ja õppelaenu seaduse alusel.

Vastav muudatus tehakse ka ÕÕS-is eelnõu §-ga 2.

Eelnõu § 1 punktidega 11–13 muudetakse VMS-i § 178 lõiget 1², § 181 lõike 1 punkti 11 ning täiendatakse § 181 lõiget 2 punktiga 5. Muudatuse tulemusena kohaldub palgakriteeriumi nõue ka Eestis kutsehariduse või kõrghariduse omandanud välismaalastele, kui ta taotleb tähtajalist elamisluba töötamiseks. Keskmise palga nõude kehtestamine õpingute lõppedes tööle asumisel aitab vältida olukorda, kus välismaalane asub lõpetatud õpingute tasemest madalamat kvalifikatsiooni nõudvale tööle või liht tööle. Sattumine ootustest madalama kvalifikatsiooniga tööle võib kaasa tuua sisemise solvumise ja pettumise ning eskaleeruda avalikku korda/riigi julgeolekut ohustavaks teguriks. Samuti suunab palgakriteeriumi kehtestamine õpingute järgselt Eestisse jääda soovivad välismaalased eelkõige tööle valdkondadesse, kus Eestil endal on töökätest puudus ja kus tööandja on huvitatud kvalifitseeritud välisspetsialistide palkamisest.

Palgakriteeriumi nõudest on välja arvatud välismaalased, kes on omandanud Eestis kõrghariduse doktoriõppes. Tulenevalt Eesti Teadusagentuuri andmetest on akadeemilise personali palgad mitmes kõrgkoolis madalamad Eesti keskmisest palgast, mistõttu võib keskmise palga nõude kehtestamine doktoriõppe lõpetanud tippspetsialistist välismaalase tööle asumisel saada takistuseks .

Eelnõu § 1 punktiga 14 muudetakse § 210¹ lõike 3 sõnastust. Muudatuste kohaselt antakse tähtajalise elamisluba püsivalt Eestisse elama asumiseks nendele välismaalastele, kes on läbinud doktoriõppe kas Eesti või välisriigi õppeasutuses. Ka edaspidi jääb kehtima nõue, et välismaalasel peab Eestis elamiseks olema piisav sissetulek. Elamisloa andmise tingimuseks doktorikraadiga isikutele on eelnev akadeemilise kvalifikatsiooni hindamine juhul kui doktoriõppe ei ole läbitud Eestis. Kui isik on doktoriõppe läbinud välismaal, antakse talle elamisluba siis, kui tema akadeemiline kvalifikatsioon on hinnatud, lähtudes Eesti Vabariigi haridusseaduse § 28¹ lõike 2 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse määrusest.

Eelnõu § 1 punktiga 15 muudetakse § 210² lõiget 2. Muudatusega ei loeta Eestis nõutava elamise perioodi hulka tähtajalise elamisloaga õppimiseks Eestis viibitud aega. Seega ei ole välismaalasel võimalik taotleda tähtajalist elamisluba püsivalt Eestisse elama asumiseks juhtudel, kui välismaalane eelnevalt viibib Eestis õppimiseks antud tähtajalise elamisloa alusel (v.a doktoriõppe lõpetanud). Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2016/80 näeb ette õpingud lõpetanud välismaalastele õiguse viibida riigis töö otsimise või ettevõtlusega alustamise eesmärgil, kuid püsivalt Eestisse elama asumise eesmärgil elamisloa andmist see

direktiiv ei reguleeri ning seega ei ole antud piirangu seadmine vastuolus Euroopa Liidu õigusega.

Eelnõu §-ga 2 tehakse muudatus ÕÕS § 5 lõike 2¹ punktis 1. Muudatus on seotud eelnõu § 1 punktiga 10, millega täiendatakse VMS-i §-ga 175¹, mis välistab vajaduspõhise õppetoetuse maksmise välismaalasest üliõpilasele. ÕÕS § 5 lõike 2¹ punkti 1 kohaselt on õpilasel õigus saada vajaduspõhist õppetoetust, kui ta on Eesti kodanik või viibib Eestis pikaajalise elaniku elamisloa või tähtajalise elamisloa või alalise või tähtajalise elamisõiguse alusel. Tulenevalt eelnõu § 1 punkti 10 muudatusest täiendatakse vastavalt ka ÕÕS-i sätet õiguselguse huvides ja õigus saada vajaduspõhist õppetoetust ÕÕS-is sätestatud tingimustel on juhul, kui seadus ei sätesta teisiti ehk edaspidi välistab VMS § 175¹ vajaduspõhise õppetoetuse maksmise välismaalastele, kellele on antud tähtajaline elamisluba õppimiseks. Piirang seotakse just õppimiseks antud tähtajalise elamisloaga, sest Eestis võib õppida ka mõnel muul alusel antud tähtajalise elamisloa alusel, näiteks määratlemata kodakondsusega isik, kellel ei ole pikaajalise elaniku elamisluba.

Eelnõu § 3 sätestab eelnõu seadusena jõustumise ajana 2020. aasta 31. juuli.

4. Eelnõu terminid

Eelnõus ei kasutata uusi termineid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

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

- 1) Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga (EL) 2016/801, 11. mai 2016, kolmandate riikide kodanike teadustegevuse, õpingute, praktika, vabatahtliku teenistuse, õpilasvahetusprogrammides või haridusprojektides osalemise ja *au pair*'ina töötamise eesmärgil riiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta (artiklid 25 ja 26);
- 2) Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/66/EL, 15. mai 2014, kolmandate riikide kodanike liikmesriiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta ettevõtjasisese üleviimise korral (artikkel 19);
- 3) Nõukogu direktiiv 2003/86/EÜ, 22. september 2003, perekonna taasühinemise õiguse kohta (artikkel 8).

6. Seaduse mõju

Sihtrühm: välismaalased, kellel on kehtiv tähtajaline elamisluba õppimiseks, seisuga 30.09.2019 oli kehtivaid elamislube õppimiseks 2221. Samuti välismaalased, kes viibivad Eestis ajutiselt pikaajalise viisaga õppimise eesmärgil. Seisuga 30.09.2019 oli õppimise eesmärgil antud 1653 pikaajalist viisat.

Sihtrühmaks on ka Eestis ajutiselt viibivate ja õppivate välismaalaste pereliikmed. Seisuga 30.09.2019 oli antud 894 pikaajalist viisat eesmärgiga külastada sugulasi või sõpru.

Tabel 1. Seisuga 30.09.2019 kehtivad tähtajalised elamisload õppimiseks eri riikide kodakondsuse kaupa, allikas: PPA

| Kodakondsus | 30.09.2019 |
|-------------|------------|
| Venemaa | 350 |
| Nigeeria | 238 |

| | |
|----------------------|-----|
| Ukraina | 218 |
| Bangladesh | 157 |
| India | 129 |
| Türgi | 99 |
| Aserbaidžaan | 94 |
| Pakistan | 87 |
| Iraan | 80 |
| Gruusia | 75 |
| Hiiina | 73 |
| Ameerika Ühendriigid | 66 |
| Kamerun | 54 |
| Nepal | 43 |
| Valgevene | 41 |
| Egiptus | 36 |
| Ghana | 27 |
| Jaapan | 27 |
| Korea Vabariik | 27 |
| Mehhiko | 23 |
| Brasiilia | 21 |
| Armeenia | 20 |
| Kasahstan | 19 |
| Colombia | 15 |
| Sri Lanka | 14 |
| Vietnam | 14 |
| Filipiinid | 12 |
| Indoneesia | 12 |
| Usbekistan | 8 |
| Kanada | 7 |
| Moldova | 7 |
| Serbia | 7 |
| Tai | 7 |
| Afganistan | 6 |
| Austraalia | 6 |
| Kõrgõzstan | 6 |
| Maroko | 6 |
| Peruu | 6 |
| Jordania | 5 |
| Malaisia | 5 |
| Albaania | 4 |
| Costa Rica | 4 |
| Kenya | 4 |
| Mauritius | 4 |
| Ecuador | 3 |

| | |
|--------------|-------------|
| Iisrael | 3 |
| Süüria | 3 |
| Muud | 49 |
| Kokku | 2221 |

Väljavõte on tehtud 15.11.2019.

Tabel 2. Pikaajalise viisad reisi eesmärkide kaupa, allikas: PPA

| Reisi eesmärk | 2017 | 2018 | 30.09..2019 |
|-----------------------------------|-------------|--------------|--------------|
| Ametireis, poliitilised põhjused | 55 | 60 | 9 |
| Iduettevõtlusega tegelemine | 71 | 90 | 123 |
| Kultuur | 12 | 5 | |
| Lühiajaline töötamine* | | 1 | 13 212 |
| Meditiinilised põhjused | 4 | 6 | 1 |
| Muud | 842 | 657 | 369 |
| Puudub | 330 | 415 | 447 |
| Sport | 8 | 25 | 3 |
| Sugulaste või sõprade külastamine | 222 | 547 | 1065 |
| Turism | 15 | 35 | 1 |
| Ärireis | 4561 | 13389 | 3367 |
| Õpingud | 1222 | 1526 | 1653 |
| Kokku | 7342 | 16756 | 20097 |

Väljavõte on tehtud 14.11.2019.

* Eraldi eesmärgina toodud välja alates 2019. aastast, varem eesmärgi „Ärireis“ all

Tabel 3. Kolmandatest riikidest pärit välisüliõpilaste arv erakõrgkoolides valdkondade kaupa 2018/19õa. Allikas: EHIS

| Õppeasutuse nimi | Valdkonna kood ja nimetus | 3. riikidest pärit |
|---|---|--------------------|
| Eesti EKB Liit Kõrgem Usuteaduslik Seminar | Humanitaaria ja kunstid | 0 |
| Eesti Ettevõtluskõrgkool Mainor | Humanitaaria ja kunstid | 21 |
| Eesti Ettevõtluskõrgkool Mainor | Ärindus, haldus ja õigus | 221 |
| Eesti Ettevõtluskõrgkool Mainor | Informatsiooni- ja kommunikatsioonitehnoloogiad | 29 |
| Eesti Metodisti Kiriku Teoloogiline Seminar | Humanitaaria ja kunstid | 14 |
| Estonian Business School | Ärindus, haldus ja õigus | 52 |
| Euroakadeemia | Humanitaaria ja kunstid | 8 |
| Euroakadeemia | Sotsiaalteadused, ajakirjandus ja teave | 10 |
| Euroakadeemia | Ärindus, haldus ja õigus | 42 |
| Euroakadeemia | Loodusteadused, matemaatika ja statistika | 33 |
| Kokku | | 430 |

Tabel 4. Kolmandatest riikidest pärit välisüliõpilaste arv avalik-õiguslikes ülikoolides valdkondade kaupa 2018/19õa. Allikas: EHIS

| Õppeasutuse nimi | Valdkonna kood ja nimetus | 3. riikidest pärit |
|------------------|--|--------------------|
| EKA | Humanitaaria ja kunstid | 60 |
| EKA | Tehnika, tootmine ja ehitus | 8 |
| EMÜ | Loodusteadused, matemaatika ja statistika | 17 |
| EMÜ | Tehnika, tootmine ja ehitus | 14 |
| EMÜ | Põllumajandus, metsandus, kalandus ja veterinaaria | 12 |
| EMTA | Humanitaaria ja kunstid | 81 |
| EMTA | Ärindus, haldus ja õigus | 4 |
| TTÜ | Sotsiaalteadused, ajakirjandus ja teave | 52 |
| TTÜ | Ärindus, haldus ja õigus | 314 |
| TTÜ | Loodusteadused, matemaatika ja statistika | 29 |
| TTÜ | Informatsiooni- ja kommunikatsioonitehnoloogiad | 219 |
| TTÜ | Tehnika, tootmine ja ehitus | 413 |
| TLÜ | Haridus | 65 |
| TLÜ | Humanitaaria ja kunstid | 148 |
| TLÜ | Sotsiaalteadused, ajakirjandus ja teave | 66 |
| TLÜ | Ärindus, haldus ja õigus | 27 |
| TLÜ | Loodusteadused, matemaatika ja statistika | 4 |
| TLÜ | Informatsiooni- ja kommunikatsioonitehnoloogiad | 47 |
| TLÜ | Tervis ja heaolu | 11 |
| TÜ | Haridus | 37 |
| TÜ | Humanitaaria ja kunstid | 145 |
| TÜ | Sotsiaalteadused, ajakirjandus ja teave | 191 |
| TÜ | Ärindus, haldus ja õigus | 146 |
| TÜ | Loodusteadused, matemaatika ja statistika | 173 |
| TÜ | Informatsiooni- ja kommunikatsioonitehnoloogiad | 195 |
| TÜ | Tehnika, tootmine ja ehitus | 45 |
| TÜ | Tervis ja heaolu | 33 |
| Kokku | | 2556 |

Mõju valdkond: sotsiaalne mõju

Muudatused ei mõjuta elamisloa alusel Eestisse õppima tulemist ja võimalust õpingute kestuse vältel Eestis elada. Samuti ei mõjuta muudatused võimalust Eestis ajutiselt viibivat ja töötavat või õppivat perekonnaliiget külastada viisa või viisavabastuse alusel.

Muudatused mõjutavad peamiselt seda osa välismaalasi, kes on õpingud lõpetanud ja sooviksid seejärel Eestisse elama asuda, kuid sihtrühmale ebasoovitavate mõjude kaasnemine on väike. Eestisse jäämiseks ei saa õpingud lõpetanud välismaalane edaspidi taotleda elamisluba püsivalt elama asumiseks, küll aga on võimalik taotleda elamisluba ülejäänud alustel nt ettevõtluseks või tööle asumiseks. Samuti ei tähenda muudatus, et välismaalane ei saa kunagi taotleda elamisluba püsivalt Eestisse elama asumiseks. Kui välismaalasele on pärast õpinguid antud elamisluba muul eesmärgil kui püsivalt Eestisse elama asumine ja ta on täitnud püsivalt Eestisse elama asumiseks elamisloa andmise tingimused, saab ta edaspidi taotleda ka elamisluba püsivalt Eestis elama asumiseks.

Kõrgkoolile esitatavate nõuete täpsustused Eestisse õppima tulevatele välismaalastele loovad positiivse mõjuna välismaalasele kindluse, et kõrgkoolil, millele nad on enamasti enne riiki

sisenemist juba õppetasu maksnud, on õpetamise õigus kuni tema õpingute lõppemiseni. Palgakriteeriumi nõude kehtestamine õpingute lõppedes Eestisse tööle asumisel loob välismaalastele kindluse, et nad asuvad tööle, mis vastab nende kvalifikatsioonile ja ootustele.

Muudatus, mis piirab õpingute ajal töötamist, avaldab pigem positiivset mõju, sest suunab õppima asunud välistudengid keskendumisele õppetööle. Võib eeldada, et selle muudatuse tulemusena jõuavad ülikoolidesse õppima välistudengid, kellel on õppima asumiseks piisavalt rahalisi vahendeid ja kes ei väärkasuta elamisloa õppimiseks, plaanides tegelikult Eestis elada hoopis töötamise eesmärgil. Samas võimaldab lubatud töötamise aeg kasutada õpingute ajal osakoormusega töötamise võimalust, et teenida lississetulekut. Muudatused ei piira üliõpilaste võimalusi töötamiseks praktika raames, kui praktika on õppekava osa.

Mõju valdkond: mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele

Arvestades sihtrühma suurust ja välistudengite päritoluriike, ei ole muudatustel mõju Eesti välispoliitikale. Muudatusel on positiivne mõju Eesti sisejulgeolekule. Kaitsepolitsei toob oma 2018. aasta aastaraamatus välja probleemid (segregatsioon ja suletud kogukondade teke, majanduslik haavatavus, radikaliseerumine)⁴, mis teiste riikide kogemusel on tekkinud kolmandatest riikidest pärit õpperände tulemusena. Muudatused aitavad aastaraamatus nimetatud probleemide tekkimist ennetada ja vältida radikaliseerumiseks soodsa pinnase tekkimist ja sedakaudu terrorismi toetamist, avaldades seeläbi positiivset mõju riigi sisejulgeolekule.

Mõju valdkond: majanduslik mõju

Statistikaameti 2019. aastal tehtud uuring välisüliõpilaste majanduslikust mõjust⁵ tõi välja, et õpingute ajal töötab välistudengitest ligikaudu pool. Pärast õpingute lõpetamist Eestisse tööle jäänud välistudengite osatähtsus on kahe viimase aasta jooksul pisut suurenenud: 2017. aastal 45%, 2018. aastal 51%. Õppeaastal 2018/2019 maksid välistudengid Eestis tulumaksu 2,4 miljonit ja sotsiaalmaksu 5,6 miljonit eurot. Statistikaameti uuring ei too aga välja seda kui palju välisüliõpilastest on pärit Euroopa Liidu riikidest ja kui palju on pärit kolmandatest riikidest. Arvestades, et Eesti Hariduse Infosüsteemi andmetel on 2018/2019 õppeaastal Eesti kõrgkoolides õppimas 5047 välistudengit kraadiõppes ning PPA andmetel oli seisuga 30.09.2019 kehtivaid tähtjalisi elamisloa õppimiseks 2221, võib hinnanguliselt arvata, et kolmandatest riikidest pärit välismaalased moodustavad umbes poole Eestis õppivatest välistudengitest. Eelduslikult võib kolmandatest riikidest pärit välistudengite mõju majandusele olla sama proportsionaalsusega.

Haridus- ja teadusministeeriumi uuringu kutse- ja kõrghariduse lõpetanute edukusest tööturul andmetel oli 2016. aastal lõpetanud välistudengitest hõivatute protsent kõige suurem keskkonnakaitse eriala lõpetanutel. Kuigi hõivatute osakaal oli suur ka tootmises- ja töötlemises ning tehnikaaladel ning arvutiteadustes, võiks see arv arvestades tööturu tulevikuvajadusi olla suurem. Palgakriteeriumi nõude kehtestamine õpingud lõpetanud välismaalasele, kes asub Eestis tööle tähtjalise elamisloa töötamiseks alusel, võib avaldada töajuturule positiivset mõju. Palgakriteeriumi nõude kehtestamine suunab välismaalasi rohkem tööle nende kvalifikatsioonile vastava tasemega ametikohtadele ja lõpetatud erialaga seotud valdkondadesse. Näiteks, arvutiteaduste erialal kõrghariduse omandanu saaks sellisel juhul

⁴ Kaitsepolitsei aastaraamat 2018, https://www.kapo.ee/sites/default/files/public/content_page/Aastaraamat-2018.pdf

⁵ Välisüliõpilaste majanduslik mõju, Statistikaamet 2019

tööd pigem infotehnoloogia- ja side ettevõtetes, mitte nt toidupoes või toitlustusasutuses teenindajana.

Tabel 3. 2016. aastal lõpetanud välisüliõpilaste rakendumine 2017. aastal, allikas: „Edukus tööturul“ andmestik

| Õppesuund (astmed kokku) | N (lõpetajad 2016a.) | Hõivatute % lõpetanutest | Tööle jäänute absoluutarv |
|-------------------------------|----------------------|--------------------------|---------------------------|
| keskkonnakaitse | 10 | 80% | 8 |
| tootmine ja töötlemine | 27 | 56% | 15 |
| tehnikaalad | 52 | 42% | 22 |
| arvutiteadused | 80 | 41% | 33 |
| humanitaaria | 40 | 33% | 13 |
| sotsiaal- ja käitumisteadused | 80 | 29% | 23 |
| ärindus ja haldus | 188 | 21% | 40 |
| kunstim | 71 | 17% | 12 |
| õigus | 88 | 7% | 6 |
| tervis | 22 | 5% | 1 |
| veterinaaria | 18 | 0% | 0 |

Kuna muudatus ei puuduta elamisloa alusel Eestisse õppima tulemist, ei mõjuta see ülikoolide majanduslikku tegevust ja võimalust võtta tasulistele õppekohtadele välisüliõpilasi. Samuti ei mõjuta majandust oluliselt ajutiselt töötavate või õppivate välismaalastega kaasneva ajutise pererände piiramine, sest alaealised lapsed tööturul ei osale ning suure tõenäosusega jääb tööturult kuni 12-kuulise viibimisaja vältel eemale ka abikaasa.

Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele – väike

Muudatused toovad kaasa mõningase mõju PPA töökorraldusele. Muudatuste tulemusena tuleb teha teavitustegevusi nagu täiendada infomaterjale ja veebikeskkondades olevat informatsiooni. PPA peab täiendama menetlusjuhendeid ja koolitama elamisloa- ja viisamenetlusega ning migratsioonijärelevalvega tegelevaid töötajaid. Muudatused ei too kaasa infosüsteemide arendusi.

8. Rakendusaktid

VMS-i muudatuste rakendamiseks on vaja muuta siseministri 18. detsembri 2015. aasta määrust 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“. Rakendusakti kavand on eelnõu seletuskirja lisa.

9. Seaduse jõustumine

Käesolev seadus jõustub 2020. aasta 31. juulil. Otstarbekas on jõustada muudatused enne kui PPA alustab uueks õppeaastaks esitatud elamislubade taotluste menetlemist.

10. Eelnõu kooskõlastamine ja huvirühmade kaasamine

Eelnõu esitatakse eelnõude infosüsteemi EIS kaudu ministeeriumidele kooskõlastamiseks ja arvamuse avaldamiseks Politsei- ja Piirivalveametile, Kaitsepolitseiametile, SA-le Archimedes ja Rektorate Nõukogule.

Algatab Vabariigi Valitsus2020

(allkirjastatud digitaalselt)

.....

.....