

# Välismaalaste seaduse, kõrgharidusseaduse ning õppetoetuste ja õppelaenu seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

## 1. Sissejuhatus

### 1.1. Sisukokkuvõte

Välismaalaste seaduse, kõrgharidusseaduse ning õppetoetuste ja õppelaenu seaduse muutmise seaduse eelnõu (edaspidi *eelnõu*) on välja töötatud, et tagada nende välismaalaste Eestis viibimine, kes panustavad Eesti arengusse ja kelle siinviibimine on kooskõlas avalike huvidega ning Eesti tööjõuturu vajadustega ja tõhustada võimalusi kontrollida välismaalaste töötamise tingimuste täitmist. Samuti, 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 töötamise regulatsiooni ja 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 eesmärke.

Eelnõuga on Eestis töötamise regulatsioonis kavas luua järgmised muudatused:

- 1) lubada välismaalasel lühiajaliselt töötada ainult pikaajalise viisa (edaspidi *D-viisa*) alusel ja piirata lühiajaliselt töötavate välismaalaste pereliikmetele viisa andmist samadel tingimustel;
- 2) kehtestada töötasu nõuded lühiajalisele töötamisele hooajatöötajana;
- 3) kehtestada välismaalase Eestis töötamisele täistööajaga töötamise nõue.

Eestis õppimise regulatsioonis on kavas luua järgmised muudatused:

- 1) piirata pikaajalise viisa andmist Eestis õppiva või lühiajaliselt töötava välismaalase pereliikmetele;
- 2) täpsustada välismaalast õppima kutsumisele kõrgkoolile esitatavaid nõudeid;
- 3) lõpetada tähtajalise elamisloa õppimiseks saanud välismaalastele vajadusepõhise õppetoetuse maksmine;
- 4) kehtestada lisatingimused tähtajalise elamisloa õppimiseks saanud välismaalase abikaasale elamisloa andmiseks;
- 5) korrastada 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](mailto:ruth.annus@siseministeerium.ee), tel 612 5120) ja sama osakonna nõunik Jana Laane ([jana.laane@siseministeerium.ee](mailto:jana.laane@siseministeerium.ee), tel 612 5072). Eelnõu ja seletuskirja juriidilist kvaliteeti on kontrollinud Siseministeeriumi kodakondsus- ja rändepoliitika osakonna õigusnõunik Kaspar Lepper ([kaspar.lepper@siseministeerium.ee](mailto:kaspar.lepper@siseministeerium.ee), tel 612 5016). Kõrgkoolidele esitatavate nõuete täpsustamise on koostanud Haridus- ja Teadusministeeriumi õigusosakonna juhataja Sille Uusna ([sille.uusna@hm.ee](mailto:sille.uusna@hm.ee), tel 735 4029). Eelnõu ja seletuskirja on keeleliselt toimetanud Siseministeeriumi õigusosakonna keeleteimetaja Airi Kapanen ([airi.kapanen@siseministeerium.ee](mailto: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, 10.07.2020, 73, kõrgharidusseadust (edaspidi *KHaS*) redaktsioonis RT I, 16.06.2020, 9 ning 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.<sup>1</sup>
- 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.<sup>2</sup>

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks Riigikogus on vajalik poolthäälteenamus.

### 2. Eelnõu eesmärk

Eelnõul on kaks peamist eesmärki:

- 1) korrastada Eestis töötamise reegleid, arvestades majanduse ja tööturu arengujooni;
- 2) korrastada pikaajalise viisa andmist, õppimise eesmärgil elamisloa taotlemist ja välismaalaste Eestisse elama asumist pärast õpinguid.

Eelnõu laiem eesmärk 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 kogu ühiskonnale suuremat lisandväärtust, ja teiselt poolt hoida ära elamislubade ja viisade väärkasutust ning ebaseaduslikku sisserännet, et tagada turvalisus, avalik kord ja riigi julgeolek.

Käesoleva eelnõuga korrastatakse elamislubade ja viisade väärkasutuse ärahoidmiseks välismaalaste Eestis ajutise viibimise, õppima asumise ja pärast õpinguid Eestisse jäämise tingimusi. Soodne majanduskeskkond ühes eelnenud aastatel ellu kutsutud leevendustega kvalifitseeritud välistöötajõu Eestisse meelitamiseks on Eestist teinud teiste riikide kõrval ajutise töörande sihtriigi. Lühiajalise töötamise taotluste arv on olnud 2016. aastast tugevas tõusutrendis, tuues kaasa ka ebaseadusliku töötamise juhtumite arvu kasvu ning skeemitamise, et hoida kõrvale välismaalaste töötamise tingimustest ja tööjõumaksude tasumise nõuetest. Välismaalaste töötamise tingimuste reguleerimine on vajalik nii korrastamiseks Eesti tööjõuturгу kui ka kaitsmaks kohalikku tööjõudu ja vähendamaks seeläbi tööpuudust kohalike elanike seas.

---

<sup>1</sup> Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm, kinnitatud 30. mail 2019. aastal. Kättesaadav aadressil [https://www.valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/valitsus/RataseIIvalitsus/vabariigi\\_valitsuse\\_tegevusprogramm\\_2019-2023\\_esitatud\\_300519.pdf](https://www.valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/valitsus/RataseIIvalitsus/vabariigi_valitsuse_tegevusprogramm_2019-2023_esitatud_300519.pdf) (03.08.2020).

<sup>2</sup> „Siseturvalisuse arengukava 2015–2020”. Kättesaadav aadressil [https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Arengukavad/siseturvalisuse\\_arengukava\\_2015-2020\\_kodulehele.pdf](https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Arengukavad/siseturvalisuse_arengukava_2015-2020_kodulehele.pdf) (03.08.2020).

Sisseränne mõjutab püsielanike käekäiku tööturul. Lähtudes Eesti Panga tööturu ülevaatest<sup>3</sup> ei ole mõju ühetaoline. Võidavad need töötajad, kelle töökohti sisseränne pigem täiendab, kaotavad aga need kohalikud töötajad, kes sisserändajatega tööturul konkureerivad. Madalat tööpuudust arvestades on tõenäoline, et seni on töörandest Eesti pigem võitnud. Aga juhul, kui majandust tabab suurem tagasilöök või kriis, siis raskendab jätkuv sisseränne tööjõu liikumist, kui kahanevas majandusharus töö kaotanud inimesed soovivad leida tööd kasvavas majandusharus. Eesti majanduse konkurentsivõime ja jätkusuutlikkuse tagamiseks on oluline suunata tööandjaid kasutama Eesti kohalikku tööjõudu ja välistööjõudu värbama eelkõige töökohtadele, mis nõuavad kõrgelt kvalifitseeritud tööjõudu erialadel, kus Eestis sellisest tööjõust on puudus.

Õpiränne on kolme peamise Eestisse sisserände eesmärgi hulgas. 2019/2020. õppeaasta alguses oli Eestis üle 5500 välisüliõpilase (nii Euroopa Liidust kui ka kolmandatest riikidest), kes moodustavad 11% Eesti üliõpilastest. Välisüliõpilastest enam kui 3400 on pärit kolmandatest riikidest. 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 lähtudes Eesti tööturu vajadustest. Pärast õpinguid Eestisse elama jäädes satutakse oodatust madalama kvalifikatsiooniga tööle, see omakorda võib kaasa tuua solvumise ja pettumise ning muutuda avalikku korda või riigi julgeolekut ohustavaks teguriks. Rahvusvaheline kogemus on näidanud, et sel moel tekivad suletud kogukonnad ja paralleelühiskonnad, kus eiratakse riigi kombeid ja tavaid, 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. Lisaks on märkimisväärselt suurenenud Eestis pikaajalise viisa alusel ajutine viibimine sugulaste külastamise eesmärgil, kuna Eestis ajutise viibimisalusega töötajal või õppijal on pereliikmed võimalik kaasa võtta samadel tingimustel. Kuigi tegemist on ajutise riigis viibimisega (pikaajalise viisa võib anda kehtivusajaga kuni 12 kuud), on ajutine pereränne suurendanud koormust avalikele teenustele. Avaliku korra seisukohalt võib ajutiselt riigis viibiva välismaalasega kaasnev pereränne tuua kaasa ebaseadusliku töötamise ja riigis viibimise juhul, kui perel tekib soov Eestisse elama jääda, kuid selleks puuduvad seaduslikud võimalused.

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 saabuda ja seal viibida. Seda 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 eri 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

---

<sup>3</sup> Eesti Panga võrguväljaanne Tööturu Ülevaade 2/2019, <https://www.eestipank.ee/publikatsioonid/tooturu-ulevaade> (04.08.2020).

kiireloomuline. Arvestades koroonapandeemia mõju Eesti ja kogu maailma majandusele, tuleb kiiresti reageerida olukorrale, kus väga paljudes majandusvaldkondades on majandustegevus kas peatunud või vähenemas, mis omakorda on kaasa toonud järjest kasvava töötuse. Et kaitsta Eesti tööjõuturgu ja suunata Eesti ettevõtjaid eelistama kohalikku tööjõudu, on vajalik kehtestada lisareeglid välismaalaste Eestis töötamisele ja luua tingimused, et nende täitmist tõhusamini kontrollida. Eelnõu kiireloomulisena käsitlemist toetavad „Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2019–2023” alapunktis 2.30 esitatud eesmärk, 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 eesmärk tõhustada kontrolli illegaalse immigratsiooni üle ning vaadata üle sisserändekvoodi erandid, mida kuritarvitatakse. Arvestades eeltoodut tuleb käesolevas eelnõus esitatud seadusmuudatusi käsitada kiireloomulistena.

### **3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs**

**Eelnõu § 1 punktiga 1** muudetakse § 62<sup>1</sup> lõigete 2, 2<sup>1</sup> ja 3 sõnastust. Lõike 2 muudatuse järgi võib lühiajalise töötamise eesmärgil Eestis ajutiselt viibiva välismaalase, kes on alaealist last üksi kasvata vanem, alaealisele lapsele anda viisa samadel tingimustel kui välismaalasele. Ülejäänud juhtudel välismaalase pereliikmetele viisat samadel tingimustel ei anta. Praktikast on tekkinud probleeme avalike teenuste osutamisega ajutise viibimisalusega välismaalaste pereliikmetele. Erinevalt ajutise viibimisalusega välismaalasest, kes töötab, ei ole mittetöötavatel täiskasvanud ja alaealistel pereliikmetel õigust ravikindlustusele. Samuti on probleeme ajutise viibimisalusega välismaalase lastele hariduse andmisega, sest peale koolikoha tagamise 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, milleks välismaalasele oli antud riiki sisenemise luba, peab ta naasma oma päritoluriiki. Seega, ka lühiajalise töötamise eesmärgil viisa saanud välismaalane ja tema pereliikmed peavad ajutise viibimisaja lõppedes Eestist lahkuma, mistõttu ei ole pereliikmetele põhjendatud anda viisat samadel tingimustel kui välismaalasele. Pereelu saab välismaalane elada tagasipöördumisel oma päritoluriigis. Erand on olukord, kui välismaalane on üksikvanem, kes kasvatab alaealist last. Sellisel juhul koosneb perekond vanemast ja lapsest ning päritoluriigis ei ole teist täiskasvanut, kelle juures alaealine laps saaks elada.

Samuti on lühiajalise töötamise korral pere kaasatoomisel probleemiks osutunud see, et ajutise viibimisalusega pered seavad end Eestis sisse eesmärgiga jääda Eestisse elama. Kui aga elamisluba töötamise eesmärgil saada ei õnnestu, tekivad probleemid riigile, sest inimestel on tekkinud ootused ning elu on Eestis sisse seatud ja lapsed on läinud kooli või lasteaeda. Riigil ei ole õige soodustada ajutise viibimisalusega välismaalase pereliikmete Eestisse kolimist, kui riigil ei ole suutlikkust neile teenuseid osutada ega võimalust tagada viibimisaluse muutmist. Juhul, kui perega ei soovita pärast ajutise viibimisaluse lõppu riigist lahkuda, kuid puuduvad seaduslikud võimalused Eestisse elama asumiseks, võidakse riiki elama ja tööle jääda ebaseaduslikult, mis omakorda tähendab riigile lisaprobleeme ebaseadusliku töötamise ja immigratsiooni seisukohalt. Muudatus ei tähenda, et välismaalase pereliikmetel pole edaspidi võimalik Eestis viibiva välismaalase külastamiseks viisat taotleda. Pereliikmel on võimalik Eestis töötavat välismaalast külastada ja viisat taotleda, kuid viisa menetlemisel käsitatakse teda eraldi taotlejana, kes peab vastama kõikidele viisa andmise tingimustele.

VMS-i § 62<sup>1</sup> lõiget 2<sup>1</sup> muudetakse ja endiselt võib välismaalase, kelle lühiajaline töötamine on registreeritud teadus- ja arendustegevuse eesmärgil akadeemilise töötajana või ettevõtjasiseselt üleviidud töötajana, abikaasale, alaealisele lapsele ja täisealisele lapsele, kes ei ole

tervise seisundi või puude tõttu suuteline iseseisvalt toime tulema, anda viisa välismaalase Eestis viibimise ajaks, arvestades viisa andmise tingimusi. Tegemist on tehnilise muudatusega, mis on vajalik eelnõu eelnevalt kirjeldatud muudatuse tõttu, millega muudetakse lühiajalise töötamise registreerinud välismaalase pereliikmetele viisa andmise tingimusi (VMS-i § 62<sup>1</sup> lõige 2). VMS-i § 62<sup>1</sup> lõike 2 muutmise tulemusena ei oleks enam seaduses korraldatud teadlaste ja ettevõtjasiseselt üleviidud töötajate perekonnaliikmetele viisa andmine. Erandi sätestamine on tingitud Euroopa Liidu õigusest. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. mai 2016. aasta direktiivi (EL) 2016/801 artikkel 26 sätestab teadlaste pereliikmetele õiguse 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.

VMS § 62<sup>1</sup> lõiget 3 muudetakse ja sätestatakse, et kui välismaalase lühiajaline Eestis töötamine on registreeritud, tal on ajutiseks Eestis viibimiseks seaduslik alus ja ta on alaealist last üksi kasvatav vanem, siis võib välismaalase alaealisele lapsele anda lühiajalise või pikaajalise viisa. Tegemist on tehnilise muudatusega, mis on vajalik VMS-i § 62<sup>1</sup> lõikes 2 tehtud muudatuse tõttu, millega muudetakse lühiajalise töötamise registreerinud välismaalase pereliikmetele viisa andmise tingimusi.

**Eelnõu § 1 punktidega 2 ja 16** täpsustatakse kõrgkoolile esitatavaid nõudeid kui viisat või elamisluba taotletakse kõrgkoolis õppimise eesmärgil. Muudatused tehakse VMS-i §-des 62<sup>2</sup> ja 162.

Kehtiva VMS-i § 62<sup>2</sup> lõikes 1 on viidatud viisa andmisele seoses Eestisse õppima asumisega. Kuivõrd sätte eesmärk on võimaldada õppimiseks viisa saamist isikutele, kes asuvad õppima Eesti haridussüsteemi kuuluvates ja riiklikult tunnustatud formaalõpet pakkuvas õppeasutustes, täpsustatakse eelnõuga, et välismaalasele on võimalik anda viisa põhikoolis, gümnaasiumis, kutseõppeasutuses või kõrgkoolis (nii rakenduskõrgkoolis kui ülikoolis) õppimiseks. Seega näiteks huvikoolis või täienduskoolitusasutuses õppima asumine ei ole õppimiseks viisa saamise aluseks. Küll aga võivad muudel alustel viisa saanud ja Eestisse sel alusel sisenenud isikud osaleda Eestis viibimise ajal huvihariduses või täienduskoolituses.

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 (kõrgharidusseaduse § 38 lg 1). Sellise piirangu eesmärk on vältida olukorda, kus institutsionaalset akrediteeringut mitteläbinud kõrgkool püüab oma majanduslikku seisu parandada paljude välisüliõpilaste vastuvõtmisega. Välisriigist on keeruline hinnata, milline õiguslik tähendus on institutsionaalse akrediteeringu olemasolul Eesti haridussüsteemis, või tajuda ohumärki, kui kõrgkooli probleemid on mõne kvaliteedi hindamise meetmega tuvastatud. Riigi ülesanne on vältida olukorda, kus välismaalastele lubatakse küll õppimisvõimalusi, aga tegelikult 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 eest ei võta.

Institutsionaalse akrediteeringu nõue välistab selle, et Eestis saaks avada kõrgkooli, mille peamise sihtrühmana nähakse välismaalasi. Kuna institutsionaalset akrediteerimist üldjuhul kõrgkooli tegevust alustades ei läbita, tähendab see nõue, 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 riigi rändepoliitika muutmisel õppimiseks antavate viisade ja elamislubade arv väheneda sedavõrd, et kõrgkooli, mille valdav tuluallikas 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 läbinud institutsionaalse akrediteerimise.

Kooskõlastamisele saadetud eelnõus oli sees ka nõue, mille kohaselt oli kolmandate riikide kodanikele viisa või elamisloa andmiseks vajalik, et õppima asutakse õppekavale, mille aluseks on tähtajatu õppeõigus. Kuna kooskõlastusringilt saabunud tagasisides toodi välja, et see muudatus piirab ebaproportsionaalselt uute ja erialade vaheliste õppekavade avamist, loobuti tähtajatu õppeõiguse nõude kehtestamisest.

**Eelnõu § 1 punktiga 3** muudetakse § 62<sup>2</sup> lõiked 3 ja 4. Lõikega 3 sätestatakse, et üksikvanemast välismaalase, kes on vastu võetud õppeasutuse neljanda või viienda taseme kutseõppesse, rakenduskõrgharidus- või bakalaureuseõppesse, bakalaureuse- ja magistriõppe integreeritud õppekavadel põhinevasse õppesse või magistriõppesse ja kellele on antud viisa seoses Eestis õppima asumisega, alaealisele lapsele võib anda vastavalt lühiajalise või pikaajalise viisa samadel tingimustel kui nimetatud välismaalasele. Ülejäänud juhtudel õppimise eesmärgil välismaalase pereliikmetele viisat samadel tingimustel ei anta. Viisa on ajutine viibimisalus ja ajavahemiku lõpus, milleks välismaalasele oli antud riiki sisenemise luba, peab ta naasma oma peamisesse elukohta. Pereelu saab välismaalane elada pärast tagasipöördumist oma päritoluriigis. Erand on olukord, kui välismaalane on üksikvanem, kes kasvatab alaealist last. Sellisel juhul koosneb perekond vanemast ja lapsest ning päritoluriigis ei ole teist täiskasvanut, kelle juures alaealine laps saaks elada.

Lõikega 4 sätestatakse erandina võimalus pereliikmetele viisade andmiseks doktoriõppesse vastu võetud välismaalase abikaasale, alaealisele lapsele ja täisealisele lapsele, kes ei ole terviseseisundi või puude tõttu suuteline iseseisvalt toime tulema. Loetletud pereliikmetele võib anda viisa samadel tingimustel vastavalt lühiajalise või pikaajalise viisa kui nimetatud välismaalasele.

**Eelnõu § 1 punktiga 4** muudetakse § 106 lõiget 1. Sätestatakse, et lühiajaliselt võib Eestis töötada välismaalane, kellele on antud D-viisa VMS-i alusel ja kelle lühiajaline töötamine on PPA-s registreeritud.

Kehtiva seaduse kohaselt võivad Eestis töötada kõik välismaalased, kes viibivad Eestis ajutiselt, viisa või viisavabaduse alusel, ja kelle lühiajaline töötamine on registreeritud. Välismaalasel, kes viibib Eestis seadusliku aluseta, on keelatud Eestis töötada. Eestis töötamise õigus võib tuleneda vahetult seadusest või välislepingust, kuid üldjuhul peab Eestis töötamise õiguse saamiseks registreerima lühiajalise töötamise PPA-s. Välismaalase lühiajalise töötamise registreerib tööandja. Juhul, kui vajalik on viisa taotlemine, registreerib tööandja kõigepealt välismaalase lühiajalise töötamise ja seejärel taotleb välismaalane viisat lühiajalise töötamise eesmärgil. Lühiajalise töötamise registreerimise taotluse PPA-le saab esitada e-taotluskeskkonnas ja taotluse menetlusaeg on kuni 15 tööpäeva.

Muudatuse kohaselt võivad Eestis töötada ainult need välismaalased, kellele on VMS-i alusel antud D-viisa ja kelle lühiajaline töötamine on registreeritud. See tähendab, et D-viisa on edaspidi Eestis lühiajalise töötamise eeldus ja üldjuhul (välja arvatud Euroopa Liidu õigusest tulenevad erandid) ei tohi Eestis töötada välismaalased, kes on saanud lühiajalise viisa (edaspidi C-viisa) või kellel on mõne muu Schengeni konventsiooni liikmesriigi pädeva asutuse antud D-viisa, mis võimaldab Eestis viibida seaduslikult 90 päeva 180 päeva jooksul. Samuti ei tohi edaspidi töötada riigis välismaalased, kes külastavad Eestit viisavabastuslepingu alusel. Lühiajalise viisa alusel viibimist võimaldatakse tulenevalt Schengeni viisaeeskirjaga sätestatud taotlusankeedi reisi eesmärkide loetelust turismi, äri, sugulase või tuttava külastamise, kultuuri, spordi, ametireisi, õpingute ja transiidi eesmärkidel ning meditsiinilistel põhjustel.

Viisavabastuslepingute peamine eesmärk on soodustada riikidevahelisi kultuuri-, spordi- ja majandussuhteid. Lühiajalise viisa või viisavaba viibimise peamine eesmärk, lähtudes eeltoodust, ei ole riigis töölepingu alusel töötamine, vaid riigi lühiajaline külastamine. Muudatuse tulemusena on paremini seotud välismaalase ajutise viibimisõiguse kestus ja lühiajalise töötamise lubatud pikim aeg, mis on 365 päeva 455 järjestikuse päeva jooksul. D-viisa antakse kuni 12 kuuks, mis loob selguse viibimisaluse menetluses ja lubatud viibimisõiguse aja arvestamisel. D-viisa lühiajalise töötamise tingimusena ei tähenda, et välismaalane ei saaks Eestisse tulla ka edaspidi C-viisa või viisavabaduse alusel ning taotleda D-viisat lühiajalise töötamise eesmärgil juba Eestis viibides. Pärast seda, kui tööandja on registreerinud välismaalase lühiajalise töötamise, saab välismaalane esitada D-viisa taotluse PPA-s, kuid muul alusel Eestis viibides ja D-viisa taotluse menetluse ajal, mis on kuni 15 tööpäeva taotluse menetluse võtmise päevast arvates, ei tohi välismaalane töötada. Lühiajalise töötamise sidumine D-viisaga võimaldab kontrollida Eestisse tööle tuleva välismaalase tausta. Muudatuse tulemusena tekib viisataotluse menetluse kaudu võimalus kontrollida Eestis tööle asuvat välismaalast. Muudatuse eesmärk on ka suunata tööandjaid eelistama Eesti elanikest tööjõudu ja vältida olukorda, kus tööandjal on mugav võtta majanduskriisi tingimustes tööle viisavabalt Eestisse tulnud välismaalane, skeemitada töötamise tingimuste ja palgakriteeriumiga ning saavutada seeläbi ebaaus konkurentsieelis.

Muudatuse sõnastus võimaldab D-viisa nõudest teha erandeid, kuna Euroopa Liidu õigus ei võimalda D-viisa nõuet sätestada kõikidele välismaalastele. Erandid on järgmised:

- 1) Euroopa Kohtu 9. augusti 1994. aasta otsuse kohtuasjas C-43/93 (edaspidi *Vander Elst*) kohaselt, kui ühes liikmesriigis asutatud ettevõtte osutab ajutiselt teenuseid teises liikmesriigis esimeses liikmesriigis töötamise õigust omavate kolmandate riikide kodanikest töötajatega;
- 2) hooajatöötajate direktiivi 2014/36/EL<sup>4</sup> kohaselt tuleb hooajatöötajatel võimaldada hooajalisusest sõltuvad tööd ka C-viisa või viisavabaduse alusel, nende isikute viisakleebisele on kantud märged „HOOAJATÖÖTAJA“ asjaomases keeles;
- 3) ettevõtjasiseselt üleviidud töötajate direktiivi 2014/66/EL<sup>5</sup> kohaselt tuleb ettevõtjasiseselt üleviidud töötajatele võimaldada liikmesriikide vahelist liikuvust, nende isikute elamisloakaardile on kantud märged „ICT“;
- 4) õpi- ja teadusrände direktiivi 2016/801/EL<sup>6</sup> kohaselt tuleb võimaldada teadlaste pikaajalist liikuvust, see tähendab, et me ei nõua teadlastelt Eesti pädeva asutuse välja antud D-viisat, nende isikute elamisloakaardile või viisakleebisele on kantud märged „TEADLANE“ asjaomases keeles;
- 5) välislepingus ette nähtud juhtudel.

Teadlaste puhul luuakse D-viisa nõude erisus käesoleva eelnõuga, teiste kategooriate puhul (hooajatöö, teenuste vaba liikumine) tuleneb erisus kehtivast seadusest.

**Eelnõu § 1 punktiga 5** täiendatakse § 106 lõiget 1<sup>1</sup> punktidega 3 ja 4. Nimetatud lõige sätestab tingimused, mille täitumisel on välismaalase lühiajalise töötamise registreerimine lubatud. Punktiga 3 pannakse tööandjale kohustus kinnitada, et ta ei ole eelnenud 12 kuu jooksul

<sup>4</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/36/EL, 26. veebruar 2014, kolmandate riikide kodanike hooajatöötajatena riiki sisenemise ja seal viibimise tingimuste kohta. – ELT L 94/375, 28.03.2014.

<sup>5</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/66/EL, 15. mai 2014, kolmandate riikide kodanike liikmesriiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta ettevõtjasisese üleviimise korral. – ELT L 157/1, 27.05.2014.

<sup>6</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (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. – ELT L 132/21, 21.05.2016.

koondanud<sup>7</sup> täistööajaga töökohta, mille täitmiseks taotletakse välismaalase töötamist. Eesmärk on vältida kohaliku tööjõu asendamist välistööjõuga. Lühiajalise töötamise registreerimisel tõendab tööandja seda taotluse allkirjastamisega. Punktiga 4 sätestatakse, et lühiajaliselt võib Eestis töötada ainult täistööajaga. See välistab vaidlused palgakriteeriumi täitmise üle, näiteks osatööajaga töötamisel, ja loob õigusselguse.

**Eelnõu § 1 punktidega 6 ja 10** asendatakse VMS-i kõigis asjakohastes sätetes termin „õppejõud“ kõrgharidusseaduses sätestatud terminiga „akadeemiline töötaja“. Kuni 31. augustini 2019. a kehtinud ülikooliseaduse kohaselt olid ülikooli õppejõud professorid, dotsendid, lektorid, assistendid ja õpetajad. Õppetöö elluviimises võisid osaleda ka ülikooli teadustöötajad. Uue kõrgharidusseadusega võeti kasutusele termin „akadeemiline töötaja“ ega eristata õppejõu või teadustöötaja ametikohta. Senise viie õppejõu ametikoha (professor, dotsent, lektor, assistent ja õpetaja) ja nelja teadustöötaja ametikoha (nooremteadur, teadur, vanemteadur, juhtivteadur) asemel sätestati seaduses akadeemiliste töötajatena professori, lektori, teaduri ja õpetaja ametikoht. Varem ei kuulunud teadur õppejõudude hulka, kuid on nüüd akadeemiline töötaja. Arvestades, et VMS-is on läbivalt õppejõude ja teadlasi võrdselt koheldud, siis termini „õppejõud“ asendamine ei tekita isikutele uusi õigusi ega kohustusi.

**Eelnõu § 1 punktidega 7 ja 8** muudetakse § 106 lõiget 1<sup>5</sup>. Ajutiselt lühendatakse hooajatöötajana Eestis töötamise lubatud perioodi ja sellel ajal on lühiajaline Eestis töötamine hooajatöötajana lubatud kuni 183 päeva 365 järjestikuse päeva jooksul. Muudatus on kooskõlas hooajatöötajate direktiivi 2014/36/EL põhimõttega, et hooajatöö määratlusega peab tagama, et tööl on hooajaline iseloom. Liikmesriigid peavad kindlaks määrama riigis viibimise maksimaalse kestuse ja piirama selle ajavahemiku 5 kuni 9 kuuni. Arvestades koroonaviiruse COVID-19 pandeemia mõjul tekkinud olukorda majanduses ja tööjõuturul ning asjaolu, et Eestis on maaviljeluseks ja turismiks soodsa perioodi kestus kuni 6 kuud, mil sesoonselt tekkiv vajadus lisatööjõu järele, lühendatakse ajutiselt hooajatöötajana töötamise lubatud aega. Muudatus kaitseb kohalikku tööjõuturgu ja aitab ennetada olukorda, kus kohalik töötaja asendatakse välistöötajaga. Samuti tagab muudatus selle, et välistööjõudu kasutatakse tõepoolest ainult hooajatööde tegemiseks. Muudatus on kavandatud kehtima kuni 2022. aasta 30. aprillini. Peale nimetatud kuupäeva on töötamine hooajatöötajana lubatud 270 päeva 365 järjestikuse päeva jooksul.

**Eelnõu § 1 punktiga 9** täiendatakse § 106 lõigetega 1<sup>7</sup> ja 1<sup>8</sup>. Lõikega 1<sup>7</sup> täpsustatakse, et pikaajalise viisa nõue Eestis töötamisel kohaldub pikemale kui 30-päevasele Eestis töötamisele. Välismaalane võib Eestist töötamist alustada ka mõnel muul seaduslikul viibimisalusel, kuid 30 päeva möödudes alates tööle asumisest, peab tal olema Eesti välja antud pikaajaline viisa. Lõikega 1<sup>8</sup> sätestatakse erand õpetajatele, akadeemilistele töötajatele ja teadlastele Eesti õigusaktidega kehtestatud nõuetele vastavas õppeasutuses või teadus- ja arendusasutuses ja noorsootöötajatele. Kuna õpetajad ja akadeemilised töötajad töötavad õppeasutustes ja teadus- ja arendusasutuses ka osalise tööajaga (näiteks võõrkeele õpetajad või külalislektorid), samuti noorsootöötajad, siis tehakse neile erand pikaajalise viisa tingimusest lühiajalise töötamise registreerimisel ja samuti täistööajaga töötamise nõudest.

**Eelnõu § 1 punktiga 11** täiendatakse § 107 lõigetega 1<sup>3</sup> ja 1<sup>4</sup>. Lõike 1<sup>3</sup> täiendusega sätestatakse, et tööandja on kohustatud maksma käesoleva seaduse § 106 lõikes 11 sätestatud hooajatöötajale tasu, mille suurus on vähemalt võrdne Statistikaameti viimati avaldatud hooajast sõltuvate tegevuste põhitegevusala EMTAK-i tähtkoodi kohase Eesti aasta keskmise

---

<sup>7</sup> Töölepingu seaduse § 89 kohaselt võib tööandja töölepingu erakorraliselt koondamise tõttu üles öelda, kui töösuhte jätkamine kokkulepitud tingimustel muutub võimatuks töömahu vähenemise või töö ümberkorraldamise tõttu või muul töö lõppemise juhul.



brutokuupalgaga, kui hooajast sõltuv töö on kehtestatud EMTAK tähtkoodi põhitegevusala täpsusega, või põhitegevusala vastava alamtegevusala esimese taseme EMTAK-i tähtkoodi kohase Eesti aasta keskmise brutokuupalgaga, kui hooajast sõltuv töö on kehtestatud EMTAK tähtkoodi põhitegevusala alamtegevusala täpsusega.

Lõike 1<sup>4</sup> täiendusega sätestatakse, et hooajatöötajast lihttöölisele on tööandja kohustatud maksma tasu, mille suurus on vähemalt võrdne 80 %-ga käesoleva paragrahvi lõikes 1<sup>3</sup> nimetatud tasust. Tegemist on juhtudega kui hooajatöötaja ametikoht on lihttööline. Ametikoht tuleb märkida PPA-le esitatavas lühiajalise töötamise registreerimise taotluses. Lihttööde puhul ei ole põhjendatud palgakriteeriumi täies mahus kehtestamine. Täismahus palgakriteeriumi kehtestamine võib takistada tööjõu kaasamist riigile olulistel tegevusaladel, näiteks põllumajanduses, kus on lihttöolistest puudus.

Eesti Majanduse Tegevusalade Klassifikaator (EMTAK) on rahvusvaheliselt ühtlustatud klassifikaatori NACE (ühtne Euroopa Liidu majanduse tegevusalade klassifikaator) Eesti versioon. EMTAK on ülesehituselt hierarhiline, jagunedes viieks tasemeks. Statistikaamet analüüsib ja avaldab regulaarselt kord kvartalis keskmise brutokuupalga andmed majanduse põhitegevusalade lõikes tulenevalt Eesti Majanduse Tegevusalade Klassifikaatorist (EMTAK).<sup>8</sup>

Hooajast sõltuvate EMTAK-i tegevusalade loetelu on kehtestatud Vabariigi Valitsuse 13. jaanuari 2017. a korralduse nr 13 lisaga, mille kohaselt on EMTAK-i põhitegevusala tähtkoodid järgmised:

- A Põllumajandus, metsamajandus ja kalapüük,
- C Töötlev tööstus,
- I Majutus ja toitlustus.

Hooajalised tegevusalad, mis on kehtestatud eelnimetatud õigusaktiga, on järgmised:

1. Taime- ja loomakasvatus, jahindus ja neid teenindavad tegevusalad (EMTAK A 01)
2. Metsamajandus ja metsavarumine (EMTAK A 02)
3. Kalapüük ja vesiviljelus (EMTAK A 03)
4. Toiduainete tootmine (EMTAK C 10)
5. Alkoholivaba joogi tootmine; mineraalvee ja muu villitud vee tootmine (EMTAK C 1107)
6. Majutus (EMTAK I 55)
7. Toidu ja joogi serveerimine (EMTAK I 56)

Vastavate EMTAK tähtkoodide põhitegevusalade ja põhitegevusala esimese taseme alamtegevusalade kohaselt oleks hooajaliste tööde eest makstava tasu alammäär järgmine:

| EMTAK kood | Hooajalise tegevusala nimetus                                     | 2019 keskmine palk eurodes |
|------------|-------------------------------------------------------------------|----------------------------|
| A 01       | Taime- ja loomakasvatus, jahindus ja neid teenindavad tegevusalad | 1044                       |
| A 02       | Metsamajandus ja metsavarumine                                    | 1370                       |
| A 03       | Kalapüük ja vesiviljelus                                          | 999                        |

<sup>8</sup> <https://www.stat.ee/stat-keskmise-brutokuupalk>

|      |                             |      |
|------|-----------------------------|------|
| C 10 | Toiduainete tootmine        | 1123 |
| C 11 | Joogitootmine               | 1729 |
| I 55 | Majutus                     | 957  |
| I 56 | Toidu ja joogi serveerimine | 884  |

Allikas: Statistikaamet

Selline lahendus võimaldab kõigil, nii tööandjatel, töötajatel kui ka järelevalvet tegevatel asutustel, kasutada läbipaistavalt alusandmeid, mis on kättesaadavad ja hõlpsasti kontrollitavad. Palgaandmete analüüs ja avaldamine toimub Statistikaametis regulaarselt ja avalikult, mistõttu ei ole vaja teha täiendavaid arendusi või analüüse nende saamiseks. Samuti on makstava tasu suuruse kehtestamise loogika ühetaoline. Küll tuleb seejuures arvestada, et üks hooajaline tegevus, alkoholivaba joogi tootmine; mineraalvee ja muu villitud vee tootmine (EMTAK C 1107), tuleb üldistada tähe ja kahenumbrilise koodi tasemele, mistõttu sisaldab see ka mitte konkreetse hooajalise tegevuse palgaandmeid.

Hooajalistele tegevustele palgakriteeriumi kehtestamine vähendab skeemitamist palgakriteeriumiga välistades, et hooajatöötajana tööle vormistatud välismaalane töötab tegelikult üldtingimustel. Hooajalistes tegevusvaldkondades peavad tööandjad maksma välistööjõule kindlat palka, mis ühelt poolt suunab tööandjaid eelistama kohalikku tööjõudu ja teiselt poolt tõstab töötasu taset madalapalgalistes valdkondades.

Eeltoodud lahenduse väljatöötamise käigus kaaluti alternatiivina ka lahendust kehtestada hooajatööle palgakriteerium, lähtudes hooajaliste põhitegevusalade eelmise aasta keskmisest brutokuupalgast konkreetsetes maakonnas.

Töö käigus selgus, et see alternatiiv ei võimalda kehtestada hooajatöötajatele ühtsetel alustel minimaalse tasu maksmise nõuet ilma konfidentsiaalsust<sup>9</sup> rikkumata, sest Statistikaameti analüüsi põhjal ei ole kaheksa maakonna kohta võimalik välja tuua hooajalise tegevusvaldkonna EMTAK I Majutus ja toitlustus keskmist palka, samuti ei ole Hiiumaa puhul võimalik välja tuua põhitegevusala A Põllumajandus, metsamajandus ja kalapüük keskmist palka.

2019. aasta andmete kohaselt oli keskmine palk (andmete olemasolul) maakonniti hooajaliste põhitegevusalade lõikes järgmine:

|                |                        | <b>Hooajalise põhitegevusala keskmine palk eurodes</b> |                                |
|----------------|------------------------|--------------------------------------------------------|--------------------------------|
| <b>Maakond</b> | <b>A Põllumajandus</b> | <b>C Töötlev tööstus</b>                               | <b>I Majutus ja toitlustus</b> |
| Harjumaa       | 1161                   | 1465                                                   | 972                            |
| Hiiumaa        |                        | 957                                                    |                                |
| Ida-Virumaa    | 761                    | 1147                                                   | 669                            |
| Jõgevamaa      | 950                    | 1152                                                   |                                |
| Järvamaa       | 1405                   | 1303                                                   | 604                            |
| Läänemaa       | 945                    | 1342                                                   |                                |
| Lääne-Virumaa  | 1317                   | 1226                                                   | 714                            |

<sup>9</sup> Tulenevalt riikliku statistika seadusest on andmed, mis võimaldavad statistilise üksuse otsest või kaudset tuvastamist ja seeläbi üksikandmete avalikustamist, konfidentsiaalsed. Konfidentsiaalseks märgitakse kõik sellised maakonnad või tegevusalad, kus vastanud ettevõtete arv oli väiksem kui 3 või ühe majandusüksuse näitaja moodustab 90% või enam kogunäitajast. Selle tulemusena hoitakse ära ettevõtete palgaandmete tuvastatavus teiste samas valdkonnas või maakonnas tegutsevate ettevõtete poolt.

|             |      |      |     |
|-------------|------|------|-----|
| Põlvamaa    | 1119 | 1152 |     |
| Pärnumaa    | 1355 | 1235 | 824 |
| Raplamaa    | 1120 | 1334 |     |
| Saaremaa    | 977  | 1248 | 841 |
| Tartumaa    | 1158 | 1268 | 768 |
| Valgamaa    | 1097 | 1218 |     |
| Viljandimaa | 1135 | 1255 |     |
| Võrumaa     | 787  | 1279 |     |

Allikas: Statistikaamet

Seetõttu ei ole Statistikaameti andmete põhjal teostatav ka vahepeal kaalutud järgnev lahendus. Arvestades maakondlikke erisusi ning asjaolu, et hooajaliste tegevuste töötasud on sesoonsuse ja töö iseloomu tõttu (peamiselt lihttööd) reeglina madalamad Eesti keskmisest, saaks hooajatööle kehtestatav tasu olla 90 % vastava maakonna vastava EMTAK koodiga põhitegevusala keskmisest palgast. Samas ei tohiks hooajalisele tööle kehtestatav töötasu nõue ületada 90 % Eesti keskmisest palgast. Lähtuvalt eeltoodust ja võttes aluseks 2019. aasta andmed, andis analüüs järgmise tulemuse:

|               |                 | Tegevusala keskmine palk eurodes |                         |
|---------------|-----------------|----------------------------------|-------------------------|
| Maakond       | A Põllumajandus | C Töötlev tööstus                | I Majutus ja toidlustus |
| Harjumaa      | 1045            | 1266                             | 875                     |
| Hiiumaa       |                 | 861                              |                         |
| Ida-Virumaa   | 685             | 1032                             | 602                     |
| Jõgevamaa     | 855             | 1037                             |                         |
| Järvamaa      | 1265            | 1173                             | 544                     |
| Läänemaa      | 851             | 1208                             |                         |
| Lääne-Virumaa | 1185            | 1103                             | 643                     |
| Põlvamaa      | 1007            | 1037                             |                         |
| Pärnumaa      | 1220            | 1112                             | 742                     |
| Raplamaa      | 1008            | 1201                             |                         |
| Saaremaa      | 879             | 1123                             | 757                     |
| Tartumaa      | 1042            | 1141                             | 691                     |
| Valgamaa      | 987             | 1096                             |                         |
| Viljandimaa   | 1022            | 1130                             |                         |
| Võrumaa       | 708             | 1151                             |                         |

Allikas: Statistikaamet

**Eelnõu § 1 punktiga 12** tehakse muudatus § 109<sup>1</sup> lõikes 1. Arvestades lühiajalise töötamise registreerimise menetlusele käesoleva eelnõuga lisatavat D-viisa nõuet, tuleb teha tehniline muudatus ka lühiajalise Eestis töötamise registreeringu lõppemist reguleerivas sättes. Edaspidi lõpeb lühiajalise Eestis töötamise registreering ka juhtudel, kus välismaalasele ei anta viisat ja tal puudub muu alus Eestis viibimiseks ja töötamiseks. Muudatus on vajalik, kuna vastasel juhul tekiks olukord, kus näiteks viisavabaduse alusel Eestis viibiva välismaalase lühiajaline töötamine on registreeritud, talle keeldutakse D-viisa andmisest (ja seepärast puudub õigus ka Eestis töötada), kuid tema lühiajalise Eestis töötamise registreering kehtiks endiselt. See tekitaks arusaamatusi nii välismaalasele kui ka tööandjale.

**Eelnõu § 1 punktiga 13** täiendatakse § 137 lõigetega 2<sup>1</sup> ja 2<sup>2</sup>. Sätestatakse eelnev kaheaastane Eestis elamise nõue, kui välismaalane on Eestisse elama asunud õppimise eesmärgil ja soovib oma abikaasa Eestisse elama kutsuda. Lähtudes Euroopa Liidu õigusest võivad liikmesriigid perekonna taasühinemist taotleva isiku puhul nõuda, et ta oleks enne oma pereliikmetega ühinemist nende territooriumil viibinud teatava aja. Selle aja jooksul on välismaalane jõudnud kohaneda, leidnud püsivama elukoha ning on tekkinud kindlus, et ta suudab tagada pereliikme ülalpidamise. Arvestades, et PPA andmeid välismaalastest õppurite kohta, kelle elamisluba tunnistatakse kehtetuks edasijõudmatuse tõttu (nt 2019. a 156, neist enim on katkestajaid Bangladeshist, Indiast, Ukrainast, Venemaalt), on oluline enne pere kaasa toomise lubamist veenduda, et välismaalase haridustase ja keeleoskus võimaldavad õppekava läbida, ta kasutab elamisluba eesmärgipäraselt ja suudab tagada enda ja pere 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 isik oleks enne oma pereliikmetega ühinemist nende territooriumil viibinud teatava aja, kuid mitte rohkem kui kaks aastat. Lähtudes Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. mai 2016. aasta direktiivi (EL) 2016/801 soovitusel kohelda doktorante võrdsest teadlastega, on lisatud sellest nõudest erisus doktoriõppes õppima asuvatele välismaalastele.

**Eelnõu § 1 punktidega 14, 15 ja 18** täiendatakse seadust sätetega, mis reguleerivad õppimiseks ja õppiija juurde elama asumiseks antud pereliikme tähtajalise elamisloa kehtivuse lõppemist. Punktiga 18 täiendatakse VMS-i §-ga 173<sup>1</sup> nii, et välismaalasele antud tähtajalise elamisloa õppimiseks kehtivus lõpeb 30 päeva pärast seda, kui õppima tulnud välismaalane on jättnud täitmata õppekava nõutavas ulatuses või õpingud katkestanud. VMS-i § 106 lõike 2 kohaselt võib elamisloa õppimiseks anda õppekava täiskoormusega läbimiseks kõrgharidusseaduse § 14 tähenduses. Kui välismaalane on jättnud täitmata õppekava õppimiseks antava elamisloa omamiseks nõutavas ulatuses või katkestanud õppimise, siis ei ole täidetud õppimiseks antud elamisloa tingimused ja elamisluba ei ole kasutatud vastavalt eesmärgile. 30 päeva on mõistlik aeg, mille jooksul välismaalane jõuab korraldada oma Eestist lahkumise või taotleda uue seadusliku aluse Eestis elamise jätkamiseks (nt elamisluba töötamiseks). Punktidega 14 ja 15 täiendatakse VMS-i § 147<sup>1</sup> ja 155<sup>2</sup> ja sätestatakse, et kui lõpeb välismaalasele õppimiseks antud tähtajaline elamisluba, siis samal ajal lõpeb ka tema pereliikmele (vastavalt abikaasa või lähedane sugulane) antud tähtajaline elamisluba.

**Eelnõu § 1 punktiga 17** muudetakse § 173 lõike 1 sõnastust. Tegemist on tehnilise muudatusega, mis on seotud õppimiseks antud elamisloa kehtivuse lõppemise sätestamisega eelnõu § 1 punktis 18. Kuna VMS-i täiendatakse eraldi sättega õppimiseks antud tähtajalise elamisloa kehtivuse lõppemisest, siis on kehtivat sätet muudetud ja sealt on välja jäetud kehtetuks tunnistamise alused: õppimiseks antava elamisloa omamiseks õppekava nõutavas ulatuses täitmata jätmise ja õppimise katkestamine. Tähtajaline elamisluba tunnistatakse kehtetuks, kui välismaalane on jättnud olulisel määral täitmata käesolevast või muust seadusest tuleneva kohustuse.

**Eelnõu § 1 punktiga 19** täiendatakse seadust §-ga 178<sup>1</sup> ja sätestatakse täistööajaga töötamise nõue tähtajalise elamisloa töötamiseks andmisel, mis välistab vaidlused palgakriteeriumi täitmise kohta näiteks osatööajaga töötamisel ja loob õigusselguse. Kuna õpetajad ja akadeemilised töötajad töötavad õppeasutustes ja teadus- ja arendusasutustes ka osalise tööajaga (näiteks võõrkeele õpetajad või külalislektorid), samuti noorsootöötajad, siis tehakse neile erand täistööajaga töötamise nõudest.

**Eelnõu § 1 punktiga 20** muudetakse § 210<sup>1</sup> 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. Doktorikraadiga isikule elamisloa andmise tingimus on tema akadeemilise kvalifikatsiooni hindamine juhul, kui doktoriõpe ei ole läbitud Eestis. Kui isik on doktoriõppe läbinud välismaal, antakse talle elamisluba siis, kui tema akadeemiline kvalifikatsioon on hinnatud, lähtudes haridusseaduse § 28<sup>1</sup> lõike 2 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse määrusest.

**Eelnõu § 1 punktiga 21** muudetakse § 210<sup>2</sup> lõiget 2. Muudatusega ei loeta Eestis nõutud elamise aja hulka tähtajalise elamisloaga õppimiseks Eestis viibitud aega. Seega ei ole välismaalasel võimalik taotleda tähtajalist elamisluba püsivalt Eestisse elama asumiseks juhtudel, kui välismaalane on Eestis enne viibinud õppimiseks antud tähtajalise elamisloa alusel (v.a doktoriõppe lõpetanud). Õpingute lõppedes saab välismaalane taotleda elamisluba muul alusel (nt töötamine, ettevõtlus, õppimine). Kui peale õpingute lõppemist taotletakse elamisluba töötamiseks, siis saab seda teha piirarvu arvestuse väliselt. Muudatuse eesmärk on suunata õpingud lõpetanud välismaalased rakendama omandatud kvalifikatsiooni tööturul ja ettevõtluses. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2016/80 näeb ette õpingud lõpetanud välismaalastele õiguse viibida riigis töö otsimise või ettevõtlusega alustamise eesmärgil, kuid püsivalt Eestisse elama asumiseks elamisloa andmist see direktiiv ei reguleeri ning seega ei ole antud piirangu seadmine vastuolus Euroopa Liidu õigusega.

**Eelnõu §-ga 2** tehakse KHaS-is kaks muudatust ja § 16 täiendatakse lõikega 6<sup>1</sup>. Täiendusega sätestatakse õppeasutusele kohustus nõuda üliõpilaselt õppekulude hüvitamist, kui välismaalane on vastu võetud õppeasutusse ja omab seaduslikku alust ajutiseks Eestis viibimiseks õppimise eesmärgil või kui välismaalane on saanud tähtajalise elamisloa õppimiseks. Õppemaksu nõudmise kohustust ei ole, kui nimetatud välismaalane õpib eestikeelse õppekava alusel. Ülikoolile jääb otsustusõigus juhul, kui Eesti kohalik elanik soovib õppida võõrkeelse õppekava alusel, võimaldamaks kõrghariduse omandamist eelkõige kohalikele elanikele. Kehtivas seaduses on õppekulude hüvitamise nõudmine sätestatud võimalusena, kui üliõpilane ei õpi eestikeelse õppekava alusel. Muudatuse eesmärk on tagada tasuta eestikeelse kõrghariduse kättesaadavus ja eestikeelse hariduse omandamise kaudu Eesti hariduse, teaduse ja kultuuri arengu järjepidevus. Eelviidatud muudatus puudutab üksnes välismaalastest üliõpilasi VMS-i tähenduses. Tasulisest õppest tehakse erand doktoriõppes õppivatele välismaalastest üliõpilastele. Ka kehtiva süsteemi kohaselt on doktoriõpe tasuta.

Teise muudatusega täiendatakse KHaS-i rakendussättega, mille kohaselt ei kohaldata eelnimetatud õppekulude hüvitamise kohustust isikutele, kes on kõrgharidusõppesse vastu võetud enne 2021/2022. õppeaastat. Tasuline õpe hakkab kehtima uutele välismaalastest üliõpilastele, kuna juba õppivatel isikutel on õigustatud ootus saada õpet samadel tingimustel, mille alusel nad ülikooli sisse astusid.

**Eelnõu §-ga 3** tehakse muudatus ÕÕS-i § 5 lõike 2<sup>1</sup> punktis 1. Nähakse ette, et õppimiseks antud tähtajalise elamisloaga Eestis viibival välismaalasel ei ole õigust saada vajaduspõhist õppetoetust. ÕÕS-i § 5 lõike 2<sup>1</sup> 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.

VMS-is on sätestatud legaalse sissetuleku olemasolu tingimus, mille eesmärk on vältida riigi sotsiaalsüsteemi koormamist, kuid siinjuures ei ole välistatud elamisloa õppimiseks saanud välismaalaste õigust vajaduspõhisele õppetoetusele.

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 §-ga 4** sätestatakse seaduse jõustumisaeg. Seadus jõustub üldises korras. Seaduse § 3, millega tehakse muudatus õppetoetuste ja õppelaenu seadusesse, jõustub 2021. aasta 1. veebruaril. Vajaduspõhine õppetoetus määratakse üliõpilasele õppeaasta semestri kaupa (I semester kestab septembrist jaanuarini, II semester veebruarist juunini). Poole semestri pealt ei ole õigustatud toetuse maksmist lõpetada, mistõttu jõustub uus nõue järgmisest semestrist. Seaduse § 1 punkt 8, millega muudetakse hooajatööks lubatud aega, jõustub 2022. aasta 1. mail, sest ajutine hooajatööks lubatud aja lühendamine lõpeb 2022. aasta 30. aprillil.

#### **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 järgmiste Euroopa Liidu õigusaktidega:

- 1) Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/36/EL, 26. veebruar 2014, kolmandate riikide kodanike hooajatöötajatena riiki sisenemise ja seal viibimise tingimuste kohta – ELT L 94/375, 28.03.2014 (artikkel 5);
- 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 – ELT L 157/1, 27.05.2014 (artikkel 21);
- 3) Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (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 – ELT L 132/21, 21.05.2016 (artiklid 28 ja 29);
- 4) 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);
- 5) 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);
- 6) nõukogu direktiiv 2003/86/EÜ, 22. september 2003, perekonna taasühinemise õiguse kohta (artikkel 8).

#### **6. Seaduse mõju**

##### **6.1. Töörände muudatused**

Sihtrühmad:

- 1) välismaalased (kolmandate riikide kodanikud), kes Eestis lühiajaliselt või elamisloa alusel tööle tulevad;
- 2) ettevõtjad, kes kasutavad välistööjõudu;
- 3) PPA ametnikud, kes teevad VMS-i alusel välismaalase Eestis viibimise, elamise ja töötamise õigusega seotud menetlusi.

PPA tehtavate otsuste arv nii lühiajalise töötamise registreerimise kui ka töötamiseks antud tähtajalise elamisloa kohta on kasvanud. 2017. aastal tegi PPA 7509 lühiajalise töötamise registreerimise otsust, 2018. aastal 19 806 otsust ja 2019. aastal 32 233 otsust. Samuti on kasvanud töötamiseks antud esmakordsete tähtajaliste elamislubade arv. 2017. aastal tegi PPA

1501, 2018. aastal 1850 ja 2019. aastal 2218 esmakordse tähtajalise elamisloa töötamiseks andmise otsust.

**Tabel 1.** Lühiajalise töötamise registreerimiste ja tähtajalise elamisloa töötamiseks andmiste otsuste arv 2017–2019, (allikas: PPA)

|                                                              | 2017  | 2018   | 2019   |
|--------------------------------------------------------------|-------|--------|--------|
| Lühiajalise töötamise registreerimised                       | 7 509 | 19 806 | 32 233 |
| Esmakordse tähtajalise elamisloa töötamiseks andmise otsused | 1 501 | 1 850  | 2 218  |

01.03.2020 seisuga on lühiajaline Eestis töötamine registreeritud **19 582** välismaalasel. Peamiselt on tegemist Ukraina (14 214), Valgevene (1262), Venemaa (979), Moldova (779), ja Usbekistani (568) kodanikega ning **86% on mehed** (16 877) ja **14% naised** (2705). Vanuseliselt kuuluvad välismaalased peamiselt järgmistesse vanuserühmadesse: **25–29 aastased** (3173), **30–34-aastased** (3925), **35–39-aastased** (3512), **40–44 aastased** (2836) ja **45–49 aastased** (2174).

Välismaalased, kellel on seisuga 01.03.2020 kehtiv lühiajalise Eestis töötamise registreering, on Eestisse tööle asunud peamiselt üldkorras<sup>10</sup> (16 993), hooajatöö tegemise eesmärgil (1727), iduettevõttesse (225), tippspetsialistina<sup>11</sup> (186) ja lähetatud töötajana (98). Tööandja põhitegevusala järgi tehakse tööd peamiselt ehituse (7254), töötleva tööstuse (4722), muu teenindava tegevuse (1489), veonduse ja laonduse (1457) ning põllumajanduse, metsamajanduse ja kalapüügi (959) valdkonnas. Ametikohtadest on asutud tööle peamiselt ehitustöölise (5282), muu spetsialisti (2410), metallitöölise ja masinaehituse oskustöölise (2102), ehitaja (1830) ja mootorsõidukite ja liikurmasinate juhid (962) ametikohale.

Töötamiseks antavate tähtajaliste elamislubade andmist reguleerib sisserände piirarv, mis oli 2019. aastal 1314 elamisluba. Seetõttu töötamiseks antud elamislubade arv kasvanud peamiselt korduvate taotluste ja piirarvu alt välja arvatud töötamise aluste arvelt ning väiksemal määral kui registreeritud lühiajaliste töötamiste arv. 2019. aastal anti kõige rohkem tähtajalisi elamislube töötamiseks Ukraina kodanikele (1637), järgnesid Venemaa (422) ja Valgevene kodanikud (203).

Samuti on suurenenud ka Tööinspeksioonile (edaspidi TI) Eestisse lähetatud töötajate töötingimuste seaduse alusel esitatud teated lähetatud töötaja kohta<sup>12</sup>. 2017. aastal esitati TI-le 332 teadet 1229 lähetatud töötaja kohta ja 2018. aastal 602 teadet 2581 lähetatud töötaja kohta. 2019. aastal esitati TI-le 861 teadet 3460 lähetatud töötaja kohta. 2018. aastal saabus lähetatud töötajaid kõige rohkem Poolast (31% kõigist lähetatuist). 2019. aastal lähetati töötajaid enim Lätist (876), järgnes Suurbritannia (718).

**Tabel 2.** Tööinspeksioonile lähetatud töötaja kohta esitatud teadete arv aastate kaupa (allikas: TI)

|                                | 2017 | 2018 | 2019 |
|--------------------------------|------|------|------|
| Teated lähetatud töötaja kohta | 322  | 602  | 861  |
| Lähetatud töötajate arv        | 1229 | 2581 | 3460 |

<sup>10</sup> Kohalduvad üldised VMS-is esitatud lühiajalise töötamise registreerimise tingimused. Tööandjal on nõue maksta välismaalasele tasu, mille suurus on vähemalt võrdne Statistikaameti viimati avaldatud Eesti aasta keskmise brutokuupalgaga (praegu 1310 eurot).

<sup>11</sup> Tööandja on kohustatud maksma tippspetsialistile tasu, mille suurus on vähemalt võrdne Statistikaameti viimati avaldatud Eesti aasta keskmise brutokuupalga ja koefitsiendi 2 korrutisega (praegu 2620 eurot).

<sup>12</sup> Teateid esitatakse nii EL-i kodanike kui ka kolmanda riigi kodanike kohta ja siis, kui tegemist on teenuste osutamise EL-i liikmesriigist, Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigist ja Šveitsi Konföderatsioonist.

Seisuga 01.03.2020 oli kehtivaid tähtajalisi elamislube töötamiseks 7519. Kõige enam elamislube oli antud Ukraina (4157), Venemaa (1993) ja Valgevene (400) kodanikele. Peamiselt on tööle asunud üldkorras (4651), tippspetsialistina (912) ja iduettevõtetesse (656). Peamised valdkonnad, kus töötatakse, on tööandja põhitegevusala järgi töötlev tööstus, info ja side, muud teenindavad tegevused ja ehitus.

Eestisse saabumiseks ja Eestis ajutiseks viibimiseks peab välismaalasel olema seaduslik alus. Välismaalase Eestis ajutise viibimise seaduslikud alused on toodud VMS-i § 43 lõikes 1. Suurem osa välismaalasi viibib Eestis viisa alusel. Välismaalaste esitatud lühiajaliste viisade (C-viisa, ka Schengeni viisa) taotluste arv on püsinud viimased aastat suhteliselt stabiilsena, kuid pikaajaliste viisade (D-viisade) taotluste arv on viimastel aastatel pidevalt kasvanud. Kuna lühiajaliselt töötada võib nii viisavabastuslepingutest tuleneva viisavaba viibimisaja, C-viisa kui ka D-viisa alusel, on viisa taotluste arv suurenemine seotud lühiajaliste töötamiste registreerimise taotluse arvu kasvuga.

**Tabel 3.** D-viisade taotlused reisi eesmärkide kaupa 2017–2019, (allikas: PPA)

| Reisi eesmärk                       | 2017         | 2018          | 2019          |
|-------------------------------------|--------------|---------------|---------------|
| Ametireis, poliitilised põhjused    | 62           | 60            | 12            |
| Iduettevõtlusega tegelemine         | 75           | 111           | 181           |
| Kultuur                             | 12           | 6             |               |
| Lühiajaline töötamine <sup>13</sup> |              |               | 18 656        |
| Meditiinilised põhjused             | 4            | 6             | 4             |
| Muud                                | 887          | 710           | 472           |
| Puudub                              | 331          | 414           | 496           |
| Sport                               | 8            | 25            | 4             |
| Sugulaste või sõprade külastamine   | 243          | 589           | 1 420         |
| Turism                              | 16           | 39            | 1             |
| Ärireis                             | 4 782        | 13 747        | 3 654         |
| Õpingud                             | 1 324        | 1 624         | 1 884         |
| <b>Kokku</b>                        | <b>7 744</b> | <b>17 331</b> | <b>26 784</b> |

Väljavõte tehtud 19.03.2020

**Tabel 4.** C-viisade taotlused reisi eesmärkide kaupa aastatel 2017–2019, (allikas: PPA)

| Reisi eesmärk                     | 2017           | 2018           | 2019           |
|-----------------------------------|----------------|----------------|----------------|
| Ametireis, poliitilised põhjused  | 288            | 318            | 184            |
| Iduettevõtlusega tegelemine       |                | 4              | 1              |
| Kultuur                           | 7 942          | 6 786          | 8 022          |
| Lennujaama transiit               | 4              | 2              | 14             |
| Meditiinilised põhjused           | 237            | 177            | 137            |
| Muud                              | 6 031          | 4 374          | 4 232          |
| Sport                             | 7 166          | 6 955          | 7 177          |
| Sugulaste või sõprade külastamine | 36 087         | 34 450         | 35 897         |
| Transiit                          | 27             | 19             | 48             |
| Turism                            | 69 762         | 64 715         | 80 651         |
| Ärireis                           | 8 220          | 6 963          | 6 492          |
| Õpingud                           | 1 065          | 908            | 836            |
| <b>Kokku</b>                      | <b>136 829</b> | <b>125 671</b> | <b>143 691</b> |

<sup>13</sup> Lühiajalise töötamise asemel märgiti enne 2019. aastat viisa taotlemise eesmärgiks ärireis.



Enamik Eestis ajutise viibimisalusega töötajaid töötab lühiajaliselt pikaajalise viisa alusel. Eesti välisesindustest on 2019. aastal ärireisi eesmärgil antud 6492 C-viisat. Oletades, et neist pooled on lühiajaliselt tööleasujad, oleks välismaalasi, kes tulevad Eestisse lühiajaliselt töötama C-viisa alusel hinnanguliselt 3200. Kui lisaks vaadata pikaajaliste viisade statistikat ja välismaalaste arvu, kellel on seisuga 01.12.2019 registreeritud lühiajaline töötamine, on näha, et juba praegu taotleb enamik lühiajaliselt töötavaid välismaalasi pikaajalise viisa. Arvestades, et D-viisasid anti lühiajalise töötamise eesmärgil 2019. aastal 18 656 ja seisuga 01.12.2019 oli registreeritud lühiajalisi töötamisi 18 608 välismaalasele, on võimalik järeldada, et isegi kui esialgu tullakse Eestisse töötama C-viisaga või viisavabalt, siis taotlevad lühiajalised töötajad kohapeal D-viisat.

### **Mõju valdkond: sotsiaalne mõju**

Muudatused, mis lubavad välismaalasel lühiajaliselt töötada vaid D-viisa olemasolul, avaldavad positiivset sotsiaalset mõju. Kui siduda lühiajalise töötamise registreerimine D-viisaga

- 1) loob see välismaalasele kindluse, et tal on Eestis võimalik töötada, kasutades pikimat lubatud lühiajalise töötamise aega, ja Eestis töötamise ajal ei pea ta taotlema uut viibimisalust;
- 2) võimaldab see vähendada välismaalaste töötamise tingimuste nõuete eiramist ja väärkasutamist, kasutades Eestis viibimiseks ja töötamiseks erinevaid seaduslikke viibimisaluseid;
- 3) loob õigusselguse ajutise viibimisalusega töötamise lubatavuse kohta, mistõttu väheneb võimalus välismaalastele töötamise võimaldamiseks, kasutades ära asjaolu, et välismaalane ei tunne Eesti seadusi ega Eestis töötamise tingimusi ja nõudeid.

Arvestades, et ka praegu taotleb enamik lühiajalisi töötajaid D-viisat, ning ka edaspidi on võimalik D-viisa taotlust esitada Eestis seaduslikult viibides kohapeal ja D-viisa menetlustähtaeg PPA-s on vaid 10 tööpäeva, ei teki välismaalasele suurt halduskoormust.

Muudatused, mis loovad hooajalisele töötamisele tööturu kaitsmiseks lisanõudeid, avaldavad positiivset mõju Eesti kohalikule töötajale, sest tööandjat suunatakse palkama tööjõudu pigem riigi seest. Arvestades, et lühiajalist töötamise registreerimiste arv on viimastel aastatel kasvanud ka hooajalisteks tegevusteks, võib eeldada, et Eesti töötajate asendamine osa valdkondades välistööjõuga on juba toimumas. Samuti kaitsevad välistöötajaid võimaliku ärakasutamise eest nõuded täistööajale, sest selle kaudu tõkestatakse võimalusi kasutada ära asjaolu, et välismaalased ei ole teadlikud Eesti seadustest.

Muudatused mõjutavad Eestisse ajutiselt ja lühiajaliselt tööle tulijate võimalust elada Eestis perekonnaelu. Eestis lühiajaline töötamine võib muutuda vähematraktiivseks, sest Eestisse lühiajaliselt töötama asuma soovivad välismaalased peavad arvestama, et nad ei saa perekonda (abikaasa ja lapsed) Eestisse kaasa tuua. Arvestama peab, et tegemist on Eestis ajutise viibimisega ja selle kehtivuse lõppedes peavad välismaalased tagasi pöörduma oma koduriiki, mistõttu ei ole perekonna kaasatoomine põhjendatud. Eelnõu ei piira üksikvanema võimalust Eestisse lühiajaliselt tööle asumisel tuua kaasa alaealised lapsed. Samuti ei mõjuta muudatused võimalust Eestis ajutiselt viibivat ja töötavat perekonnaliiget külastada viisa või viisavabastuse alusel. VMS-i muudatused ei piira ka pereliikmete võimalust taotleda ja saada viisat või elamisluba iseseisva taotlejana. Pere saavad samadel tingimustel ajutiselt kaasa tuua teadlased ja õppejõud ehk need välismaalased, kes loovad Eesti ühiskonnale suuremat lisandväärtust.

### **Mõju valdkond: mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele**

Muudatusel on positiivne mõju Eesti sisejulgeolekule pikemas perspektiivis. Euroopa Liidu viisavabastuslepingud võimaldavad mitme kolmanda riigi kodanikel (nt Moldova, Ukraina jt) viibida Schengeni alal, sh Eestis, viisata kuni 90 päeva 180 päeva jooksul. Lisaks on Euroopa Liit sõlminud mitme kolmanda riigiga (nt Venemaaga) viisalihtsustuslepingud, et hõlbustada oma kodanike lühiajalist reisimist. See omakorda on suurendanud välismaalaste ja nende tööandjate arvu, kes viisalihtsustustest või viisavabastuslepingutest tulenevaid võimalusi väärkasutavad, vastavalt kas töötades või võimaldades töötada liikmesriikides turismiviisa või lühiajalise viibimisõiguse alusel, lühiajalist töötamist registreerimata. Lubades lühiajalist töötamist vaid D-viisaga väheneb võimalus nimetatud väärkasutusteks ja see mõjutab sisejulgeolekut positiivselt.

### **Mõju valdkond: majanduslik mõju**

Muudatustel on otsene mõju majandusele. Arvestades koroonaviiruse COVID-19 pandeemia mõjul muutunud majandustingimusi, vajadust kaitsta Eesti tööjõuturgu ja ära hoida töötuse kasvu, on lühiajalisele töötamise registreerimisel hooajatöötajana põhjendatud seada tööturu kaitsmiseks lisameetmed ja kehtestada hooajatoole palgakriteerium. See suunab tööandjaid leidma tööjõudu kohalike töötajate seast ja korrastab ettevõtluskeskkonda ning aitab tõsta hooajaliste tegevusvaldkondade üldist palgataset. Lisatingimused lühiajalisele töötamisele vähendavad võimalust saada ebaausat konkurentsieelist, skeemitades eri viibimisalustega ja hoidudes kõrvale kohustusest maksta töötasu palgakriteeriumi järgi. Laiemalt toovad seadusmuudatused kaasa üldise positiivse mõju ettevõtluskeskkonnale ja seaduse tõhus rakendamine aitab kaasa ettevõtete ausa konkurentsi tagamisele.

Tööinspektsiooni 2019.a uuring „Tööturg täna ja homme“ märgib samuti ära tööandjate soovi hiilida kõrvale riigi poolt kehtestatud nõuete täitmisest põhjustades ebaausat konkurentsi ettevõtjate vahel, samuti võivad välismaalasest töötajad sattuda inimkaubanduse ohvriks<sup>14</sup>. Nimetatud uuring märgib lisaks, et töösuhete alased probleemid on jätkuvalt suurimad teemades nagu töötasu maksmise tingimustest teavitamata jätmine<sup>15</sup> jne.

Eesti Pank on selgitanud, et kuna tööjõu sissevõetamine on Eestile üsnagi uus nähtus, ei saa selle mõju meie hõivele ja palkadele veel täpselt hinnata. Samas on Eesti Pank teinud kaks olulist järeldust: „Kohalike elanike võimalused tööturul võivad paraneda, kui sissevõtjate oskused hakkavad kohalike oskusi täiendama, täites näiteks töökohti, millele vajalike oskustega kohalikku tööjõudu napib ja mille täitmata jäädes kannataks teatud tegevusalade areng. Ent kui sissevõtjate oskused hakkavad kohalike elanike oskustega konkureerima ja neid asendama, siis kohalike elanike tööturuväljavaated hoopis halvenevad.“<sup>16</sup>

Eesti sisemajanduse kogutoodang (SKT) suurenes 2018. aastal 2017. aastaga võrreldes 3,9% (2017. aastal oli SKT jooksevhindades 23 miljardit eurot ja 2018. aastal oli SKT jooksevhindades 26 miljardit eurot)<sup>17</sup>. Eesti Panga hinnangul<sup>18</sup> võib 2018. aasta 3,9% majanduskasvust välistöötajate arvele panna 0,5 kuni 1,3 protsendipunkti, mis arvestuslikult tähendab umbes 384 miljoni kuni 1 miljardi euro väärtuses tooteid ja teenuseid. Eesti Panga hinnangul ei saa otse väita, et kui Euroopa Liidu välistest riikidest ei saaks ajutisi

<sup>14</sup> Tööjõuturg täna ja homme, lk 31 Deklareerimata töö, ühisreidid ja piiriülene koostöö, [https://www.ti.ee/sites/default/files/dokumentid/Meedia\\_ja\\_statistika/Uuringud\\_ja\\_ulevaated/TOOKESKOND\\_A4\\_2020\\_eestikeeles.pdf](https://www.ti.ee/sites/default/files/dokumentid/Meedia_ja_statistika/Uuringud_ja_ulevaated/TOOKESKOND_A4_2020_eestikeeles.pdf)

<sup>15</sup> Tööjõuturg täna ja homme lk 34, Eesti töökeskkonna peamised probleemid

<sup>16</sup> Eesti Pank, <https://www.eestipank.ee/blogi/kuidas-mojutab-sisseranne-tooturgu>

<sup>17</sup> Statistikaameti 28. veebruari 2019. a pressiteade nr 22 „Eesti majanduskasv oli 2018. aastal endiselt kiire“ ja 28. veebruari 2018. a pressiteade nr 21 „2017. aastal kiirenes Eesti majanduskasv“.

<sup>18</sup> Rahapoliitika ja Majandus 2/2019. [www] <https://www.eestipank.ee/publikatsioon/rahapoliitika-ja-majandus/2019/rahapoliitika-ja-majandus-22019>. Tallinn: Eesti Pank, lk 22.

töötajaid värvata, oleks majanduskasv kujunenud lühiajaliste töötajate panuse võrra väiksemaks.<sup>19</sup>

Koroonaviiruse COVID-19 pandeemia on kaasa toonud olukorra, kus osa tegevusvaldkondades (turism, paljud teenindavad tegevused, meelelahutus, transport) on majandustegevus sama hästi kui peatunud. Eesti Panga<sup>20</sup> hinnangul kujuneb majanduslangus tõenäoliselt suuremaks kui 6%. Pandeemia mõjul alguse saanud majanduslanguse tegelik mõju on praegu veel teadmata. Ehkki seni on koroonapandeemia peamiselt mõjutanud turismiga seotud majandusharusid, on suur võimalus, et mõju kandub kogu majandusele. Eesti Panga hinnangul peaks majanduspoliitika eesmärk koroonapandeemia mõju leevendamisel olema vähendada töötuse ja pankrottide kiiret kasvu. Samas on töötuse määr kasvanud võrreldes 2019. aastaga. Eesti Töötukassa andmetel<sup>21</sup> oli 2019. aastal registreeritud töötuse määr 5,3%, aga seisuga 09.07.2020 oli registreeritud töötuse määr 7,9% ja registreeritud töötuid 51 172. Kõige suurem oli registreeritud töötuse määr Ida-Virumaal (13,1 %) ja kõige väiksem Hiiumaal (4,4%).

Majanduslanguse mõju on tegevusvaldkonniti erinev. Peamiselt mõjutab majanduslangus aga valdkondi, kus töötajatele makstav keskmine palk on väiksem või võrdne Eesti keskmise palgaga. Viimane majanduslangus mõjutas peamiselt kinnisvara- ja ehitussektorit. 2009. aastaks oli 2007. aasta tasemest alles 68%. Meelelahutuse alal kahanes lisandväärtus ehk palkade ja kasumite summa veerandi võrra, langedes kriisi süvenedes umbes 60%-ni omaaegsest tasemest. Sarnane tarbijausaldusest sõltuv ala on ka hulgi- ja jaekaubandus, mille lisandväärtus kahanes 2009. aastaks 64% tasemele 2007. aasta omast. Teistest valdkondadest mõjutas energiahindade kokku kukkumine valusalt ja vahetult mäetööstuse ja energiatootmise tegevusalasid. Samas aga oli majanduskriisi mõju näiteks info ja side valdkonnas pea olematu.<sup>22</sup>

Sisseränne mõjutab püsielanike käekäiku tööturul. Lähtudes Eesti Panga viimasest tööturu ülevaatest<sup>23</sup> ei ole mõju ühetaoline. Võidavad need töötajad, kelle töökohti sisseränne pigem täiendab, kaotavad aga need kohalikud töötajad, kes sisserändajatega tööturul konkureerivad. Väikest tööpuudust arvestades on tõenäoline, et seni on töörandest Eesti pigem võitnud. Aga juhul, kui majandust tabab suur tagasilöök või kriis, võib jätkuv sisseränne raskendada tööjõu liikumist, kui kahanevas majandusharus töö kaotanud inimesed soovivad leida tööd kasvavas majandusharus.

Muudatused, mis on seotud lühiajalise töötamise võimaldamisega vaid D-viisa olemasolul, ei avalda majandusele olulist mõju. Enamasti on ka praegu välismaalase lühiajalisel töötamisel tema seaduslik riigis viibimise alus pikaajaline viisa. Arvestades, et lühiajaline töötamine on lubatud 365 päeva 455 järjestikuse päeva jooksul, on juhul, kui tööandja vajab välistööjõudu pikemaks ajaks kui lubab C-viisa või viisavabastusleping (90 päeva 180 päeva jooksul), vaja taotleda riigis seaduslikuks viibimiseks D-viisa. Endiselt on välismaalasel kaks võimalust:

- 1) tulla riiki seaduslikult C-viisa või viisavabastuse alusel ning seejärel PPA-s kohapeal taotleda pikaajaline viisa lühiajalise töötamise eesmärgil või
- 2) taotleda D-viisa Eesti välisesindusest enne Eestisse tulemist.

Siseriiklikult esitatud D-viisa taotlus vaadatakse läbi kümne tööpäeva jooksul taotluse menetlusse võtmisest arvates, välisesinduses esitatud taotlus vaadatakse läbi 30 päeva jooksul.

<sup>19</sup> Samas.

<sup>20</sup> Eesti Panga hinnang koroonaviiruse majandusmõjude kohta, 27.03.2020, [www] <https://www.eestipank.ee/press/eesti-panga-seisukohad-paevakajalistel-teemadel> (04.08.2020).

<sup>21</sup> Registreeritud töötuse päevane statistika. Eesti Töötukassa [www] <https://www.tootukassa.ee/content/tootukassast/paevane-statistika> (04.08.2020).

<sup>22</sup> M. Nestor (23.03.2018). Kümme aastat majanduskriisist. SEB majanduskeskkonna foorum [www] <https://www.seb.ee/foorum/majanduskeskkond/kumme-aastat-majanduskriisist> (04.05.2020).

<sup>23</sup> Tööturu Ülevaade 2/2019, [www] <https://www.eestipank.ee/publikatsioonid/tooturu-ulevaade>. Tallinn: Eesti Pank.

### **Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele**

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. Kui hooajatöötajana töötamisele hakkab kehtima palgakriteerium, tuleb muudatusi teha lühiajalise töötamise registris. Esialgu on seadusmuudatusi võimalik rakendada registris arendustöid tegemata, tehes vajalikud arendused lühiajalise töötamise registri plaanitud arendustegevuste raames hiljem. Kuna võib suureneda vajadus teha kontrolli, et tõkestada ebaseadusliku töötamise ja palgakriteeriumi nõudest kõrvalehoidmist, on vaja sellega arvestada ka PPA migratsioonijärelevalve tegevuste tõhustamisel ja asjakohase ressursi planeerimisel.

### **6.2. Õpirände muudatused**

Sihtrühm:

1. Välismaalased, kellel on kehtiv tähtajaline elamisluba õppimiseks. Seisuga 31.12.2019 oli kehtivaid elamislube õppimiseks 3081.
2. Välismaalased, kellele on antud pikaajaline viisa õppimise eesmärgil. 2019. aastal anti õppimise eesmärgil 1818 pikaajalist viisat.  
Märkus. Tuleb arvestada, et paljud Eestisse tulla soovivad välismaalased ei taotle kohe elamisluba, vaid pikaajalise viisa õppimiseks, kuna viimase menetlustähtaeg on lühem. Eestisse tullakse nimetatud viisa alusel ja elamisloa taotlus esitatakse PPA-le juba Eestis kohapeal. Seega ei võrdu õppimiseks antud viisade arv Eestis viisa alusel ajutiselt viibivate välismaalaste arvuga.
3. Eestis ajutiselt viibivate välismaalaste pereliikmed. 2019. aastal anti 1270 pikaajalist viisat eesmärgiga külastada sugulasi või sõpru.
4. Eestisse õppimise eesmärgil elamisluba taotleavad välismaalased. 2019. aastal andis PPA 1482 tähtajalist elamisluba õppimiseks.

**Tabel 5.** Seisuga 31.12.2019 kehtivad tähtajalised elamisload õppimiseks kodakondsusriikide kaupa, 10 esimest riiki (allikas: PPA)

| <b>Kodakondsus</b> | <b>31.12.2019</b> |
|--------------------|-------------------|
| Venemaa            | 433               |
| Nigeeria           | 351               |
| Ukraina            | 293               |
| Bangladesh         | 222               |
| India              | 196               |
| Pakistan           | 146               |
| Aserbaidžaan       | 142               |
| Türgi              | 132               |
| Iraan              | 120               |
| Gruusia            | 96                |

**Tabel 6.** Pikaajalise viisad reisi eesmärkide kaupa (allikas: PPA)

| <b>Reisi eesmärk</b>             | <b>2017</b> | <b>2018</b> | <b>2019</b> |
|----------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Ametireis, poliitilised põhjused | 55          | 60          | 13          |
| Iduettevõtlusega tegelemine      | 71          | 90          | 168         |
| Kultuur                          | 12          | 5           |             |
| Lühiajaline töötamine*           |             | 1           | 17 950      |

|                                   |              |               |               |
|-----------------------------------|--------------|---------------|---------------|
| Meditiinilised põhjused           | 4            | 6             | 3             |
| Muud                              | 842          | 657           | 430           |
| Puudub                            | 330          | 415           | 2             |
| Sport                             | 8            | 25            | 3             |
| Sugulaste või sõprade külastamine | 222          | 547           | 1 270         |
| bTurism                           | 15           | 35            | 1             |
| Ärireis                           | 4 561        | 13 389        | 3 663         |
| Õpingud                           | 1 222        | 1 526         | 1 818         |
| <b>Kokku</b>                      | <b>7 342</b> | <b>16 756</b> | <b>25 321</b> |

\* Eraldi eesmärgina toodud esile 2019. aastast, varem eesmärgi „Ärireis“ all

**Tabel 7.** Kolmandatest riikidest pärit välisüliõpilaste arv erakõrgkoolides valdkondade kaupa 2018/19. õppeaastal (allikas: Eesti Hariduse Infosüsteem (edaspidi EHIS))

| Õppeasutuse nimi                                                                        | Valdkonna kood ja nimetus                         | Välisüliõpilasi kolmandatest riikidest |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|----------------------------------------|
| Eesti Evangeeliumi Kristlaste ja Baptistide Koguduste Liidu Kõrgem Usuteaduslik Seminar | humanitaaria ja kunstid                           | 0                                      |
| Eesti Ettevõtluskõrgkool Mainor                                                         | humanitaaria ja kunstid                           | 21                                     |
|                                                                                         | ärindus, haldus ja õigus                          | 221                                    |
|                                                                                         | informatsiooni- ja kommunikatsiooni- tehnoloogiad | 29                                     |
| Eesti Metodisti Kiriku Teoloogiline Seminar                                             | humanitaaria ja kunstid                           | 14                                     |
| Estonian Business School                                                                | ärindus, haldus ja õigus                          | 52                                     |
| Euroakadeemia                                                                           | humanitaaria ja kunstid                           | 8                                      |
|                                                                                         | sotsiaalteadused, ajakirjandus ja teave           | 10                                     |
|                                                                                         | ärindus, haldus ja õigus                          | 42                                     |
|                                                                                         | loodusteadused, matemaatika ja statistika         | 33                                     |
| <b>Kokku</b>                                                                            |                                                   | <b>430</b>                             |

**Tabel 8.** Kolmandatest riikidest pärit välisüliõpilaste arv avalik-õiguslikes ülikoolides valdkondade kaupa 2018/19. õppeaastal (allikas: EHIS)

| Õppeasutuse nimi | Valdkonna kood ja nimetus                          | Välisüliõpilasi kolmandatest riikidest |
|------------------|----------------------------------------------------|----------------------------------------|
| EKA              | humanitaaria ja kunstid                            | 60                                     |
|                  | tehnika, tootmine ja ehitus                        | 8                                      |
| EMÜ              | loodusteadused, matemaatika ja statistika          | 17                                     |
|                  | tehnika, tootmine ja ehitus                        | 14                                     |
|                  | põllumajandus, metsandus, kalandus ja veterinaaria | 12                                     |
| EMTA             | humanitaaria ja kunstid                            | 81                                     |
|                  | ärindus, haldus ja õigus                           | 4                                      |
| TTÜ              | sotsiaalteadused, ajakirjandus ja teave            | 52                                     |

|              |                                                 |             |
|--------------|-------------------------------------------------|-------------|
|              | ärindus, haldus ja õigus                        | 314         |
|              | loodusteadused, matemaatika ja statistika       | 29          |
|              | informatsiooni- ja kommunikatsioonitehnoloogiad | 219         |
|              | tehnika, tootmine ja ehitus                     | 413         |
| TLÜ          | haridus                                         | 65          |
|              | humanitaaria ja kunstid                         | 148         |
|              | sotsiaalteadused, ajakirjandus ja teave         | 66          |
|              | ärindus, haldus ja õigus                        | 27          |
|              | loodusteadused, matemaatika ja statistika       | 4           |
|              | informatsiooni- ja kommunikatsioonitehnoloogiad | 47          |
|              | tervis ja heaolu                                | 11          |
| TÜ           | haridus                                         | 37          |
|              | humanitaaria ja kunstid                         | 145         |
|              | sotsiaalteadused, ajakirjandus ja teave         | 191         |
|              | ärindus, haldus ja õigus                        | 146         |
|              | loodusteadused, matemaatika ja statistika       | 173         |
|              | informatsiooni- ja kommunikatsioonitehnoloogiad | 195         |
|              | tehnika, tootmine ja ehitus                     | 45          |
|              | tervis ja heaolu                                | 33          |
| <b>Kokku</b> |                                                 | <b>2556</b> |

Ligikaudu viiendik (19%) kõikidest kolmandate riikide välisüliõpilastest said 2018. a vajaduspõhist õppetoetust, samal ajal kui välisüliõpilaste puhul kokku oli osakaal 12% ning kõikide üliõpilaste arvestuses 16% (tabel 9).

Suur osakaal Aasia ja Aafrika (eriti nt Nigeeria ja Kamerun) üliõpilastest saavad vajaduspõhist õppetoetust.

**Tabel 9.** Vajaduspõhise õppetoetuse saajad ajavahemikul 2014–2018 (allikas: EHIS)

| Aasta | Kõik üliõpilased |                   |                         | sh välisüliõpilased |                   |                         | sh kolmandate riikide välisüliõpilased |                   |                         | sh mitte-välisüliõpilased |                   |                         |
|-------|------------------|-------------------|-------------------------|---------------------|-------------------|-------------------------|----------------------------------------|-------------------|-------------------------|---------------------------|-------------------|-------------------------|
|       | saab toetust     | kokku üli-õpilasi | toetuse saajate osakaal | saab toetust        | kokku üli-õpilasi | toetuse saajate osakaal | saab toetust                           | kokku üli-õpilasi | toetuse saajate osakaal | saab toetust              | kokku üli-õpilasi | toetuse saajate osakaal |
| 2014  | 5226             | 54 902            | 10%                     | 280                 | 2881              | 10%                     | 258                                    | 1204              | 21%                     | 4946                      | 52 021            | 10%                     |
| 2015  | 7054             | 50 808            | 14%                     | 544                 | 3474              | 16%                     | 502                                    | 1628              | 31%                     | 6510                      | 47 334            | 14%                     |
| 2016  | 7828             | 47 573            | 16%                     | 563                 | 3914              | 14%                     | 518                                    | 1983              | 26%                     | 7265                      | 43 659            | 17%                     |
| 2017  | 7573             | 45 944            | 16%                     | 480                 | 4391              | 11%                     | 419                                    | 2309              | 18%                     | 7093                      | 41 553            | 17%                     |
| 2018  | 7292             | 45 636            | 16%                     | 581                 | 5043              | 12%                     | 558                                    | 2963              | 19%                     | 6711                      | 40 593            | 17%                     |

### Mõju valdkond: sotsiaalne mõju

Muudatused ei mõjuta välismaalase võimalust elamisloa alusel Eestisse õppima tulla ja õpingute ajal Eestis elada, kui elamisluba õppimiseks kasutatakse eesmärgipäraselt. Välismaalaste seaduse § 115 punkti 4 kohaselt ei arvestata sisserände piirarvu täitumisel välismaalasi, kellele antakse elamisluba õppimiseks.

Muudatused mõjutavad peamiselt seda osa välismaalasi, kes on õpingud lõpetanud ja sooviksid seejärel Eestisse elama asuda. Aastatel 2017–2019 tehtud statistika kohaselt taotleb ligi 70% õpingud lõpetanud välismaalasi uut elamisluba.

**Tabel 10.** Tähtajalise elamisloa õppimiseks kehtivusaja lõppedes uue elamisloa taotlejate ja mittetaotlejate osakaal (allikas: PPA)

|                                                                | 2017        | Osakaal (%) | 2018        | Osakaal (%) | 2019        | Osakaal (%) |
|----------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Kehtivusaja tõttu lõppenud tähtajalisi elamislube kokku</b> | <b>2403</b> | <b>100</b>  | <b>1175</b> | <b>100</b>  | <b>1109</b> | <b>100</b>  |
| uue elamisloa taotluse esitanuid                               | 1781        | 74          | 807         | 69          | 775         | 70          |
| ei esitanud uut elamisloa taotlust                             | 622         | 26          | 368         | 31          | 334         | 30          |

Muutunud on uue elamisloa taotlemise põhjused. Võrreldes 2017. aastaga on vähenenud nende üliõpilaste osakaal, kes taotlevad uut elamisluba õppimiseks. Kui 2017. aastal taotles pea kolmveerand välismaalasi (73%) elamisloa kehtivuse lõppedes uue tähtajalise elamisloa õppimiseks, siis 2019. aastal vaid kolmandik (33%). Samas on märkimisväärselt suurenenud nende välismaalaste hulk, kes taotlevad elamisloa kehtivuse lõppedes uue elamisloa püsivalt Eestisse elama asumiseks. Viimasel kahel aastal on see peamine uue elamisloa taotlemise põhjus, kuid see ei ole taganud kvalifitseeritud tööjõu kaasamist tööturule, vaid on kaasa toonud seni esindamata rahvuste suurenevate kogukondade tekke.

**Tabel 11.** Uue elamisloa taotluse esitanud välismaalased elamisloa taotlemise põhjuste kaupa (allikas: PPA)

| Uue elamisloa taotlemise põhjus | 2017        | Osakaal (%) | 2018       | Osakaal (%) | 2019       | Osakaal (%) |
|---------------------------------|-------------|-------------|------------|-------------|------------|-------------|
| Töötamine                       | 78          | 4           | 89         | 11          | 133        | 17          |
| Õppimine                        | 1304        | 73          | 315        | 39          | 256        | 33          |
| Püsivalt Eestisse elama asumine | 365         | 20          | 374        | 46          | 357        | 46          |
| Pereränne                       | 33          | 2           | 27         | 3           | 26         | 3           |
| Muud <sup>24</sup>              | 1           | 0           | 2          | 0           | 3          | 0           |
| <b>Kokku</b>                    | <b>1781</b> | <b>100</b>  | <b>807</b> | <b>100</b>  | <b>775</b> | <b>100</b>  |

**Tabel 12.** Uue elamisloa taotluse esitanud välismaalased kodakondsusriigi kaupa, 10 esimest riiki (allikas: PPA)

| Taotleja kodakondsus | 2017 | Osakaal (%) | 2018 | Osakaal (%) | 2019 | Osakaal (%) |
|----------------------|------|-------------|------|-------------|------|-------------|
| Venemaa Föderatsioon | 280  | 16          | 108  | 13          | 111  | 14          |
| Ukraina              | 269  | 15          | 121  | 15          | 108  | 14          |
| Nigeeria             | 235  | 13          | 147  | 18          | 87   | 11          |
| India                | 110  | 6           | 49   | 6           | 48   | 6           |
| Türgi                | 100  | 6           | 38   | 5           | 47   | 6           |
| Gruusia              | 115  | 6           | 33   | 4           | 46   | 6           |
| Bangladesh           | 59   | 3           | 33   | 4           | 45   | 6           |
| Aserbaidžaan         | 28   | 2           | 12   | 1           | 25   | 3           |
| Hiina                | 84   | 5           | 25   | 3           | 25   | 3           |
| Pakistan             | 49   | 3           | 28   | 3           | 25   | 3           |

<sup>24</sup> Muud põhjused: ettevõtlus, välisleping, pikaajalise elaniku elamisluba



Muudatuste tulemusena ei saa Eestis õpingud lõpetanud välismaalane (v.a doktoriõppe lõpetanud) edaspidi õppimiseks antud tähtajalise elamisloa kehtivusaja lõppemisel kohe taotleda elamisluba püsivalt elama asumiseks. Pärast õpingute lõpetamist on edaspidi võimalik taotleda elamisluba teistel alustel, nt õpingute jätkamiseks, ettevõtluseks või tööle asumiseks. Kusjuures elamisluba tööle asumiseks saab ta taotleda piirarvu arvestuse väliselt. Muudatus ei tähenda, 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 Eestisse elama asumiseks.

Kõrgkoolile esitatavate nõuete täpsustused Eestisse õppima tulevatele välismaalastele loovad positiivse mõjuna välismaalasele kindluse, et kõrgkoolil, millele nad on enamasti enne riiki tulemist juba õppetasu maksnud, on õpetamise õigus kuni tema õpingute lõppemiseni.

Muudatused mõjutavad Eestisse õppima tulijate võimalust elada Eestis perekonnanu tuues pere Eestisse kaasa. Eestis õppimine võib muutuda vähematraktiivseks, sest Eestis õppida soovivad välismaalased peavad arvestama, et nad ei saa kohe perekonda (abikaasa ja lapsed) Eestisse kaasa tuua, sest peavad olema eelnevalt Eestis 2 aastat elanud. Kuna pererände raames toovad tulla koos õppima asuva välismaalasega kaasa just riskiriikidest, siis samas aitab selline nõue ära hoida Eesti ühiskonnast oluliselt erinevate kogukondade kasvu teisese migratsiooni läbi. Eelnõu ei piira üksikvanema võimalust Eestisse õppima või lühiajaliselt tööle asumisel alaealiste laste kaasatoomist. Samuti ei mõjuta muudatused võimalust Eestis õppivat perekonnaliiget külastada viisa või viisavabastuse alusel. VMS-i muudatused ei piira ka pereliikmete võimalust taotleda ja saada viisat või elamisluba iseseisva taotlejana. Pere saavad kaasa tuua teadlased, õppejõud ja doktoriõppesse asuvad ehk need välismaalased, kes loovad ühiskonnale suuremat lisandväärtust. Muudatused seoses pererändega mõjutavad seega peamiselt kas lühiajaliselt õppele (kuni aastane õpe) või bakalaureuse tasemel õppima tulijaid, kellel tihti ei ole veel perekonda. Arvestades sihtgrupi suurust, erandeid üksikvanematele ja doktoriõppesse asujatele ning asjaolu, et perekonnaliikmetel on võimalus õppimise eesmärgil Eestis elavat välismaalast külastada, võib mõju kokkuvõttes hinnata pigem väikeseks.

### **Mõju valdkond: mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele**

Muudatusel on positiivne mõju Eesti sisejulgeolekule pikemas perspektiivis. Kaitsepolitsei on oma aastaraamatutes välja toonud ohu, mida kujutab Eesti kultuuriruumist oluliselt erineva usulise ja kultuurilise taustaga kogukondade teke.<sup>25</sup> Samuti asjaolu, et just õpirännet ja pere kaasa toomise võimalust kasutatakse Schengeni alale pääsemiseks ja potentsiaalselt siit edasi teistesse Schengeni riikidesse liikumiseks. Seda näitab õpingute katkestamiste statistika ja samuti õpirändega kaasneva pererände pidev kasv.

**Tabel 13.** Perioodil 2017 – 2019 kehtetuks tunnistatud elamisloa õppimiseks (allikas: PPA)

| Elamisloa/-õiguse kehtetuks tunnistamise alus                 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---------------------------------------------------------------|------|------|------|
| VMS § 135 lg 2 p 1 tingimused täitmata                        | 2    | 7    | 1    |
| VMS § 135 lg 2 p 2 andmisest/pikendamisest keeldumise alus    | 19   | 24   | 8    |
| VMS § 135 lg 2 p 5 isiklik sooviavaldus                       | 2    | 1    | 1    |
| VMS § 146 lg 1 p 1 alus/põhjus ära langenud                   | 2    | 4    |      |
| VMS § 173 õppimine katkestatud/kohustus või õppekava täitmata | 77   | 163  | 156  |

<sup>25</sup> Kaitsepolitsei aastaraamat 2018 ja 2019. [www]

[https://www.kapo.ee/sites/default/files/public/content\\_page/Aastaraamat-2018.pdf](https://www.kapo.ee/sites/default/files/public/content_page/Aastaraamat-2018.pdf). Tallinn: Kaitsepolitsei.



|              |            |            |            |
|--------------|------------|------------|------------|
| <b>Kokku</b> | <b>102</b> | <b>199</b> | <b>166</b> |
|--------------|------------|------------|------------|

Õpirändega kaasnev pereränne on aastate lõikes kasvav ja peamiselt toovad pereliikmeid kaasa just riskiriikidest pärit välismaalased. Kui 2017. aastal tõi 61 kolmandast riigist pärit välistudengit kaasa pereliikme, siis 2019. aastal juba 151. Peamiselt tõid pereliikmeid kaasa Nigeeriast, Bangladeshist ja Iraanist pärit välistudengid.

**Tabel 14.** Pererände alusel tähtajalise elamisloa saanud välismaalased (allikas: PPA)

|                                                              | <b>2017</b> | <b>2018</b> | <b>2019</b> |
|--------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Pererände alusel antud tähtajalisi elamislube kokku</b>   | <b>1370</b> | <b>1844</b> | <b>2492</b> |
| Kutsujaks Eesti kodanik                                      | 472         | 571         | 643         |
| Kutsujaks Eesti elamisluba omav välismaalane                 | 846         | 1210        | 1756        |
| <i>neist õppimise alusel elamisluba omavaid välismaalasi</i> | <i>61</i>   | <i>90</i>   | <i>151</i>  |
| Kutsuja isikukood märkimata                                  | 52          | 63          | 93          |

**Tabel 15.** Õppimiseks elamisloa saanud välismaalaste arv, kes kutsusid Eestisse elama pereliikme (allikas: PPA)

| <b>Kutsuja kodakondsus</b> | <b>2017</b> | <b>2018</b> | <b>2019</b> |
|----------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Nigeeria                   | 13          | 9           | 19          |
| Bangladesh                 | 5           | 0           | 16          |
| Iraan                      | 2           | 10          | 16          |
| Venemaa                    | 5           | 8           | 16          |
| Ukraina                    | 8           | 6           | 14          |
| India                      | 4           | 6           | 13          |
| Nepal                      | 2           | 25          | 7           |
| Sri Lanka                  | 1           | 1           | 7           |
| Ghana                      |             | 1           | 6           |
| Pakistan                   | 2           | 8           | 6           |
| Egiptus                    | 2           | 2           | 5           |
| Kamerun                    | 2           |             | 4           |
| Muud                       | 5           | 14          | 22          |
| <b>Kokku</b>               | <b>61</b>   | <b>90</b>   | <b>151</b>  |

**Tabel 16.** Pererände raames lisandunud välismaalased, kelle kutsuja oli elamisloa õppimiseks alusel Eestis elav välismaalane (allikas: PPA)

|                                                  | <b>2017</b> | <b>2018</b> | <b>2019</b> |
|--------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Õppuritest kutsujate arv kokku                   | 61          | 90          | 151         |
| Kutsutud pereliikmeid kokku                      | 73          | 121         | 231         |
| <b>Keskmiselt pereliikmeid ühe kutsuja kohta</b> | <b>1,2</b>  | <b>1,3</b>  | <b>1,5</b>  |

Kaitsepolitsei andmetel on sotsiaalmeedias on lausa loodud vastavad grupid näilise eesmärgiga pelgalt vahendada informatsiooni õppimisvõimalustest Eestis, kus tegelikult selgitatakse võimalikele tudengitele nende emakeeles samm-sammult, mida teha selleks, et Eestisse pääseda ja potentsiaalselt siit edasi teistesse Schengeni riikidesse liikuda. Rahvusvaheline kogemus

viitab ohtudele, mis toovad endaga kaasa kohalikust oluliselt erineva usulise ja kultuurilise taustaga rahvusühmad. Tekivad suletud kogukonnad ja paralleelühiskonnad, kus eiratakse riigi kombeid ja tavasid ning minnakse ka vastuollu riigis valitseva seaduskorraga. Enesesegregatsioon ja sellega seotud sotsiaalne ja majanduslik haavatavus loovad omakorda väga soodsa pinnase radikaliseerumisele ning sedakaudu terrorismi toetamisele.

Välismaalaste seaduse muudatuste ettepanekud õpirände ja sellega kaasneva pererände korrastamiseks aitavad ennetada nimetatud probleemide tekkimist muutes õppimise eesmärgil Eestisse elama asumise vähematraktiivseks riskiriikidest pärit välismaalastele.

### **Mõju valdkond: majanduslik mõju**

Muudatustel on mõningane mõju majandusele. Statistikaameti 2019. aastal tehtud uuring välisüliõpilaste majanduslikust mõjust<sup>26</sup> tõi välja, et õpingute ajal töötab välistudengitest ligikaudu pool. Õppeaastal 2018/2019 maksid välistudengid Eestis tulumaksu 2,4 miljonit ja sotsiaalmaksu 5,6 miljonit eurot. Arvestades, et Eesti Hariduse Infosüsteemi andmetel õppis 2018/2019. õppeaastal Eesti kõrgkoolides 5047 välistudengit kraadiõppes ning PPA andmetel oli seisuga 31.12.2019 kehtivaid tähtajalisi elamislube õppimiseks 3081, võib hinnanguliselt arvata, et kolmandatest riikidest pärit välismaalased moodustavad 60% Eestis õppivaid välistudengeid. Muudatused võivad aga muuta Eesti kui õpirände sihtriigi vähem atraktiivseks teatud piirkodandest pärit välismaalastele, mistõttu võib see omakorda mõjutada peamiselt nt Aafrika või Aasia riikidest üliõpilasi värbavate kõrgkoolide sissetulekuid. Statistikaameti 2019. aasta augusti<sup>27</sup> andmetel olid rohkem kui pooled välisüliõpilastest pärit Euroopast (55%), ligi kolmandik Aasiast (30%) ja kümnendik Aafrikast (9%). Uuringu järgi töötavad õpingute ajal peamiselt Aafrikast ja Aasiast pärit üliõpilased.

Majandust ei mõjuta kuigivõrd see, kui piirata ajutiselt töötavate või õppivate välismaalastega kaasnevat ajutist pererännet, sest alaealsed lapsed tööturul ei osale ning suure tõenäosusega jääb tööturult kuni 12-kuulise viibimisaja vältel eemale ka abikaasa.

Arvestades sihtrühma suurust ja nõuet võtta välismaalased õppima vaid tasulistele õppekohtadele, peavad kõrgkoolid hakkama tegema rohkem pingutusi välistudengite õppetegvusse kaasamiseks ja arvestades, et Eesti kõrgharidus on konkurentsivõimeline just Aasias ja Aafrikas, siis võivad muudatused tuua kaasa mõningase tagasilöögi kõrgkoolide sissetulekutesse.

### **Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele**

Muudatused toovad kaasa mõju PPA töökorraldusele. Muudatuste tõttu ei ole PPA-l vaja teha infosüsteemide arendusi, kuid tuleb teha teavitustegevusi, nagu täiendada infomaterjale, menetlusjuhendeid ja veebikeskkondades olevat infot. Samuti peab PPA koolitama töötajaid, kes tegelevad kas elamisloa- ja viisamenetluse või migratsioonijärelevalvega.

## **7. Seaduse rakendamiseks vajalikud kulutused ja seaduse rakendamise eeldatavad tulud**

Lühiajalise töötamisega seonduvad muudatused toovad kaasa mõju PPA töökorraldusele. Muudatuste tulemusena tuleb teha teavitustegevusi nagu täiendada infomaterjale ja veebikeskkondades olevat informatsiooni. Ajutise viibimisega töötamise ja õpingute eesmärgil kaasnev pereränne toob kohalikele omavalitsustele lisakulusid seoses avalike teenuste

<sup>26</sup> Välisüliõpilaste majanduslik mõju 2019. [www] <https://www.stat.ee/dokumendid/1961083>. Tallinn: Statistikaamet.

<sup>27</sup> Viis korda rohkem välisüliõpilasi ja kaks korda rohkem mitmekesisust (22.08.2019). [www] <https://blog.stat.ee/2019/08/22/viis-korda-rohkem-valisuliopilasi-ja-kaks-korda-rohkem-mitmekesisust/>. Statistikaameti blogi (04.05.2020).

osutamiseks. Nimetatud lisakulu jääb tekkimata, kui ajutise viibimisalusega välismaalaste pereliikmed elavad oma päritoluriigis ning viibivad Eestis vaid lühiajaliselt. Seaduse muudatusega kaasnevad teavituste ning menetlusinfosüsteemi uuenduste läbiviimise kulud on võimalik kanda vastavate valitsusasutuste eelarvetest.

## **8. Rakendusaktid**

Muudatuste rakendamiseks on vaja muuta siseministri 12. jaanuari 2017. a määrust nr 7 „Tähtajalise elamisloa ja selle pikendamise ning pikaajalise elaniku elamisloa ja selle taastamise taotlemise kord ning legaalse sissetuleku määrad“ ja siseministri 4. detsembri 2015. a määruse nr 67 „Välismaalase lühiajalise Eestis töötamise registreerimise kord.“ Rakendusakti kavandid on lisatud seletuskirjale (lisa).

## **9. Seaduse jõustumine**

Käesolev seadus jõustub üldises korras. Eelnõu § 3 jõustub 2021. aasta 1. veebruaril, kuna vajaduspõhine õppetootus määratakse üliõpilasele septembrist jaanuarini. Poole semestri pealt ei ole õigustatud toetuse maksmist lõpetada. Eelnõu § 1 punkt 8, millega lubatakse Eestis töötamine hooajatöötajana kuni 270 päeva 365 järjestikuse päeva jooksul, jõustub 2022. aasta 1. mail.

## **10. Eelnõu koostöölastamine ja huvirühmade kaasamine**

Eelnõu on kättesaadav eelnõude infosüsteemis (EIS), toimik [20-0674/04](#).

---

Algatab Vabariigi Valitsus 14. septembril 2020. a

Vabariigi Valitsuse nimel

(allkirjastatud digitaalselt)

Aivar Rahno

Riigikantselei istungiosakonna juhataja