

Välismaalaste seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (ühtne luba) eelnou seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Välismaalaste seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (ühtne luba) eelnõu (edaspidi *eelnõu*) on välja töötatud selleks, et **võtta üle Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. aprilli 2024. aasta direktiiv (EL) 2024/1233**, mis käsitleb kolmanda riigi kodanikele¹ liikmesriigis elamist ja töötamist võimaldava ühtse loa taotluse menetlust ning liikmesriigis seaduslikult elavate kolmandast riigist pärit töötajate ühtetaolisi õigusi² (edaspidi *direktiiv*).

Eelnõuga muudetakse välismaalaste seadust (edaspidi *VMS*) ja sotsiaalvaldkonna seadusi, mis viiakse direktiiviga kooskõlla. Eelnõu eesmärk on lihtsustada töötamiseks antud tähtajalise elamisloa kehtivusajal tööle asumist teise tööandja juurde või sama tööandja juures teisele töökohale (edaspidi koos *töökohavahetus*). Samuti tugevdatakse kolmandatest riikidest pärit töötajate õigusi.

Eelnõuga kavandatavad peamised muudatused:

- võimaldatakse välismaalasele **töötamiseks antud tähtajalise elamisloa kehtivusajal töökohavahetust** ilma, et ta peaks selleks uut elamisluba taotlema. Selleks eesmärgiks kehtestatakse **töökohavahetuse registreerimise regulatsioon**;
- lubatakse välismaalasel **töötamiseks antud tähtajalise elamisloa kehtivusajal olla töötaja**;
- laiendatakse **sotsiaalkindlustushüvitiste isikulist kohaldamisala** lühiajalise töötamise eesmärgil välja antud pikaajalise viisaga Eestis töötavatele välismaalastele.

Lisaks eelnevale kehtestatakse eelnõuga piirang, mille kohaselt ei või tööandja riigilõivu tasu välistöötajalt tagasi nõuda, kui ta on selle ise tasunud, ja sätestatakse sanktsioonid olukorras, kus tööandja on seda piirangut rikkunud. Samuti ajakohastatakse ja ühtlustatakse eelnõuga VMS-is tööandjale eri rikkumiste toimepanemise eest sätestatud karistusmääri. Eelnõuga muudetakse ka töökohavahetuse lubamise ja tööta jäämise võimaluse tõttu töötamiseks antud tähtajalise elamisloa pikendamise keeldumise ja kehtetuks tunnistamise aluseid ning võimaldatakse välismaalasel töötada, kui ta on taotlenud tähtajalise elamisloa pikendamist või uut tähtajalist elamisluba ja tal on seadusest tulenev õigus taotluse menetluse ajal Eestis viibida.

Eelnõu rakendamisega kaasneb **positiivne sotsiaalne ja majanduslik mõju**. Samuti on **koondina mõju Politsei- ja Piirivalveametile (edaspidi PPA) töökoormusele positiivne**, kuid toob **kaasa mõningase töökoormuse kasvu Eesti Töötukassas ja Sotsiaalkindlustusametis** (edaspidi SKA). Mõju riigi julgeolekule ja siseturvalisusele on väheoluline. **Ettevõtete ja kolmandate riikide kodanikest töötajate halduskoormus kokkuvõttes väheneb** ning halduskoormuse kahandamise reeglit ei ole eelnõu puhul vaja rakendada.

¹ Direktiivi 2024/1233 artikli 2 punkti 1 kohaselt käsitletakse kolmanda riigi kodanikuna isikut, kes ei ole Euroopa Liidu kodanik Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 20 lõike 1 tähenduses.

² OJ L, 2024/1233, 30.04.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1233/oj>.

1.2. Eelnõu ettevalmistajad

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Siseministeeriumi:

- nõunik Killu Christine Paal (killu.paal@siseministeerium.ee);
- õigusnõunik Maret Saanküll (maret.saankyll@siseministeerium.ee) ja
- õigusnõunik Doris Järv (teenistussuhe lõppenud).

Eelnõu paragrahvid 2–5 ja seletuskirja vastavad osad on koostanud Sotsiaalministeeriumi (edaspidi *SM*):

- hüvitiste ja pensionipoliitika osakonna sotsiaalkindlustuspoliitika juht Leili Eenlo (leili.eenlo@sm.ee, 5914 3941);
- hüvitiste ja pensionipoliitika nõunik Kati Kümnik (kati.kymnik@sm.ee, 5198 2989);
- laste ja pere osakonna perepoliitika juht Gerli Lehe (gerli.lehe@sm.ee, 5681 6531);
- hoolekande osakonna puudega inimeste õiguste poliitika juht Kadri Mets (kadri.mets@sm.ee, 5913 7972);
- hüvitiste ja pensionipoliitika osakonna pensionipoliitika juht Merle Sumil-Laanemaa (merle.sumil-laanemaa@sm.ee, 5916 6728);
- analüüsi ja statistika osakonna analüütik Ülle Marksoo (ulle.marksoo@sm.ee, 5913 4890);
- õigusosakonna õigusnõunik Reet Kodu (reet.kodu@sm.ee, 58 553 1599).

Eelnõu paragrahvid 6–8 ja seletuskirja vastavad osad on koostanud:

- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (edaspidi *MKM*) tööhõive osakonna töötushüvitiste ja tööturutoetuste juht Ingrid Erm-Eks (ingrid.erm-eks@mkm.ee, 5660 0831);
- sama osakonna õigusnõunik Ilona Säde (ilona.sade@mkm.ee, 5667 4014);
- Eesti Töötukassa juhatuse liige Brit Rammul (brit.rammul@tootukassa.ee, 614 8500);
- Eesti Töötukassa juriidilise osakonna juhataja Ira Songisepp (ira.songisepp@tootukassa.ee, 614 8520);
- Eesti Töötukassa töövõimetoetuse osakonna juhataja Reet Raud (reet.raud@tootukassa.ee, 614 8247);
- Eesti Töötukassa analüüsiosakonna vanemanalüütik Mare Loos (mare.loos@tootukassa.ee).

Eelnõu koostamisse on olnud kaasatud ka PPA, SKA, Eesti Töötukassa ja Tervisekassa ametnikud.

Eelnõu juriidilist kvaliteeti on kontrollinud Siseministeeriumi õigusosakonna õigusnõunikud Kertu Nurmsalu (kertu.nurmsalu@siseministeerium.ee, 612 5084) ja Jaanus Põldmaa (jaanus.poldmaa@siseministeerium.ee, 612 5166).

Eelnõu on keeleliselt toimetanud Siseministeeriumi õigusosakonna keeetoimetaja Heike Olmre (teenistusest lahkunud). Seletuskirja on keeleliselt toimetanud Luisa Tõlkebüroo eesti keele toimetaja Tiina Alekõrs (tiina@luisa.ee).

1.3. Märkused

Eelnõu on seotud direktiivi ülevõtmisega. Eelnõu on seotud **Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2025–2027³ punktiga** „Eelnõu direktiivi (EL) 2024/1233 ülevõtmiseks (kolmanda riigi kodanikele ühtse loa taotluse menetlus, liikmesriigis seaduslikult elavate kolmandast riigist pärit töötajate õigused)“.

Eelnõuga muudetakse järgmisi seadusi:

- 1) VMS-i avaldamismärkega RT I, 12.07.2025, 32;
- 2) perehüvitiste seadust (edaspidi *PHS*) avaldamismärkega RT I, 08.04.2025, 3;
- 3) perehüvitiste seaduse ja teiste seaduste muutmise seadust avaldamismärkega RT I, 08.04.2025, 1;
- 4) puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadust (edaspidi *PISTS*) avaldamismärkega RT I, 12.06.2025, 2;
- 5) riikliku pensionikindlustuse seadust (edaspidi *RPKS*) avaldamismärkega RT I, 12.06.2025, 7;
- 6) sotsiaalmaksuseadust (edaspidi *SMS*) avaldamismärkega RT I, 03.06.2025, 14;
- 7) töötuskindlustuse seadust (edaspidi *TKindlS*) avaldamismärkega RT I, 03.06.2025, 5;
- 8) töövõimetoetuse seadust (edaspidi *TVTS*) avaldamismärkega RT I, 26.06.2025, 33.

Eelnõu on seotud järgmiste Euroopa Liidu (edaspidi *EL*) õigusaktidega:

- 1) Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. oktoobri 2021. aasta direktiiv (EL) 2021/1883, mis käsitleb kolmandate riikide kodanike kõrget kvalifikatsiooni nõudva töö eesmärgil riiki sisenemist ja seal elamise tingimusi ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 2009/50/EÜ⁴;
- 2) Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta määrus (EÜ) nr 883/2004 sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta (EMPs ja Šveitsis kohaldatav tekst)⁵ (edaspidi *määrus nr 883/2004*).

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik **Riigikogu poolthäälte enamus**, sest ei muudeta seadust, mille vastuvõtmiseks on Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi *PS*) § 104 kohaselt vaja Riigikogu koosseisu häälteenamust.

2. Seaduse eesmärk

2.1. Eelnõu vajalikkus

Eelnõuga võetakse direktiiv Eesti õigusesse üle. Direktiiviga sõnastati uuesti Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2011. aasta direktiiv 2011/98/EL⁶ (edaspidi *direktiiv 2011/98/EL*), mis võeti Eesti õigusesse üle 1. septembril 2013. aastal jõustunud välismaalaste seaduse ja isikut tõendavate dokumentide seaduse muutmise ning sellega seondult teiste seaduste muutmise seadusega⁷. Direktiivi artikli 20 kohaselt kohaldatakse uuesti sõnastatud direktiivi alates 22. maist 2026 ja kuni direktiivi jõustumiseni kehtib direktiiv 2011/98/EL. **Direktiivi laiem eesmärk on direktiivi 2011/98/EL ajakohastamise kaudu tagada tõhus**

³ [Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2025–2027](#).

⁴ [ELT L 382, 28.10.2021, lk 1–38](#).

⁵ [ELT L 166, 30.04.2004, lk 1](#).

⁶ [ELT L 343, 23.12.2011, lk 1–9](#).

⁷ [RT I, 02.07.2013, 3](#).

rändehaldus, suurendada EL-i atraktiivsust, soodustada EL-i konkurentsivõimet ja majanduskasvu ning vähendada tööjõupuudust EL-is.

Direktiivi 2011/98/EL peamine eesmärk on sätestada miinimumtingimused ühtse loa taotlemiseks ja menetlemiseks, mille tulemusel antakse kolmandast riigist pärit välistöötajale ühe haldustoiminguga välja luba, milles on ühendatud elamis- ja tööluba (edaspidi *ühtne luba*). **Eesti töörannde regulatsiooni mõistes on ühtse loa puhul tegemist töötamiseks antud tähtajalise elamisloaga.** Direktiiviga 2011/98/EL sätestatakse EL-i-ülesed ühtse loa menetluse ja vormi nõuded, kuid ei piirata liikmesriigi pädevust reguleerida nõudeid ühtse loa väljastamiseks töötamise eesmärgil. Direktiivi 2011/98/EL teine oluline eesmärk on tagada EL-is töötavate kolmanda riigi kodanike võrdne kohtlemine EL-i kodanikega töötingimuste, sealhulgas töötasu, töötervishoiu ja -ohutuse, ametiühingusse kuulumise, sotsiaalkindlustuse, hariduse ja kutseõppe ning kvalifikatsioonide tunnustamise osas. 2019. aastal valminud EL-i seadusliku rände toimivuskontrollis⁸ ja selle jätkuna koostatud rakendamisaruanDES⁹ toodi välja mitmed murekohad, mis takistavad direktiivi 2011/98/EL eesmärkide täielikku saavutamist, muu hulgas keerukad ja ebatõhusad taotluse menetlused, ebaselged õigused, mis mõnel juhul pikendavad menetlust ja vähendavad EL-i atraktiivsust kolmandate riikide kodanike silmis, ning töötajate ebapiisav kaitse ärakasutamise eest. Eelnevast lähtudes seadis komisjon 2020. aasta uue rände- ja varjupaigaleppe teatises eesmärgiks vaadata direktiiv 2011/98/EL üle¹⁰, ning esitas 2022. aasta aprillis selle muutmise ettepaneku¹¹.

Direktiiviga muudetakse ühtse loa taotlemise menetlus senisest lihtsamaks ja tõhusamaks ning vähendatakse menetluste kestust, mis sageli heidutab tööandjaid rahvusvahelisest värbamisest. Lisaks varasemale võimalusele esitada ühtse loa taotlus kolmandas riigis tuleb direktiivi muudatustega võimaldada ühtse loa taotlemist ka liikmesriigis, kui taotleja juba viibib kehtiva elamisloa valdajana seal. Samuti lühendatakse direktiiviga ühtse loa taotluse läbivaatamise maksimaalset tähtaega, võimaldades erandjuhul menetlust teatud perioodiks pikendada. Tööandjale seatakse kohustuseks teavitada välistöötajat ühtse loa taotluse staatusest ja selle tulemusest, kui taotluse esitas tööandja. Lisaks piiratakse võimalust, et tööandja nõuab välistöötajalt tagasi ühtse loa taotlemise eest tasutud riigilõivu, kui tööandja selle ise tasus. Olulise muudatusena sätestatakse direktiivis, et ühtne luba ei ole edaspidi enam seotud ühe tööandjaga. See tähendab, et välistöötajal on õigus ühtse loa kehtivusaja jooksul vahetada tööandjat, ilma et ta peaks selleks taotlema uut ühtset luba või vahepeal liikmesriigist lahkuma. Muudatusega vähendatakse välistöötaja sõltuvust tööandjast ja seeläbi aidatakse võidelda töötajate ekspluateerimise vastu. Võimaldamaks välistöötajal leida uus tööandja, luuakse direktiiviga välistöötajale võimalus olla töötaja. Eelnevast tulenevalt ei tohi töötaja jäämine olla põhjus ühtse loa tühistamiseks, tingimusel et töötaja olemise kestus ei ületa kolme kuud, kui välistöötajal on ühtne luba olnud vähem kui kaks aastat, või kuut kuud, kui välistöötajal on ühtne luba olnud kauem kui kaks aastat. Direktiiv sisaldab ka uusi nõudeid, et tugevdada kolmandate riikide kodanike kaitsemeetmeid ja tagada võrdne kohtlemine EL-i kodanikega. Lisaks suurendatakse direktiivi muudatustega riigi kohustusi teavitada välismaalasi nende õigustest, tagada tõhus kontroll välismaalaste töötingimuste üle ja tõhusad karistused tööandjatele töötingimuste rikkumise korral, parendades seeläbi kaitset tööalase ärakasutamise eest.

⁸ [d1f2a7ff-f9e3-4276-84da-e26ce5c658c2_en](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0160&from=EN).

⁹ Euroopa Komisjoni raport Euroopa Parlamendile ja nõukogule direktiivi 2011/98/EL kohta, eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0160&from=EN.

¹⁰ Euroopa Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Uus rände- ja varjupaigalepe“, 23.09.2020, COM(2020) 609 final, lk 27.

¹¹ COM/2022/655 final, 2022/0131 (COD), [EUR-Lex - 52022PC0655 - ET - EUR-Lex](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0655&from=EN).

Mitme direktiivi muudatuse osas on Eesti riigisisene õigus juba kooskõlas, mistõttu eelnõu neid direktiivi sätteid ei hõlma:

- Direktiivi artikli 4 lõike 2 kohaselt **peab liikmesriik võimaldama välismaalasel ühtse loa taotlemist ka liikmesriigis viibides**, kui ta viibib asjaomases liikmesriigis kehtiva elamisloa alusel. Samuti võib liikmesriik riigisisese õiguse kohaselt võtta vastu ühtse loa taotlusi, mille on esitanud teised tema territooriumil seaduslikult viibivad kolmanda riigi kodanikud.

Eesti õigus on direktiivi nõuetega kooskõlas. VMS-i § 216 lõike 1 kohaselt võib PPA-s taotleda tähtajalist elamisluba välismaalane, kellel on Eestis viibimiseks seaduslik alus. Seega võib kehtiva korra kohaselt tähtajalist elamisluba töötamiseks Eestis taotleda nii välismaalane, kes elab Eestis elamisloa alusel, kui ka välismaalane, kellel on riigis viibimiseks muu seaduslik alus, sealhulgas viisa või viisavaba viibimise õigus.

- Direktiiviga lühendatakse ühtse loa taotluse läbivaatamise tähtaega. Kui direktiivi 2011/98/EL kohaselt tuli otsus taotluse kohta vastu võtta hiljemalt nelja kuu jooksul, siis uuesti sõnastatud direktiivi artikli 5 lõike 2 kohaselt tuleb **otsus taotluse kohta vastu võtta hiljemalt 90 päeva jooksul**. Seejuures on täpsustatud, et juhul kui seoses üksiktaotlusega kontrollitakse tööturu olukorda, peab menetlustähtaeg hõlmama tööturu kontrolli läbiviimiseks vajalikku aega. Direktiivi põhjenduspunkti 15 kohaselt ei hõlma otsuse vastuvõtmise tähtaeg tööturu olukorra üldist kontrollimist, mis ei ole seotud üksiktaotlusega loa saamiseks.

Eesti õigus on direktiivi nõuetega kooskõlas. Siseministri 12. jaanuari 2017. aasta määruse nr 7 „Tähtajalise elamisloa ja selle pikendamise ning pikaajalise elaniku elamisloa ja selle taastamise taotlemise kord ning legaalse sissetuleku määrad¹²“ (edaspidi *tähtajalise elamisloa määrus*) § 26 lõike 1 kohaselt tehakse otsus tähtajalise elamisloa andmise või selle andmisest keeldumise kohta 90 päeva jooksul menetluse algatamise päevast alates. Tähtajalise elamisloa menetlustähtaeg ei hõlma Eesti Töötukassa loa taotlemise menetlusaega. Üldreeglina võib tähtajalise elamisloa töötamiseks anda, kui Eesti Töötukassa on andnud loa töökoha täitmiseks välismaalasega, sest seda töökoha ei ole võimalik täita töökohale esitatavatele kvalifikatsiooni- ja kutsenõuetele vastava Eesti kodaniku, EL-i kodaniku ega Eestis elamisloa alusel elava välismaalasega ning töökoha täitmine välismaalasega on põhjendatud tööturu olukorda arvestades ning Eesti Töötukassa andmetele tuginedes (VMS-i § 177 lõige 1). Vastav luba ei ole seotud välismaalase isikuga ja antakse ühe või mitme töökoha täitmiseks välismaalasega (VMS-i § 177 lõige 2) ning seda tuleb taotleda enne tähtajalise elamisloa taotlemist. Tähtajalise elamisloa määruse § 15 lõike 2 kohaselt annab Eesti Töötukassa motiveeritud loa või keeldub loa andmisest tööandjale töökoha täitmiseks välismaalasega seitsme tööpäeva jooksul. Kuna Eesti Töötukassa luba ei ole seotud üksiktaotlusega, vaid tegemist on tööturu olukorra üldise kontrollimisega, siis ei loeta direktiivi kohaselt Eesti Töötukassa loa läbivaatamise menetlust üldise menetlustähtaja sisse.

- Direktiivi artikli 4 lõike 1 kohaselt peab liikmesriik määrama kindlaks, kas ühtse loa taotluse peab esitama kolmanda riigi kodanik või tema tööandja. **Juhul, kui loa taotluse**

¹² Siseministri 12. jaanuari 2017. aasta määrus nr 7 „Tähtajalise elamisloa ja selle pikendamise ning pikaajalise elaniku elamisloa ja selle taastamise taotlemise kord ning legaalse sissetuleku määrad“, [RT I, 28.12.2023, 19.](#)

esitab tööandja, peab sama artikli lõike 3 kohaselt tagama, et tööandja teavitab välistöötajat aegsasti taotluse staatusest ja taotluse tulemusest.

Eesti õigus on direktiivi nõuetega kooskõlas. VMS-i § 213 lõike 1 kohaselt esitab tähtajalise elamisloa taotluse välismaalane. Üldpõhimõttena (VMS-i § 36) teavitatakse haldusaktist ja sooritatud toimingutest taotlejat. Kuna Eesti seaduste kohaselt esitab taotluse välismaalane, mitte tööandja ning otsusest teavitatakse taotlejat, ei saa tekkida olukorda, kus välismaalast ei teavitata tema töötamiseks antud tähtajalise elamisloa taotluse kohta tehtud otsusest või sellega seonduvatest asjaoludest.

- Direktiivi artikli 6 lõike 1 ja artikli 7 lõike 2 kohaselt on **välismaalasel õigus kontrollida elamisloas sisalduvat lisateavet ning asjakohasel juhul nõuda selle teabe parandamist või kustutamist.**

Eesti õigus on direktiivi nõuetega kooskõlas. Isikuandmete kaitse üldmääruse¹³ §-de 14 ja 17 alusel on välistöötajal õigus saada andmeid tema kohta töödeldavate isikuandmete kohta ning nõuda nende parandamist või kustutamist. Siseministri 18. detsembri 2015. aasta määruse nr 81 „Elamislubade ja töölubade registri põhimäärus“¹⁴ (edaspidi *elamislubade registri põhimäärus*) § 37 kohaselt korraldab vastutav töötleja ebaõigete andmete parandamise viivitamata nende teadasaamisest. Elamislubade registri põhimääruse § 39 alusel on välismaalasel õigus kirjaliku taotluse alusel saada andmed selle kohta, millised isikuandmed on tema kohta elamislubade ja töölubade registrisse kantud, samuti tema enda poolt andmekogusse esitatud andmed. Juhul, kui selgub, et registris kajastatud andmed ei ole korrektsed, on vastutav töötleja kohustatud need andmekogus korrigeerima.

Teatud direktiivi sätete, ennekõike tööandja vahetamise ja töötuks jäämise võimaluse, aga ka teatud välistöötajate kategooriate puhul võrdse kohtlemise sätete osas, ei ole riigisisene õigus kooskõlas, mistõttu on **direktiivi ülevõtmiseks vaja riigisisest õigust muuta.**

2.2. Eelnõu eesmärk

Eelnõuga viiakse riigisisene õigus kooskõlla direktiivis sätestatuga.

Eelnõul on kolm peamist eesmärki:

- 1) **lihtsustatakse töötamiseks antud tähtajalise elamisloa alusel töökohavahetust, vähendades seeläbi nii välismaalase, tööandja kui ka riigi menetluskoormust;**
- 2) **lubatakse töötamiseks antud tähtajalise elamisloa kehtivusajal olla töötaja, et soodustada juba riigis viibivate välismaalaste tõhusamat kaasamist tööturule;**
- 3) **laiendatakse sotsiaalkindlustushüvitiste subjektide ringi lühiajalise töötamise eesmärgil välja antud pikaajalise viisa alusel töötavatele välismaalastele, tugevdades seeläbi välistöötajate põhiõigusi.**

Eelnõu väljatöötamisel on silmas peetud Eesti rändepoliitika eesmärki, milleks on ühelt poolt soodustada nende välismaalaste Eestisse elama asumist, kes annavad kogu ühiskonnale suuremat lisaväärtust, ning teiselt poolt hoida ära elamislubade ja viisade väärkasutust ning ebaseaduslikku sisserännet, et tagada turvalisus, avalik kord ja riigi julgeolek. Tagamaks

¹³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. aprilli 2016. aasta määrus (EL) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus), [ELT L 119, 4.5.2016](#), lk 1–88.

¹⁴ Siseministri 18. detsembri 2015. aasta määruse nr 81 „Elamislubade ja töölubade registri põhimäärus“, [RT I, 28.12.2023, 9](#).

majanduse konkurentsivõime ja jätkusuutlikkus, on oluline soodustada välistöötajate kaasamist tööturule ning võimaldada senisest paindlikumalt töökohavahetust. Juhitud rändepoliitika lahutamatu osa on ka tõhusad meetmed elamislubade ja viisade väärkasutuse ärahoidmiseks ning ebasoovitava ja ebaseadusliku sisserände ennetamiseks ja tõkestamiseks. Samuti tuleb arvestada vajadusega kaitsta Eesti tööjõuturgu.

2.3. Eelnõu väljatöötamise kavatsus

Muudatus on seotud EL-i õiguse rakendamisega. Eelnõu väljatöötamise kavatsust ei ole koostatud. Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. aasta määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ (edaspidi *HÕNTE*) § 1 lõike 2 punkti 2 kohaselt ei pea eelnõu väljatöötamise kavatsust koostama, kui eelnõus käsitletakse EL-i õiguse rakendamist ning eelnõu aluseks oleva EL-i õigusakti eelnõu menetlemisel on sisuliselt lähtutud sama paragrahvi lõike 1 nõuetest.¹⁵

Eesti seisukohad direktiivi ettepaneku kohta kinnitati 4. mai 2023. aasta Vabariigi Valitsuse istungil ning 16. mai 2023. aasta [Riigikogu põhiseaduskomisjonis](#) ja 22. mai 2023. aasta [Riigikogu EL-i asjade komisjonis](#).

Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu heakskiidetud seisukohtade järgi toetas Eesti direktiivi läbirääkimistel:

- võimalust taotleda elamisluba liikmesriigi siseselt, kui välismaalasel on olemas muu seaduslik alus samas liikmesriigis viibimiseks;
- võimalust, et välismaalane saab vahetada tööandjat ja töökohta elamisloa kehtivusaja jooksul tingimusel, et ta vastab töökohale ettenähtud kvalifikatsiooninõuetele;
- asjaolu, et tööandja vahetamine ei tooks kaasa välismaalase pikaajalist töötust ega ülemääraast koormust Eesti sotsiaalsüsteemile;
- põhimõtte säilitamist, mille kohaselt elamisloa kehtivusaja jooksul tööandja vahetamise korral peab uus tööandja taotlema luba töökoha täitmiseks välismaalasega.

Eesti ei toetanud muudatusettepanekut laiendada peretoetustele õigustatud isikute ringi viisa alusel üle kuue kuu riigis töötavatele välismaalastele.

2.4. Eesti kaalutusõigus direktiivi ülevõtmisel

Direktiivi ülevõtmisel on Eestil kaalutusõigus tööandja vahetamise tingimuste, tööta olemise perioodi ja tingimuste, võrdse kohtlemise sätete ning ühtse loa menetluse ja ühtset luba käsitlevate direktiivi sätete kohaldamisel õppimiseks antud tähtajalisele elamisloale.

- 1) Direktiivi ülevõtmisel **võivad EL-i liikmesriigid piirata tööandja vahetamise võimalust, seades selle sõltuvusse tööturu kontrollimisega, nõudes tööandja muutumisest teatamist ja kehtestades miinimumperioodi (mitte üle kuue kuu), mille jooksul peab ühtse loa omanik töötama oma esimese tööandja juures (direktiivi artikli 11 lõige 3).**

¹⁵ Direktiivi mõju on hinnatud Euroopa Komisjoni 7. juuni 2016. aasta ettepanekus Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi kohta kolmandate riikide kodanike kõrgema tasandi kutseoskusi nõudva töö eesmärgil riiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta, [COM\(2016\) 378 final](#).

Eesti kasutab võimalust kontrollida tööturu olukorda, kui välismaalane vahetab tööandjat elamisloa andmise järel esimese aasta jooksul. Üldreeglina peab tööandja enne töötamiseks antud tähtajalise elamisloa taotlemist saama Eesti Töötukassalt loa töökoha täitmiseks välismaalasega. Eesti Töötukassa andmetel oli 2025. aasta jaanuaris registreeritud töötute määr Eestis 7,4% (51 117 töötut)¹⁶. Eesti Panga andmetel on viimase kahe aasta töötuse määr tõus EL-i riikide seas olnud suurim just Eestis¹⁷. Seega on oluline suunata Eesti ettevõtjaid eelistama kohalikku tööjõudu ja kehtestada lisanõuded välismaalase Eestis töötamisele. Õiguskord, mis võimaldab paindlikult tööandjat ja töökohta vahetada, ei tohiks muutuda võimaluseks tööturu kaitse meetmetest kõrvale hoida. Sellel põhjusel on eesmärgipärane seada piirang, et kui välismaalane soovib töötamiseks antud tähtajalise elamisloa saamise järel esimese aasta jooksul töökohavahetust, tuleb selleks taotleda Eesti Töötukassalt luba, kui see oleks nõutav juhul, kui välismaalane taotleks uut tähtajalist elamisluba töötamiseks. Seeläbi on välistatud, et töötamiseks taotletakse tähtajalist elamisluba alusel, mille puhul Eesti Töötukassa luba ei ole tarvis, ning elamisloa saamise järel vahetatakse see ümber alusega, millele tavapäraselt on tarvis tööandjal saada esmalt Eesti Töötukassalt luba. Küll aga, kui välismaalane on juba Eestis töötanud kauem kui aasta ja seega Eesti tööturule integreerunud, ei ole mõistlik enam nõuda, et tööandja taotleks välismaalase tööle võtmiseks Eesti Töötukassalt luba. Sarnane regulatsioon on juba kehtestatud ka siis, kui taotletakse töötamiseks antud elamisluba EL-i sinise kaardi erisuse alusel.

Samuti kasutab Eesti võimalust nõuda tööandja vahetamisest teavitamist. Töötamiseks antud tähtajalise elamisloa menetluses kontrollitakse peale välismaalasega seonduvate asjaolude ka tööandja ja töötamisega seonduvaid asjaolusid. Töökohavahetuse puhul on oluline, et ka uue tööandja juures või sama tööandja juures uuel töökohal töötamise tingimused vastaksid VMS-is sätestatud nõuetele, muu hulgas nõutava töötasu osas. Töökohavahetuse registreerimise regulatsioon võimaldab haldusorganil töötamise tingimuste täitmist kontrollida ning juhul, kui need ei vasta nõuetele, ei anta välismaalase töökohavahetuseks luba. See kaitseb ka välismaalast, kuna enne kui välismaalane vahetab töökohta, kontrollib haldusorgan, kas tööandja täidab talle seadusega pandud nõudeid. Seeläbi välditakse näiteks olukorda, kus välismaalase elamisluba võidakse hiljem kehtetuks tunnistada, sest uuel tööandjal on maksuvõlgnevus või ta ei ole muul põhjusel usaldusväärne.

Eesti ei kasuta võimalust seada nõuet, et välistöötaja peab enne uue tööandja juures tööle asumist olema töötanud teatud perioodi esimese tööandja juures. Seni ei ole VMS-is sellist piirangut sätestatud ja välistöötajal on igal ajal võimalik taotleda uut töötamiseks antud tähtajalist elamisluba, et töökohta vahetada. Sellise piirangu seadmine mõjutaks negatiivselt ka välistöötajat, kuna kohustus töötada teatud perioodi esimese tööandja juures suurendab töötajate ekspluateerimise riske.

- 2) Direktiivi ülevõtmisel võivad EL-i liikmesriigid otsustada **mitte kohaldada direktiivi II peatükki, mis sätestab ühtse taotluse menetluse ja ühtse loa sätteid, õppimise eesmärgil riiki saabuvatele välismaalastele** (direktiivi artikli 3 lõige 3).

Eesti seda võimalust ei kasuta. Ka direktiiv 2011/98/EL andis liikmesriikidele sama kaalutusõiguse. Ühetaolise lähenemise eesmärgil otsustati direktiivi 2011/98/EL ülevõtmisel kohaldada ka õppimiseks antud tähtajalisele elamisloale ühtse loa vormi. Alates 2013. aastast ei väljastata Eestis enam eraldi tööloa, muu hulgas õppimiseks antud tähtajalise elamisloa puhul. Ka edaspidi on mõistlik väljastada kombineeritud

¹⁶ Eesti Töötukassa 2025. [Registreeritud töötud | Töötukassa](#).

¹⁷ O. Soosaar, L. Matsulevitš. Eesti Pank, Tööturu Ülevaade, 2/24, lk 18. [Tööturu Ülevaade, 2/2024](#).

elamis- ja tööluba ning mitte luua õppimiseks antud tähtajalise elamisloa puhul eraldi tööloa regulatsiooni. Oluline on täheldada, et muul kui töötamise eesmärgil väljastatavate lubade puhul kohaldatakse direktiivi II peatükki üksnes lubade vormi suhtes ega reguleeri selliste lubade taotlemise ja väljastamise menetlust (direktiivi põhjenduspunkt 23).

- 3) Direktiivi ülevõtmisel **võivad EL-i liikmesriigid võimaldada välistöötajal olla töötaja pikema ajavahemiku vältel**, kui direktiivis sätestatud (direktiivi artikli 11 lõige 4).

Eesti seda võimalust ei kasuta. Eesti rändepoliitika eesmärk on soodustada nende välismaalaste Eestisse elama asumist, kes annavad kogu ühiskonnale suuremat lisaväärtust. Eelnõu § 13 muudatustega võimaldatakse välistöötajal olla töötaja, et tal oleks võimalik uut tööandjat otsida ja tööandjad saaksid tõhusamalt värvata juba Eestis viibivaid välistöötajaid. Seejuures, mida pikemalt on välismaalane Eesti sotsiaalsüsteemi panustanud, seda pikemalt on tal lubatud töötaja olla. Samas on oluline, et lubatud töötaja olemise periood ei oleks liiga pikk ja välismaalane ei muutuks koormaks Eesti sotsiaalsüsteemile. Eelnevast lähtudes ei ole täiendava töötaja olemise perioodi võimaldamine eesmärgipärane.

- 4) Direktiivi ülevõtmisel **võivad EL-i liikmesriigid – juhul kui töötus kestab kauem kui kolm kuud – nõuda, et ühtse loa valdaja tõendaks, et tal on piisavad rahalised vahendid enda ülalpidamiseks ilma asjaomase liikmesriigi sotsiaalabi süsteemita** (direktiivi artikli 11 lõige 4).

Eesti kasutab seda võimalust. Direktiivi kohaselt peab liikmesriik võimaldama välismaalasel, kellel on tähtajaline elamisluba töötamiseks, teatud perioodi olla töötaja. Eelnõu § 1 punkti 13 muudatustega lubatakse välismaalasel olla töötaja kuni kolm kuud ja kui välismaalasel on olnud kehtiv elamisluba töötamiseks vähemalt kaks aastat, on tal lubatud olla töötaja kuni kuus kuud. On oluline, et välismaalase pikemaajaline töötus ei koormaks ülemäära Eesti sotsiaalsüsteemi. Üldpõhimõttena peab välismaalasel olema tähtajalise elamisloa saamiseks piisav legaalne sissetulek, mis võimaldab tema ja tema perekonnaliikmete toimetuleku Eestis (VMS-i § 117 lõike 1 punkt 3). Seetõttu seatakse eelnõuga nõue, et kauem kui kolmekuulise töötaja olemise perioodil peab välismaalasel olema piisav legaalne sissetulek, mis võimaldab tema toimetuleku Eestis.

- 5) Direktiivi ülevõtmisel võivad **EL-i liikmesriigid piirata teatud tingimustel võrdse kohtlemise kohaldamist haridus- ja kutseõppe, sotsiaalkindlustusliikide, perehüvitiste, maksusoodustuste, tööhõiveametite pakutavate nõustamisteenuste ja teabe ning kaupadele ja teenustele juurdepääsu osas** (direktiivi artikli 12 lõige 2).

Eesti on kasutanud võimalust teatud osas (õppelaenu ja -toetused) piirata haridus- ja kutseõpet. Vastav kaalutusõigus anti liikmesriikidele juba direktiiviga 2011/98/EL. Sama kaalutusõigus on jäetud kehtima direktiivi artikli 12 lõike 2 punktiga a. Eelnõuga Eesti kehtivat korda ei muudeta. Eelnõuga kehtivat riigisisest õigust haridus- ja kutseõppe osas ei muudeta.

Eesti on kasutanud peretoetuste andmise piiramist nendele välismaalastele, kellel on lubatud töötada viisa alusel. Vastav kaalutusõigus anti liikmesriikidele juba direktiiviga 2011/98/EL. Sama kaalutusõigus on jäetud kehtima direktiivi artikli 12 lõike 2 punkti b alusel. Eelnõuga kehtivat riigisisest õigust peretoetuste osas ei muudeta.

Samuti kasutab Eesti võimalust piirata sotsiaalkindlustuste kohaldamist üksnes neile kolmandatest riikidest viisa alusel saabunud töötajatele, kellel on töökoht. Vastav kaalutusõigus anti liikmesriikidele juba direktiiviga 2011/98/EL. Sama kaalutusõigus on jäetud kehtima direktiivi artikli 12 lõike 2 punkti b alusel. Kehtiv õigus sotsiaalkindlustushüvitiste kohaldamist viisa alusel Eestis viibivatele ja töötavatele välismaalastele ette ei näe. Direktiivi artikli 12 lõike 1 punkti e kohaselt tuleb kolmandast riigist pärit töötajaid kohelda võrdselt liikmesriigi kodanikega sotsiaalkindlustusliikide osas, mis on kindlaks määratud määruses nr 883/2004. Direktiivi artikli 12 lõike 2 punkti b kohaselt võib sotsiaalkindlustusliikide osas võrdset kohtlemist piirata, kuid mitte piirata neid õigusi nende kolmandast riigist pärit töötajate puhul, kellel on töökoht või kes on töötanud vähemalt kuus kuud ja on registreeritud töötutena. Riigisisese õiguse kohaselt ei ole viisa alusel riigis viibivatel välismaalastel võimalik end töötuna registreerida. Direktiiv ei kohusta seda ka võimaldama. Eelnevast lähtudes võib sotsiaalkindlustushüvitiste kohaldamist piirata nende välistöötajate puhul, kes on töötamiseks antud viisa alusel Eestis töötanud, kuid kelle töösuhe on lõppenud ja kes on tööta. Küll peab võimaldama võrdset kohtlemist sotsiaalkindlustuse osas nendele pikaajalise viisaga viibivatele välismaalastele, kes töötavad. Seega laiendatakse eelnõuga sotsiaalkindlustushüvitiste isikulist kohaldamisala lühiajalise töötamise eesmärgil välja antud pikaajalise viisaga Eestis töötavatele välismaalastele.

Eesti ei kasuta maksusoodustuste osas võrdse kohtlemise piiramise õigust. Vastav kaalutusõigus anti liikmesriikidele juba direktiiviga 2011/98/EL. Sama kaalutusõigus on jäetud kehtima direktiivi artikli 12 lõike 2 punkti c alusel. Eelnõuga kehtivat riigisisest õigust maksusoodustuste osas ei muudeta.

Eesti ei kasuta kaupadele ja teenustele ning üldsusele kättesaadavate kaupade ja teenuste pakkumisel võrdse kohtlemise piiramise õigust. Vastav kaalutusõigus anti liikmesriikidele juba direktiiviga 2011/98/EL. Sama kaalutusõigus on jäetud kehtima direktiivi artikli 12 lõike 2 punkti g alusel. Eelnõuga kehtivat riigisisest õigust kaupadele ja teenustele juurdepääsu osas ei muudeta.

2.5. Eelnõu meetmed ja nende põhiseaduspärasus

2.5.1. Tegevusala, elukutse ja töökoha valikuvabadus

Direktiivi artikli 11 lõigete 2 ja 3 kohaselt võivad liikmesriigid ühtse loa valdaja õiguse vahetada tööandjat siduda nõudega, et tööandja vahetumise korral kontrollitakse tööturu olukorda ning pädevaid asutusi teavitatakse tööandja vahetamisest. Eelnõuga lubatakse töötamiseks antud tähtjalise elamisloa kehtivusajal töökohavahetust tingimusel, et töökohavahetus on PPA juures registreeritud. Seejuures, kui tegemist on töötamise alusega, mille puhul kohaldatakse VMS-i kohaselt Töötukassa loa nõuet, tuleb uuel tööandjal töökohavahetuse registreerimiseks taotleda Töötukassalt luba välismaalase tööle võtmiseks. Töötukassa loa taotlemine ei ole vajalik, kui välismaalane on Eestis töötanud töötamiseks antud tähtjalise elamisloa alusel vähemalt 12 kuud. Seega sätestatakse eelnõuga töökohavahetusele teatud lisatingimused.

Direktiivi artikli 11 lõike 4 kohaselt võivad liikmesriigid lubada ühtse loa valdajal olla töötü pikema ajavahemiku jooksul kui direktiiviga seatud miinimumnõuded. Eelnõuga lubatakse töötamiseks antud tähtjalise elamisloa kehtivusajal olla tööta direktiivis ette nähtud ajavahemiku jooksul, kuid mitte pikemalt. Seega, kui välismaalase tööta olemise aeg on pikem kui eelnõu muudatustega ette nähtud, on see aluseks tähtjalise elamisloa kehtetuks tunnistamisele.

PS-i § 29 lõike 1 esimese lause järgi on Eesti kodanikul õigus vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta. See õigus kaitseb ka juba tekkinud töö- või teenistussuhte jätkumist¹⁸. Seadusega võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra. Kui seaduses ei sätestata teisiti, siis on see õigus võrdselt Eesti kodanikuga ka Eestis viibival välisriigi kodanikul ja kodakondsuseta isikul.

PS-i § 29 lõike 1 kaitse all on iga tegevus, millega inimene teenib igapäevast elatist, millest tema äraelamine sõltub. Kõige üldisemalt ja ennekõike sätestatakse selle põhiseaduse paragrahviga negatiivse tõrjeõigus ehk õigus nõuda, et avalik võim ei sekkuks põhjendamatult isiku põhiõigusesse vabalt valida (või mitte valida) seda tegevusala või elukutset, millega teenida elatist¹⁹. PS-i § 29 sisustamisel on mõistlik arvestada EL-i ja siduva rahvusvahelise õigusega.

Põhiõiguse kaitseala jaguneb esemeliseks ja isikuliseks kaitsealaks. Põhiõiguse esemeline kaitseala on põhiõiguse kandja tegevus, omadus või seisund, mida antud norm hõlmab. Töökoha valikuvabaduse **esemelises kaitsealas** on olukorrad, kus isiku subjektiivne õigus võib olla või saada rikutud. Töökoha valikuvabadus kaitseb isikut selle eest, et ta saaks vabalt valida endale tegevusala, elukutset ja töökohta ilma riigi sekkumiseta. Isikulises kaitsealas on isikute ring ja põhiõiguste kandjaid, keda vastav põhiõigus kaitseb. Põhiõigused jaotuvad põhiõiguse kandja järgi kõigi ja igaühe õigusteks ning kodanikuõigusteks. Selle põhiõiguse isikuline kaitseala hõlmab nii Eesti kodanikke kui ka Eestis viibivat välisriigi kodanikke ja kodakondsuseta isikut. PS-i § 29 on päritolult palgatöötajatele suunatud põhiõigus, mis peab ennekõike kaitsma isikuid, kes alluvad töö tegemisel teiste isikute juhtimisele ja kontrollile²⁰.

PS-i § 29 lõike 1 teises lauses on ette nähtud lihtne seaduse reservatsioon, kus seadus võib ette näha õiguse kasutamise tingimused ja korra, piirangud või kitsendused. Töökoha valimise piirang ei tohi kahjustada seadusega kaitstud huvi või õigust rohkem, kui saab põhjendada normi legitiimse eesmärgiga. Meetmed peavad olema proportsionaalsed soovitud eesmärgiga. Seega võib seadusandja põhjendatud juhtudel piirata isiku õigust valida tegevusala, elukutset ja töökohta, kuid selline piirang peab olema proportsionaalne ehk sobiv, vajalik ja mõõdukas.

Meetmete sobivus

Sobiv ehk kohane on meede, mis aitab kaasa legitiimse eesmärgi saavutamisele. Eelnõu lihtsustab tööandja ja töökoha vahetamist selle elamisloa kehtivusajal. Samas hoitakse eelnõu muudatustega ära lihtsustatud töövahetuse korra väärkasutust ning sätestatakse tööturu kaitsemeetmed. Eelnõu sisaldab kokkuvõtlikult järgmisi meetmeid, millega eelnõu eesmäärke saavutatakse:

- 1) võimaldatakse välismaalasele töötamiseks antud tähtajalise elamisloa kehtivusajal töökohavahetust ilma, et ta peaks selleks taotlema uut elamisluba. Selleks eesmärgiks kehtestatakse töökohavahetuse registreerimise regulatsioon, mille üks komponente on ka töötukassa loa nõue. Töötukassa luba ei ole vaja, kui välismaalane on Eestis töötanud töötamiseks antud tähtajalise elamisloa alusel vähemalt 12 kuud;
- 2) võimaldatakse töötamiseks antud tähtajalise elamisloa kehtivusajal olla töötaja. Kui välismaalase töötaja olemise periood on kauem kui kolm kuud, peab välismaalasel olema piisav leaalne sissetulek, mis tagab tema toimetuleku Eestis.

¹⁸ [RKÜKo, 27.06.2005, 3-4-1-2-05](#), p-d 67–69; [RKPKo, 12.04.2021, 5-21-1/10](#), punkt 26, RKÜKo = Riigikohtu üldkogu, RKPKo = Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium.

¹⁹ [RKPKo, 07.02.2022, 5-22-2](#), p 59.

²⁰ [RKPKo, 07.02.2022, 5-22-2](#), p 61.

Võimalus vahetada töötamiseks antud tähtajalise elamisloa kehtivusajal tööandjat ja töökohta ilma, et peaks selleks taotlema uut elamisluba, aitab kaasa elamisloa menetluse lihtsustamisele ja paindlikkusele nii tööandja, välismaalase kui ka haldusorgani jaoks. Töökohavahetuse registreerimise nõue aitab tagada, et töötamine uuel töökohal vastab VMS-is sätestatud nõuetele ja tõkestab paindlikuma töötamise regulatsiooni väärkasutust. Sama eesmärki täidab ka töötukassa loa nõue, tagades ühtlasi tööturu kaitse.

Võimalus olla töötamiseks antud elamisloa kehtivusajal töötaja, soodustab juba riigis viibiva välismaalase tõhusamat kaasamist tööturule, kuna teatud perioodil saab ta uut tööandjat otsida ja tema viibimisel ei tunnistata kehtetuks. Välismaalane võib elamisloa kehtivusajal olla töötaja rohkem kui üks kord, kuid kogu tema töötamise periood elamisloa kehtivusajal ei tohi ületada seaduses sätestatud perioodi. Samas sätestatakse eelnõuga nõue, mille kohaselt peab välismaalasel pikema kui kolmekuulise töötamise perioodi korral olema piisav legaalne sissetulek, mis võimaldab tema toimetuleku Eestis. Muudatuse eesmärk on vältida, et pikema töötamise perioodi korral muutuks välismaalane koormaks Eesti sotsiaalsüsteemile.

Eelnõu meetmed on väärkasutuse ennetamise ja sotsiaalsüsteemi koormuse vältimise eesmärki arvestades sobilikud ning aitavad selle saavutamisele kaasa.

Meetmete vajalikkus

Eelnõu meetmed on vajalikud, kui eelnõu eesmärki ei ole võimalik muul leebemal viisil vähemalt sama hästi saavutada.

- 1) Töökohavahetuse võimalus töötamiseks antud tähtajalise elamisloa kehtivusajal ilma, et selleks peaks taotlema uut elamisluba, muudab välismaalasele Eestis töötamise tingimused paindlikumaks ning PPA-le vastava regulatsiooni järgimise ja kontrollimise lihtsamaks ja selgemaks. Samuti vähendab muudatus välistöötaja sõltuvust tööandjast ja aitab seeläbi võidelda töötajate ekspluateerimise vastu. Töökohavahetuse registreerimise nõue on vajalik, et PPA-l oleks võimalik kontrollida, kas töötamine uuel töökohal vastab VMS-is sätestatud nõuetele. Meede on vajalik ka välismaalase kaitsmiseks, kuna töökohavahetuse registreerimise menetluses kontrollib haldusorgan, kas tööandja, kelle juurde välismaalane soovib tööle asuda, täidab talle seadusega pandud nõudeid. Seeläbi välditakse näiteks olukorda, kus välismaalase elamisluba võidakse hiljem kehtetuks tunnistada, sest uuel tööandjal on maksuvõlgnevus või ta ei ole muul põhjusel usaldusväärne.
- 2) Võimalus olla töötamiseks antud tähtajalise elamisloa kehtivusajal töötaja, võimaldab välistöötajal leida uus tööandja. Lubatud perioodil töötamine ei ole ka põhjus elamisloa tühistamiseks, tingimusel et see ei ületa kolme kuud, kui välistöötajal on ühtne luba olnud vähem kui kaks aastat, või kuut kuud, kui välistöötajal on luba olnud kauem kui kaks aastat. Nõue, mille kohaselt peab välismaalasel olema pikema kui kolmekuulise töötamise perioodi korral piisav legaalne sissetulek, aitab vältida seda, et välismaalane muutub koormaks riigi sotsiaalsüsteemile.

Eelnõu meetmetele ei ole alternatiive, mis aitaksid sama hästi tagada tegevusala, elukutse ja töökoha valikuvabadust, takistades samas regulatsiooni väärkasutust ning koormust riigi sotsiaalsüsteemile. Olukorras, kus eelnõu meetmetele ei ole võrreldavaid ja eesmärgi saavutamiseks sama tulemuslikke alternatiive, tuleb eelnõu meetmeid pidada vältimatult vajalikuks.

Meetmete mõõdukus

Eelnõu meetmete mõõdukuse hindamisel tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt eesmärgi tähtsust. Seejuures kehtib reegel: mida intensiivsem on riive, seda mõjuvamad peavad olema seda õigustavad põhjused.

- 1) Töötamiseks antud tähtajalise elamisloa kehtivusajal töökohavahetuse võimalus on välismaalasele positiivne muudatus. Kuigi töökohavahetuse registreerimise, sealhulgas töötukassa loa nõudega piiratakse PS-i § 29 kaitsealas olevat õigust, on piirang mõõdukas ning nii välismaalasele kui ka uuele tööandjale vähem koormav kui uue tähtajalise elamisloa taotlemise nõue.
- 2) Võimalus olla töötamiseks antud tähtajalise elamisloa kehtivusajal tööta aitab juba riigis viibivaid välismaalasi tõhusamalt tööturule kaasata ja selle soodustava muudatuse kehtestamisega ei esine põhiõiguse rikkumist ega riivet. Kuigi nõue, mille kohaselt peab pikema kui kolmekuulise tööta olemise perioodi jooksul töötamiseks antud tähtajalise elamisloaga välismaalasel olema piisav legaalne sissetulek, ei ole piirang ulatuslik. Ka kehtiva VMS-i § 117 lõike 1 punkti 3 kohaselt peab välismaalasel, kes taotleb tähtajalist elamisluba, olema piisav legaalne sissetulek, mis tagab tema toimetuleku Eestis. Nõude eesmärk on vältida, et Eestisse elama asuvad välismaalased muutuksid koormaks riigi sotsiaalsüsteemile.

Seega on eelnõu meetmed proportsionaalsed.

2.5.2. Isikuandmete töötlemine

PS-i § 26 kohaselt on igaühel õigus perekonna- ja eraelu puutumatusele. Riigiasutused ja kohaliku omavalitsuse üksused ning nende ametiisikud ei tohi kellegi perekonna- ega eraellu sekkuda muidu, kui seaduses sätestatud juhtudel ja korras tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks.

Eelnõu kohaselt ei pea välismaalane enam taotlema uut tähtajalist elamisluba töötamiseks, kui ta soovib vahetada tööandjat või töökohta. Edaspidi peab tööandja esitama PPA-le töökohavahetuse registreerimise taotluse ning eelduslikult selles esitatavad andmed ühtivad sellega, mis tööandja esitab tööandja kutses. Seega väheneb muudatuste järel välismaalaselts küsitavate andmete esitamise kordsus ja tõendite hulk, kuna uut elamisluba ei ole vaja enam taotleda. Tööandjalt kogutavate andmete koosseis ei muutu. Kui varem esitas tööandja PPA-le välismaalase tähtajalise elamisloa taotluse juurde kutse, siis edaspidi tuleb esitada töökohavahetuse registreerimise taotlus. Selles taotluses esitatavad andmed ja tõendid on samad, mis tööandja varem esitas tööandja kutses. Kokkuvõtvalt, kuna muudatuste rakendamine ei too kaasa lisaandmete esitamise kohustust, ei ole vaja muudatust põhiõiguste riive kontekstis täiendavalt analüüsida.

2.5.3. Sotsiaalriigi põhimõtted

Direktiivi artikli 12 lõike 1 punkti e kohaselt tuleb kolmandast riigist pärit töotajaid kohelda võrdselt selle liikmesriigi kodanikega, kus nad elavad, vähemalt sotsiaalkindlustusskeemide osas, mis on määruse nr 883/2004 kohaldamisalas. Eelnõuga laiendatakse õigust sotsiaalkindlustushüvitistele lühiajalise töötamise eesmärgil välja antud pikaajalise viisaga Eestis töötavatele välismaalastele ja seejuures on osa sotsiaalkindlustusliikide puhul nende õigused tagatud juba kehtivate seadustega (näiteks ravikindlustuse seaduse § 5 lõikes 1 sätestatud kindlustatud isiku määratlus).

PS-i § 10 järgi on PS-i aluspõhimõteteks inimväärikuse ja sotsiaaliigi põhimõtted, mis Riigikohtu hinnangul moodustavad Eesti Vabariigi põhikorra tuuma ning on õiguskorra kõige olulisemad normid. Neist põhimõtetest on tuletatavad sotsiaalsed põhiõigused, sealhulgas **PS-i §-s 28** nimetatud õigused.²¹ PS-i § 28 lõike 1 kohaselt on igaühel õigus tervise kaitsesele²² ning lõike 2 kohaselt on Eesti kodanikul õigus riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral. Samuti on puuetega inimesed riigi ja kohalike omavalitsuste erilise hoole all. PS-i § 28 lõike 2 sätestab ka, et kui seadus ei sätesta teisiti, siis on lõikes 2 viidatud õigused võrdselt Eesti kodanikuga ka Eestis viibival välisriigi kodanikul ja kodakondsuseta isikul. PS-i § 12 kohaselt on kõik seaduse ees võrdsed.

Eelnõuga muudetakse mitmeid sotsiaalkindlustust puudutavaid seadusi ning laiendatakse nendes sätestatud õigusi Eesti alaliste elanike ja tähtajalise elamisloa või elamisõigusega isikute kõrval ka lühiajalise töötamise eesmärgil välja antud pikaajalise viisaga Eestis töötavatele välismaalastele. Samas ei tehta seda kõigis sotsiaalkindlustuse liikides, näiteks lubab direktiivi artikli 12 lõike 2 punkt b teha viisaga töötajate puhul erandi perehüvitiste osas. Viisaga viibijaid käsitletakse VMS-i mõistes riigis ajutiste viibijatena, mistõttu ei ole neile tagatud samasuguseid õigusi nagu Eesti elanikele. Piiratud ressursside tingimustes tuleks eelistada oma kodanikke ja riigis juba elavaid välismaalasi, mistõttu on põhjendatud teatud osas piirata viisaga viibijate õigust hüvitistele. PS-iga on kooskõlas piirata nii PS-i § 28 kaitsealasse jäävate riskide puhul kui ka sinna mittekuuluvate riskide puhul hüvitisi ja toetusi saavate isikute ringi. Põhiseadusandja on eelduslikult sidunud abi andmise Eestis elamise ja töötamise ning ühiskonna liikmesuse sisuliste tingimustega (sotsiaalkindlustusõiguses tuntud ka kui territoriaalsuse ja solidaarsuse põhimõtted). Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika kohaselt on piirangud põhjendatud näiteks riigis lühiajaliselt viibivate isikute korral.²³

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Direktiivi eeskirjad hõlmavad enamikku EL-i mittekuuluvaid töötajaid. Direktiivi artikli 3 lõike 1 kohaselt **kohaldatakse direktiivi nende kolmanda riigi kodanike suhtes**, kes:

- 1) taotlevad töötamiseks antud tähtajalist elamisluba;
- 2) on lubatud EL-i liikmesriiki töötamise eesmärgil, olenemata loa liigist;
- 3) on lubatud EL-i liikmesriiki elamisloa alusel muul kui töötamise eesmärgil, kuid kellel on lubatud töötada.

EL-i ühtne piirikontrolli-, varjupaiga- ja sisserändepoliitika hõlmab kolmandate riikide kodanike, sealhulgas määratlemata kodakondsusega või kodakondsuseta isikute Schengeni alale sisenemise, seal viibimise ja sellelt lahkumise tingimusi. Seetõttu **ei kohaldata direktiivi** liikmesriikide, Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriikide ja Šveitsi Konföderatsiooni kodanikele ega nende perekonnaliikmetele. Samuti ei kohaldata direktiivi selle artikli 3 lõike 2 kohaselt kolmanda riigi kodanikele:

- 1) keda loetakse lähetatuks nii kaua, kui nad viibivad lähetuses;
- 2) kes on taotlenud liikmesriiki lubamist või kes on sinna lubatud ettevõtjasiseselt üleviidud töötajatena kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga 2014/66/EL (edaspidi *direktiiv 2014/66 EL*);
- 3) kes on taotlenud liikmesriiki lubamist või kes on sinna lubatud hooajatöötajatena kooskõlas direktiiviga 2014/36/EL või *au pair*’ina;

²¹ K. Muller, A. Henberg, A. Sarapuu. PS § 28 kommentaarid, p 11. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, viies, parandatud ja täiendatud väljaanne. Justiitsministeerium: 2020. <https://pohiseadus.ee/public/PSkomm2020.pdf>.

²² Kuna tervisekaitsealaseid muudatusi eelnõuga ei tehta, siis seda edaspidi ei käsitleta.

²³ K. Muller, A. Henberg, A. Sarapuu. PS § 28 kommentaarid, p 19. – (viide 20).

- 4) kellele on kooskõlas nõukogu direktiiviga 2001/55/EÜ antud luba elada liikmesriigis seoses ajutise kaitsega või kes on taotlenud sel põhjusel elamisluba ja kelle ajutise kaitse taotluse kohta ei ole veel otsust tehtud;
- 5) kes on kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga 2011/95/EL rahvusvahelise kaitse saajad või kes on taotlenud rahvusvahelist kaitset vastavalt nimetatud direktiivile ning kelle taotluse kohta ei ole veel lõplikku otsust tehtud;
- 6) kes on kaitse saajad vastavalt liikmesriigi õigusele, rahvusvahelistele kohustustele või liikmesriigi tavale või kes on taotlenud kaitset vastavalt liikmesriigi õigusele, rahvusvahelistele kohustustele või liikmesriigi tavale ning kelle taotluse kohta ei ole veel lõplikku otsust tehtud;
- 7) kes on pikaajaline elanik vastavalt direktiivile 2003/109/EÜ;
- 8) kelle riigist väljasaatmine on peatatud faktidele või õigusele tuginedes;
- 9) kes on taotlenud liikmesriiki lubamist või kes on sinna lubatud iseenda tööandjana;
- 10) kes on taotlenud liikmesriiki lubamist või kes on sinna lubatud liikmesriigis registreeritud või liikmesriigi lipu all sõitval laeval töötava meremehe või muu töötajana.

Direktiivi peatükke kohaldatakse välistöötajatele erinevas ulatuses:

- Direktiivi II peatükki, milles on reguleeritud ühtse taotluse menetlus ja ühtset luba käsitlevad sätted, kohaldatakse üksnes tähtjaliste elamislubade suhtes. Seejuures kohaldatakse direktiivi sätteid muul kui töötamise eesmärgil väljastatavate elamislubade puhul ainult selliste lubade vormi suhtes (direktiivi põhjenduspunkt 23). Loa taotluse menetluse, sealhulgas taotluse läbivaatamise tähtaja ja menetluslike tagatiste sätteid kohaldatakse vaid töötamiseks antud elamisloale. Direktiivi II peatükki ei kohaldata nende kolmandate riikide kodanike suhtes, kellele on antud luba töötamiseks viisa alusel (direktiivi põhjenduspunkt 14).
- Direktiivi III peatükki, mis reguleerib võrdse kohtlemise õigust, kohaldatakse kõikide direktiivi kohaldamisalasse kuuluvate kolmandate riikide kodanike suhtes, sealhulgas nii nende kolmandate riikide kodanike suhtes, kellele on antud elamisluba töötamiseks muul eesmärgil ja tagatud ligipääs tööturule, kui ka neile, kes on liikmesriiki lubatud töötamise eesmärgil viisa alusel.

Eelnõu koosneb **ühheksast paragrahvist**. Lähtudes eelnõu sisust ja muudatuste eesmärgist, on võrdlev analüüs jagatud teema järgi **neljaks punktiks**.

3.1. Töökohavahetus (§ 1 punktid 1, 4–8, 14 ja 16)

Direktiivi artikli 11 lõike 2 kohaselt peavad EL-i liikmesriigid lubama ühtse loa valdajal vahetada tööandjat. Sama artikli lõike 3 kohaselt võivad liikmesriigid nõuda, et tööandja vahetamisest teavitataks pädevaid asutusi ning kontrollitaks tööturu olukorda, kui asjaomane liikmesriik kontrollib ühtse loa taotluste puhul tööturu olukorda. Tööandja vahetamisest teavitamise raames võivad pädevad asutused kontrollida, kas tööandja vahetamise tingimused on täidetud, ning esitada tööandja vahetamise kohta vastuväiteid. Liikmesriik võib peatada tööandja vahetamise õiguse maksimaalselt 45 päevaks alates tööandja vahetamisest teavitamise päevast.

Eesti kehtiva töörande regulatsiooni kohaselt määratakse töötamiseks antud tähtjalises elamisloas kindlaks tööandja ja töökoht (VMS-i § 185 lõige 1). Tööandjal, kelle juures töötamiseks on välismaalasele tähtjaline elamisluba antud, on VMS-i § 190 lõike 1 kohaselt kutsuja kohustused. Kui välismaalase elamisloas kindlaks määratud töötamise tingimus, näiteks tööandja või töökoht, on muutunud, tunnistatakse välismaalase elamisluba VMS-i § 189 lõike 1 punkti 2 kohaselt kehtetuks. Seetõttu võib välismaalane, kes töötab Eestis töötamiseks antud tähtjalise elamisloa alusel, tööandjat küll vahetada, kuid peab selleks taotlema uut tähtjalist

elamisluba töötamiseks ning uuel tööandjal tuleb elamisloa taotluse juurde esitada kutse. Uuel tööandjal tuleb võtta üle ka kutsuja kohustused. Samuti tuleb uus tähtajaline elamisluba töötamiseks taotleda siis, kui välismaalane jääb tööle küll sama tööandja juurde, kuid soovib tööle asuda uuel töökohal, mille puhul kutse- ja kvalifikatsioonitingimused muutuvad. See tähendab, et kehtiva õiguse kohaselt ei ole töökohavahetus ilma uue töötamiseks antud tähtajalise elamisloa taotlemiseta lubatud. Seejuures võib välismaalane uue tööandja juures või uuel töökohal tööle asuda alles siis, kui PPA on teinud uue töötamiseks antud tähtajalise elamisloa taotluse kohta positiivse otsuse. Kuna otsus elamisloa andmise kohta tehakse tähtajalise elamisloa määruse § 26 kohaselt kuni kahe kuu jooksul (alates 2026. aasta 1. jaanuarist 90 päeva jooksul) ning puudustega taotluse korral võib menetlustähtaeg olla veel pikem, on praktikas töökohavahetuse protsess nii välismaalasele kui ka tööandjale aeganõudev ja koormav.

Muul eesmärgil antud elamislubade puhul ei pea juba kehtiva korra kohaselt välismaalane töökohavahetuse korral uut elamisluba taotlema, kuna elamisluba ei ole seotud konkreetse tööandjaga. Näiteks välismaalane, kes on saanud tähtajalise elamisloa pererände eesmärgil või õppimiseks, kuid kes ka Eestis töötab, ei pea kehtiva õiguse kohaselt taotlema uut elamisluba, kui ta tööandjat vahetab.

Tähtajaline elamisluba antakse üldjuhul kehtivusega kuni viis aastat ja seda pikendatakse kuni kümneks aastaks korraga. Eelneva tõttu on praktikas üha sagedasemad olukorrad, kus välismaalane, kellel on juba töötamiseks antud tähtajaline elamisluba, peab töökohavahetuse tõttu taotlema uut tähtajalist elamisluba töötamiseks. 2022.–2024. aasta andmete põhjal **taotles aastas uut tähtajalist elamisluba töötamiseks keskmiselt 8% nendest välismaalastest, kes juba omasid kehtivat tähtajalist elamisluba Eestis töötamiseks**. 2024. aastal taotles uut tähtajalist elamisluba töötamiseks 711 välismaalast, kellel oli varem tähtajaline elamisluba töötamiseks juba olemas.

Tabel 1. Välismaalased, kes omasid töötamiseks antud elamisluba ja taotlesid uut elamisluba töötamiseks

	2022	2023	2024
Kokku uue elamisloa taotluse esitanuid	704	740	711
Uue taotluse esitanute osakaal kehtivatest töötamiseks antud elamislubadest	9%	8%	7%

Allikas: PPA

Keskmiselt omati esimest tähtajalist elamisluba töötamiseks enne uue saamist 1,85 aastat. Seejuures – kuna tähtajalise elamisloa taotluse kohta tuleb haldusorganil teha otsus kuni kahe kuu jooksul (alates 01.01.2026 kuni 90 päeva jooksul), kuid üldjuhul on vajadus asuda tööle uuel töökohal kiiremini – taotletakse praktikas tihti paralleelselt uue elamisloa taotlusega ka lühiajalise töötamise registreerimist. Lühiajalise töötamise registreerimine võimaldab välismaalasel töökohavahetust kehtiva tähtajalise elamisloa alusel, samal ajal kui tema uut tähtajalise elamisloa taotlust läbi vaadatakse. 2022.–2024. aasta andmete põhjal **taotleti paralleelselt uue töötamiseks antud tähtajalise elamisloaga 37% juhtudel ka lühiajalise töötamise registreerimist**, et välismaalasel oleks kiiremini võimalik uuel töökohal tööle asuda.

Tabel 2. Lühiajalise töötamise registreerimised enne uue elamisloa saamist

	2022	2023	2024
Lühiajalise töötamise registreerimine enne uue töötamiseks antud tähtajalise elamisloa saamist	334	232	249

Allikas: PPA

Olukord, kus töökohavahetuseks tuleb välismaalasel taotleda uus elamisluba, uuel tööandjal esitada sinna juurde kutse ja töökohavahetuse protsessi kiirendamiseks registreerida uuel tööandjal ka välismaalase lühiajaline töötamine, on ebamõistlikult koormav nii välismaalasele, tööandjale kui ka riigile. Samuti takistab see juba Eestis viibivate välistöötajate maksimaalset kaasamist tööturule, avaldades seeläbi pärssivat mõju majanduskasvule ja Eesti ettevõtete konkurentsivõimele.

Eelneva tõttu ning tulenevalt direktiivi nõuetest **muudetakse eelnõuga kehtivat töörande regulatsiooni, võimaldades kehtiva töötamiseks antud tähtajalise elamisloa alusel töökohavahetust ilma, et selleks tuleks taotleda uut elamisluba.** Samuti kiirendatakse töökohavahetusega seonduvate lubade menetlusaega, vähendades seeläbi vajadust täiendavalt lühiajalise töötamise registreerimiseks.

Töökohavahetuse puhul kasutatakse direktiivi artikli 11 lõike 3 punktis a ette nähtud võimalust, et pädevaid asutusi teavitatakse tööandja vahetamisest.

2022.–2024. aasta andmete põhjal sai **87% taotlustest, kus kehtivat töötamiseks antud elamisluba omav välismaalane taotles uut elamisluba töötamiseks, positiivse otsuse.** 13% taotlustest sai keelduva otsuse või menetlus lõpetati.

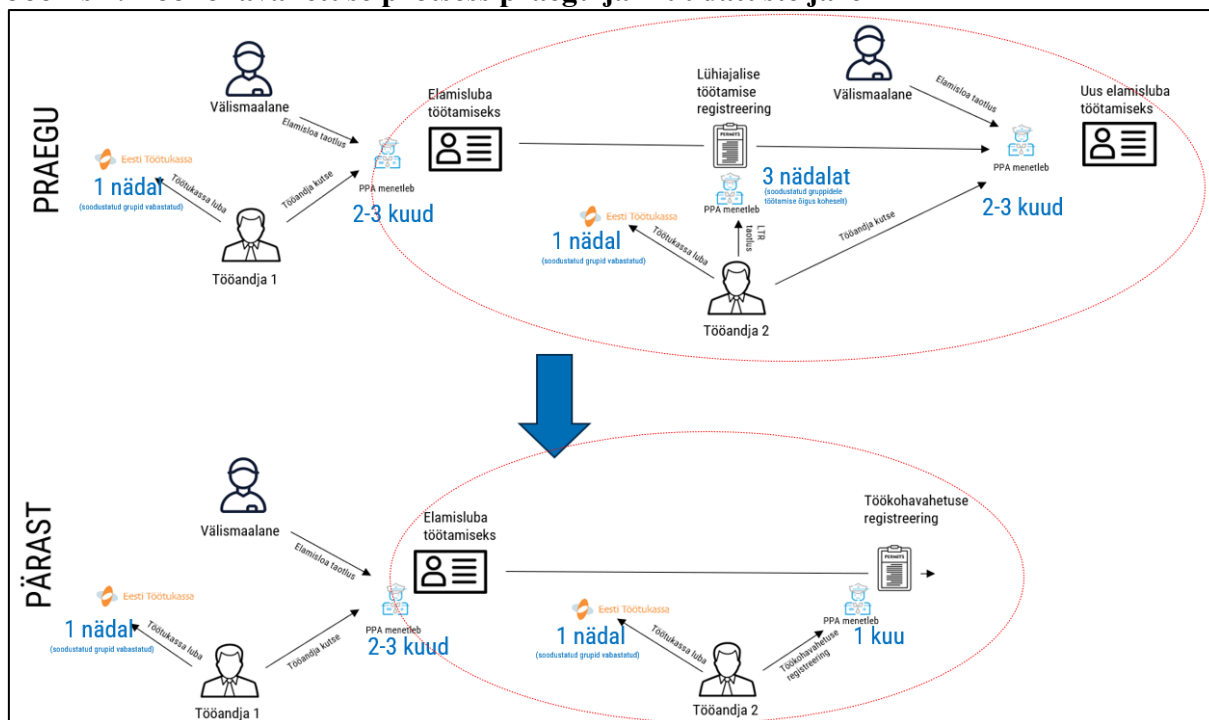
Tabel 3. Uue töötamiseks antud tähtajalise elamisloa taotluste kohta tehtud otsused

	2022	2023	2024
Kokku uue elamisloa taotluse esitanuid	704	740	711
positiivse otsuse saanud	637	637	601
elamisloa andmisest keeldumisi	15	32	33
menetluse lõpetamisi	52	71	77

Allikas: PPA

Seega, pea veerandi taotluste puhul, kus sooviti töökohavahetust, ei vastanud kavandatud töötamine seaduses ette nähtud tingimustele. Seetõttu on oluline, et ka edaspidi oleks haldusorganil võimalik hinnata, kas töötamine uuel töökohal vastab VMS-is sätestatud tingimustele. Sellel eesmärgil **luuakse eelnõuga seadusesse töökohavahetuse registreerimise regulatsioon.** Muudatuste järel ei pea välismaalane enam tööandja vahetamiseks taotlema uut tähtajalist elamisluba töötamiseks ega uus tööandja esitama selle juurde kutset, vaid piisab, kui uus tööandja esitab PPA-le töökohavahetuse registreerimise taotluse. Kuna kehtestatav töökohavahetuse registreerimise taotluse läbivaatamise tähtaeg on võrreldes elamisloa taotluse läbivaatamise tähtajaga oluliselt lühem (kehtestatava korra kohaselt on töökohavahetuse registreerimise menetluse tähtaeg 30 kalendripäeva), kaob ka vajadus täiendavalt välismaalase lühiajalist töötamist registreerida. Seeläbi muutub kogu töökohavahetuse protsess välismaalase, tööandja ja riigi jaoks vähem koormavaks, kiiremaks ning efektiivsemaks.

Joonis 1. Töökohavahetuse protsess praegu ja muudatuste järel



Allikas: Siseministeerium

Eelnõu § 1 punktiga 1 täiendatakse VMS-i § 40² lõiget 2, milles on loetletud menetlused, mille puhul võib haldusorgan arvestada kutsuja ebausaldusväarsuse hinnanguga.

Kehtiva korra kohaselt võib PPA anda hinnangu töandja, õppeasutuse, praktika võimaldaja või muu isiku ebausaldusväarsuse kohta (VMS-i § 40² lõige 1) ning haldusorgan võib seda hinnangut arvestada tulevikus esitatava pikaajalise viisa taotluse, viibimisaja pikendamise taotluse, lühiajalise töötamise registreerimise taotluse, elamisloa taotluse või elamisloa pikendamise taotluse suhtes sooritatava toiminguga või antud haldusakti puhul (VMS-i § 40² lõige 2). Muudatuse tulemusena võimaldatakse PPA-l arvestada töandja ebausaldusväarsuse hinnangut ka töökohavahetuse registreerimise taotluse puhul. Muudatus on seotud eelnõu § 1 punktiga 6, millega täiendatakse muu hulgas VMS-i §-ga 184¹. Viidatud paragrahvi lõike 5 kohaselt võib PPA jätta töökohavahetuse registreerimise taotluse läbi vaatamata, kui ta on andnud hinnangu välismaalase kutsuja ehk uue töandja ebausaldusväarsuse kohta. Eelnevalt tulenevalt on vaja täpsustada VMS-i § 40² lõiget 2, sätestades, et haldusorgan võib ka töökohavahetuse registreerimise taotluse puhul arvestada kutsuja ebausaldusväarsuse hinnangut. Ühtlasi muudetakse sätte struktuuri, et oleks selgem, milliste menetluste puhul võib haldusorgan kutsuja ebausaldusväarsuse hinnangut arvestada.

VMS-i § 40² alusel võib PPA anda välismaalase kutsuja ebausaldusväarsuse kohta eelhaldusakti arvestades haldusmenetlusseadusest tulenevaid nõudeid VMS-is sätestatud erisustega. VMS-i § 40² lõike 3 kohaselt võetakse hinnangu andmisel arvesse VMS-is sätestatud kohustuste rikkumisi ja muid põhjusi, mille alusel on põhjendatult alust kahelda kutsuja usaldusväarsuses. Töandja usaldusväarsuse hindamisega seonduvad asjaolud on sätestatud VMS-i §-s 180. Töandja usaldusväarsuses võib olla põhjust kahelda, kui töandjat on karistatud karistusseadustiku §-des 133–133³, 175 või 260¹ sätestatud kuriteo eest ja tema karistusandmed ei ole karistusregistrist karistusregistri seaduse kohaselt kustutatud (VMS-i § 180 lõige 1), kui töandja tegutseb peamise eesmärgiga hõlbustada välismaalaste Eestisse saabumist (VMS-i § 180 lõige 1¹), kui välismaalase töötasu ei taga tema toimetulekut Eestis (VMS-i § 180 lõike 2 punkt 1), kui töandjal on maksuvõlgnevusi (VMS-i § 180 lõike 2 punkt 2) või on algatatud likvideerimine, töandja suhtes on välja kuulutatud pankrot,

menetluses on tema pankrotiavaldukse või kui tööandjal puudub tegelik majandustegevus (VMS-i § 180 lõike 2 punkt 4¹), kui tööandjat on karistatud VMS-i §-des 300–302 sätestatud väärteo eest (VMS-i § 180 lõike 2 punkt 3) või kui tööandja ei ole täitnud VMS-is sätestatud teavitamiskohustust (VMS-i § 180 lõike 2 punkt 4). Samuti juhul, kui on muul põhjusel põhjendatud alust kahelda tööandja usaldusväärsuses (VMS-i § 180 lõike 2 punkt 5). Nagu Tartu halduskohus oma 29.11.2022. aasta otsuses haldusasjas 3-20-1978²⁴ märkis, on usaldusväärsus määratlemata õigusmõiste ning selle hindamise aluseks võivad olla erinevad asjaolud, sealhulgas VMS-is sätestatud tingimuste varasem rikkumine või muu kriteerium, mille alusel haldusorganil on põhjendatud kahtlus, et tööandja ei täida VMS-is sätestatud nõudeid. Näiteks võib VMS-i § 180 lõike 2 punkti 5 alusel muul põhjusel kahelda tööandja usaldusväärsuses, kui tööandja majanduslik olukord ei võimalda tegelikkuses välismaalasele nõuetekohast töötasu maksta või kui tööandja on esmalt välismaalase lühiajalise töötamise alusel tööle võtnud ja sellel perioodil VMS-is sätestatud määrast väiksemat töötasu maksnud. Kui seejärel taotletakse välistöötajale elamisluba, ei pruugi tööandjat olla VMS-i alusel vastutusele võetud töötamise tingimuste rikkumiste eest, kuid samas on alust kahelda tööandja usaldusväärsuses. Samuti võib olla tööandja usaldusväärsuses muul põhjusel alust kahelda olukorras, kus tööandja on süstemaatiliselt võimaldanud välistöötajatel palgata puhkuse viibimist, makstes seeläbi VMS-is sätestatud määrast väiksemat palka. Kuigi palgata puhkuse võimaldamine ei ole keelatud, võib selle süstemaatiline võimaldamine tekitada küsimusi elamisloa eesmärgipärasuses ja tööandja usaldusväärsuses. Praktikast on olnud ka olukordi, kus tööandja väärkasutab EL-i-sisese lähetamise ja teenuse vaba liikumise õigust, vormistades välistöötajatele Eestis tööle asumiseks vajalikud load, kuid tegelikkuses ei asuta tööle mitte Eestis, vaid teistes EL-i riikides, kus elamiseks ja töötamiseks vajaliku loa saamine võib olla keerulisem. Muu hulgas paigutuvad tööandja usaldusväärsuse alla olukorrad, kus tööandja on rikkunud töölepingust tulenevaid kohustusi, töökeskkonna reegleid või muid töötajate rakendamist puudutavaid reegleid.

Usaldusväärsuse hinnangu andmise menetlus toimub andmekogu väliselt, rakendades uurimispehmet. Eraldi andmekogu pole selle tarbeks loodud, andmeid töödeldakse tervikuna haldusmenetluse läbiviimiseks ning see on üks osa terviklikust haldusmenetluse protsessist, otsusest, kas lühiajaline töötamine või töökohavahetus registreeritakse, kas isikule antakse viisa või kas isikule antakse elamisluba. VMS-i § 270 ja § 271 lõike 1 kohaselt on haldusorganil õigus töödelda isikuandmeid ning koguda andmeid välismaalasega seonduvate menetluses tähtsust omada võivate asjaolude kohta andmekogudest, teistelt avalik-õiguslike ülesandeid täitvatelt asutustelt ja isikutelt ning eraõiguslike isikutelt. Nimetatud isikutel ja asutustel on kohustus need andmed haldusorganile edastada ning haldusorganil on õigus neid andmeid töödelda. Usaldusväärsuse hinnangu menetluses võidakse välismaalase kutsujaga seonduvaid andmeid kontrollida muu hulgas migratsiooniäreväline andmekogust, samuti elamis- ja töölubade registrit, viisaregistrit, lühiajalise Eestis töötamise registreerimise andmekogust, piirikontrolli andmekogust ning karistusregistrit. Näiteks nähtuvad migratsiooniäreväline andmekogus andmed kutsujaga seotud tabamuste kohta. Lühiajalise Eestis töötamise registreerimise andmekogus nähtuvad andmed registreeringute kohta, mis on olnud varem selle tööandjaga seotud. Elamislubade ja töölubade registris nähtuvad andmed selle kohta, kui konkreetse kutsujaga seotud välismaalase elamisluba on kehtetuks tunnistatud tööandjaga seonduvatel põhjustel. Kutsuja usaldusväärsuses võib olla põhjendatud alus kahelda ka siis, kui tegemist ei ole otseselt VMS-ist tulenevate kohustuste rikkumisega. Näiteks kui tööandjat on karistatud inimkaubanduse või tööalase ekspluateerimise eest, võib olla põhjendatud ebausaldusväärsuse hinnangu andmine.

²⁴ Tartu Halduskohtu Jõhvi kohtumaja, kohtuotsus 29.11.2022. aasta kohtuasjas [3-20-1978](#).

Eelnõu § 1 punktiga 4 muudetakse VMS-i § 177 lõiget 4, millega on sätestatud Eesti Töötukassa loa nõude erisus välismaalasele, kes vahetab töökohta sama tööandja juures, kuid muud töötamiseks antud tähtajalises elamisloas kindlaks määratud tingimused peale töökoha ei muutu ning uuel töökohal on samad kutse- ja kvalifikatsiooninõuded. Tegemist on tehnilise muudatusega, kuna õiguslik alus, mille kohaselt on välismaalasel lubatud töökohta vahetada sama tööandja juures eelnimetatud juhul, viiakse eelnõu § 1 punktiga 6 loodavas § 184² lõikesse 2, kuhu see VMS-i ülesehituselt paremini sobib. Eelnõu § 1 punktiga 7 tunnistatakse VMS-i § 185 lõige 4 kehtetuks. Eelnevast tulenevalt on vaja muuta VMS-i § 177 lõikes 4 olevat viidet õiguslikule alusele.

Eelnõu § 1 punktiga 5 täiendatakse VMS-i § 177 lõikega 4¹, mille kohaselt ei kohaldata Eesti Töötukassa loa nõuet töökohavahetuse puhul, kui välismaalane on töötanud tähtajalises elamisloas kindlaks määratud tööandja juures vähemalt 12 kuud. Muudatus on seotud eelnõu § 1 punktiga 6, mille kohaselt peab töökohavahetuse korral töötamine uue tööandja juures või sama tööandja juures uuel töökohal vastama VMS-is sätestatud tähtajalise elamisloa töötamiseks andmise tingimustele, sealhulgas Eesti Töötukassa nõude osas.

Direktiivi artikli 11 lõike 3 punkti b kohaselt võib liikmesriik ühtse loa kehtivusaja jooksul nõuda, et töökohavahetuse korral kontrollitaks tööturu olukorda, kui asjaomane liikmesriik kontrollib ühtse loa taotluste puhul tööturu olukorda.

Kehtiva Eesti töörande regulatsiooni kohaselt – kui taotletakse tähtajalist elamisluba töötamiseks – peab üldreeglina VMS-i § 177 lõike 1 järgi tööandja eelnevalt saama Eesti Töötukassalt loa töökoha täitmiseks välismaalasega. Seda ka juhul, kui välismaalasele on juba varem antud tähtajaline elamisluba töötamiseks ja Eesti Töötukassa on andnud selleks loa. Eesti Töötukassa loa nõuet ei kohaldata tähtajalise elamisloa pikendamisel (VMS-i § 177 lõige 3), samuti on erisus tehtud juhul, kui välismaalane vahetab töökohta sama tööandja juures ning töökohale esitatavad kutse- ja kvalifikatsioonitingimused ei muutu (VMS-i § 177 lõige 4 ja § 185 lõige 4). Teatud soodustatud kategooriate, muu hulgas iduettevõtte töötajate, tippspetsialistide ja ekspertide puhul ei ole samuti kehtiva korra kohaselt vaja Eesti Töötukassalt luba taotleda (VMS-i 181 lõiked 1 ja 2).

Kui vaadata 2024. aasta andmete põhjal, kui mitmel korral tuli tööandjatel taotleda Eesti Töötukassalt luba juba Eesti tööturul olevate välismaalaste tööle võtmiseks, siis poolte elamislubade taotluste puhul oli uuel tööandjal vaja esmalt Eesti Töötukassalt luba saada. Nendest välismaalastest, kellele Eesti Töötukassa oli eelmise tööandja juurde tööle asumiseks juba loa andnud, tuli töökohavahetuse korral 87% juhtudest saada tööle võtmiseks Eesti Töötukassalt uus luba ja 13% juhtudest enam Eesti Töötukassalt uut luba ei vajatud. Nendest välismaalastest, kelle tööle võtmiseks ei pidanud eelmine tööandja Eesti Töötukassalt luba taotlema, oli 14,5% juhtudest vaja töökohavahetuse korral taotleda Eesti Töötukassalt luba.

Tabel 4. Eesti Töötukassa loa nõude kohaldamine välismaalaste puhul, kes omasid tähtajalist elamisluba töötamiseks ja taotlesid uut tähtajalist elamisluba töötamiseks

	2022		2023		2024	
Välismaalased, kes omasid elamisluba töötamiseks ja said uue elamisloa töötamiseks	564		593		540	
	Töötukassa loa nõudega	Ilma Töötukassa loa nõudeta	Töötukassa loa nõudega	Ilma Töötukassa loa nõudeta	Töötukassa loa nõudega	Ilma Töötukassa loa nõudeta

Varasem elamisluba töötamiseks	345	219	343	250	275	265
Uus elamisluba töötamiseks	340	224	333	260	270	270

Allikas: PPA

Seega oli töökohavahetuste puhul märkimisväärsel osal juhtudel vaja uuel tööandjal taotleda Eesti Töötukassalt luba juba Eesti tööturul oleva välismaalase tööle võtmiseks.

Eesmärgipärane on võimaldada juba Eesti tööturul olevate välismaalaste võimalikult paindlikku ja ulatuslikku tööhõivesse kaasamist. Eelnevast lähtudes on mõistlik vabastada Eesti Töötukassa loa nõudest need välismaalased, kes on juba saanud tähtajalise elamisloa töötamiseks ja soovivad töökohavahetust selle loa kehtivusaja jooksul.

Samas on oluline, et uus paindlikum töökohavahetuse regulatsioon ei muutuks võimaluseks pääseda mööda tööturu kaitsemehhanismidest. Näiteks tuleb välistada olukord, kus esmalt taotletakse töötamiseks antud tähtajalist elamisluba tippspetsialisti alusel (VMS-i § 181 lõike 2 punkt 3), mille puhul Eesti Töötukassa luba ei ole tarvis. Kui elamisluba on saadud, vahetatakse töökohavahetuse registreerimise taotluse alusel töötamine ümber aga üldisele alusele (VMS-i § 118 punkt 4), millel on madalam palganõue ja mille puhul tööandja oleks tavapäraselt pidanud Eesti Töötukassalt välismaalase tööle võtmisel esmalt luba taotlema. Eelnevast lähtudes seatakse piirang, et Eesti Töötukassalt tuleb luba taotleda, kui välismaalane soovib kehtiva töötamiseks antud tähtajalise elamisloa alusel töökohavahetust enne 12 kuu möödumist. Sarnane regulatsioon on kehtestatud kehtivas seaduses, kui taotletakse töötamiseks antud elamisluba EL-i sinise kaardi erisuse alusel. VMS-i § 190⁸ lõike 1 kohaselt, kui EL-i sinise kaardi valdaja soovib esimese 12 kuu jooksul lõpetada töötamise selle tööandja juures, kelle juurde tööle asumiseks talle EL-i sinine kaart anti, ning asuda tööle teise tööandja juurde, vajab teine tööandja välismaalase tööle võtmiseks Eesti Töötukassa luba. Kui aga EL-i sinise kaardi valdaja on juba töötanud tööandja juures vähemalt 12 kuud järjest, siis võib ta VMS-i § 190⁹ lõike 3 kohaselt asuda tööle teise tööandja juurde, lõpetades töötamise senise tööandja juures, ning sellisel juhul ei vaja uus tööandja Eesti Töötukassa luba töökoha täitmiseks välismaalasega. Eelnõuga kehtestatakse sama põhimõtte töötamiseks antud tähtajalise elamisloa üldregulatsioonis. Erinevalt kehtivast EL-i sinise kaardi regulatsioonist ei piirata, et välismaalane peab olema töötanud 12 kuud ühe tööandja juures või ühel töökohal. Oluline on, et välismaalane on Eestis töötanud töötamiseks antud elamisloa alusel järjestikku vähemalt 12 kuud. Aastane töötamise nõue on eelduslikult piisav aeg, mille puhul paindlikuma regulatsiooni väärkasutuse riskid on minimaalsed ja ühtlasi võib pidada välismaalast Eesti tööturule integreerituks.

Eelnõu § 1 punktiga 6 täiendatakse VMS-i §-dega 184¹ ja § 184², võimaldades välismaalasel vahetada töötamiseks antud tähtajalise elamisloa kehtivusajal töökohta.

Direktiivi artikli 11 lõike 2 kohaselt peavad EL-i liikmesriigid lubama ühtse loa valdajal vahetada tööandjat. Sama artikli lõike 3 punkti a kohaselt võib liikmesriik ühtse loa kehtivusaja jooksul nõuda, et tööandja vahetamisest teavitataks asjaomase liikmesriigi pädevaid asutusi riigisisises õiguses sätestatud korras. Kui liikmesriik nõuab tööandja vahetusest teavitamist, siis võib ta peatada ühtse loa valdaja õiguse tööandjat vahetada maksimaalselt 45 päevaks alates teavituse esitamise kuupäevast. Selle ajavahemiku jooksul võivad pädevad asutused kontrollida, kas seaduses sätestatud nõuded on täidetud. Samuti võib liikmesriik esitada tööandja vahetamise kohta vastuväite.

Paragrahviga 184¹ sätestatakse tingimused tööandja vahetamiseks elamisloa kehtivusaja jooksul.

Paragrahvi 184¹ lõikega 1 sätestatakse, et välismaalane võib töötamiseks antud tähtajalise elamisloa kehtivusajal vahetada tööandjat, kui enne töökoha vahetamist on uus tööandja PPA-le esitanud töökohavahetuse registreerimise taotluse ning PPA on kontrollinud töötamise vastavust VMS-is sätestatud tingimustele ja registreerinud töökohavahetuse. Enne kui PPA ei ole töökohavahetuse registreerimise taotluse alusel kontrollinud töötamise tingimuste vastavust VMS-is sätestatud nõuetele ja teinud positiivset otsust, ei ole lubatud uue tööandja juurde tööle asuda.

Töökohavahetuse registreerimise menetluses kontrollib PPA, kas töötamine uue tööandja juures vastab seaduses sätestatud tingimustele töötamise osas, sealhulgas palganõude, Eesti Töötukassa loa nõude ning muude VMS-is sätestatud töötamise tingimuste osas. Näiteks kui asutakse tööle iduettevõtte erisuse alusel, tuleb muu hulgas kontrollida, kas ettevõtte vastab iduettevõtte määratlusele. Kui tööle asutakse tippspetsialisti erisuse alusel, tuleb muu hulgas kontrollida, kas palgakriteerium vastab nõuetele ja äriühing vastab VMS-i § 181 lõikes 5 või 5¹ sätestatud tingimustele. Kui tööle asutakse EL-i sinise kaardi alusel, tuleb muu hulgas kontrollida, kas välismaalasel on kõrgem kutsekvalifikatsioon, kas palgakriteerium on täidetud ja kas Eesti Töötukassa on välismaalase tööle võtmiseks andnud loa. Oluline on, et töökohavahetuse registreerimise taotluse menetluses kontrollitakse üksnes uue töökohaga ja tööandjaga seonduvaid asjaolusid. Töökohavahetuse registreerimise taotluse menetluses ei kontrollita välismaalasega seonduvaid elamisloa andmise üldtingimusi, kuna pädevad haldusorganid on välismaalase tausta ja temaga seonduvaid asjaolusid juba töötamiseks antud tähtajalise elamisloa andmise menetluses kontrollinud ning välismaalasel on kehtiv elamisluba. Välismaalase ja töötamisega seonduvad asjaolud hinnatakse tervikuna uuesti üle tähtajalise elamisloa pikendamise menetluse, uue tähtajalise elamisloa taotlemise või järelevalve menetluse käigus.

Töökohavahetuse registreerimise taotluse tulemuseks saab olla kas töökohavahetuse registreerimine, selle registreerimisest keeldumine või töökohavahetuse registreerimise taotluse läbi vaatamata jätmine. Töökohavahetuse registreerimise taotluse menetlus ei päädi näiteks elamisloa kehtetuks tunnistamisega. Juhul, kui töökohavahetuse registreerimise taotluse läbivaatamise menetluses selguvad asjaolud, mis võivad kaasa tuua elamisloa kehtetuks tunnistamise, näiteks seoses eelmise tööandjaga, kelle juurde tööle asumiseks välismaalasele elamisluba anti, on võimalik eraldiseisva järelevalve menetluse raames alata vastavad toimingud.

Töökohavahetuse korral on võimalik muuta ka elamisloas kindlaks määratud töötamise alust. Praktikas vahetavad välismaalased, kellel on tähtajaline elamisluba töötamiseks ja kes saavad uue tähtajalise elamisloa töötamiseks, tihti ka elamisloas kindlaks määratud töötamise alust. 2022.–2024. aasta andmed näitavad, et ajas on aluste vahetamine tõusutrendis. Kui 2022. aastal uue töötamiseks antud tähtajalise elamisloa saanud välismaalastest 77% puhul jäi töötamise alus samaks, siis 2024. aastal jäi vaid 61% puhul töötamise alus samaks. Seejuures vahetati töötamise alust nii uue tööandja juurde tööle asumisel kui ka sama tööandja juures uuel töökohal tööle asumisel.

Tabel 5. Töötamise aluse muutmine uue töötamiseks antud tähtajalise elamisloa taotlemisel

	2022		2023		2024	
	Sama alus	Uus alus	Sama alus	Uus alus	Sama alus	Uus alus
Sama tööandja	14	11	16	16	14	54
Uus tööandja	420	119	431	130	318	154
Kokku	434	130	447	146	332	208

Allikas: PPA

Seetõttu on mõistlik, et uus paindlikum töökohavahetuse regulatsioon võimaldaks vahetada ka töötamise alust, näiteks liikuda üldiselt aluselt üle tippspetsialisti alusele, iduettevõtte aluselt EL-i sinise kaardi alusele jne. Lisaks töötamise aluse vahetamisele võib uue tööandja juures tööle asuda võrreldes varasemaga ka teisel töökohal. Seda põhjusel, et ka kehtiva VMS-i kohaselt võib välismaalane, kes omab töötamiseks antud tähtajalist elamisluba ühel töökohal, taotleda uut tähtajalist elamisluba töötamiseks teistsugusel töökohal. Seejuures ei ole töökohavahetuste arv töötamiseks antud tähtajalise elamisloa kehtivusaja jooksul piiratud. See tähendab, et töötamiseks antud tähtajalise elamisloa kehtivusaja jooksul võib välismaalane korduvalt vahetada töökohta tingimusel, et PPA on töökohavahetuse registreerimise taotluse kohta iga kord teinud positiivse otsuse.

Paragrahvi 184¹ lõikega 2 sätestatakse erisus, mille kohaselt ei kohaldata töökohavahetuse registreerimise regulatsiooni välismaalasele, kellel on elamisluba ettevõtjasiseselt üleviidud töötajana või lähetatud töötajana.

Direktiivi artikli 3 lõike 2 punkti c kohaselt ei kohaldata direktiivi nendele kolmandale riigi kodanikele, keda loetakse lähetatuks nii kaua, kui nad viibivad lähetuses. Samuti ei kohaldata sama lõike punkti d alusel direktiivi nende kolmandale riigi kodanike suhtes, kes on taotlenud liikmesriiki lubamist või kes on sinna lubatud ettevõtjasiseselt üleviidud töötajatena kooskõlas direktiiviga 2014/66/EL.

Võttes arvesse lähetatud ja ettevõtjasiseselt üleviidud töötajate töösuhte olemust ning eeldust, et nad naasevad lähetuse järel lähetatavasse riiki, ei ole eesmärgipärane lihtsustada neile töökohavahetust kehtiva töötamiseks antud tähtajalise elamisloa alusel. Küll on neil võimalik taotleda uut tähtajalist elamisluba töötamiseks, kui nad näiteks lähetuse jooksul leiavad uue tööandja Eestis ja soovivad tema juures tööle asuda.

Paragrahvi 184¹ lõikega 3 sätestatakse, et kui välismaalasel on tähtajaline elamisluba lühiajaliseks töötamiseks ja töötamine uue tööandja juures on samal alusel, ei kohaldata VMS-i § 176² lõike 1 punktides 1, 2 ja 4 sätestatud tingimusi. VMS-i § 176² lõike 1 kohaselt võib tähtajalise elamisloa lühiajaliseks töötamiseks anda kuni kaheks aastaks, kui:

- 1) ajutise viibimisalusega välismaalane on vahetult enne elamisloa taotlemist töötanud Eestis lühiajalise töötamise registreerimise alusel vähemalt üheksa kuud;
- 2) töötamine jätkub lühiajalise töötamise registreerinud tööandja juures, kes on enne tähtajalise elamisloa taotlemist registreerinud ajutise viibimisalusega välismaalase lühiajalise töötamise;
- 3) tööandja on usaldusväärne;
- 4) tööandja on maksnud välismaalasele registreeritud lühiajalise töötamise perioodi jooksul seaduses sätestatud nõuetele vastavat töötasu.

Kuigi direktiiviga ei reguleerita elamisloa andmise tingimusi ja kriteeriume (direktiivi põhjenduspunktid 7 ja 25), tuleb direktiivist tulenevalt võimaldada välismaalasel elamisloa kehtivusaja jooksul vahetada tööandjat (direktiivi artikkel 11).

VMS-i § 176² lõike 1 punktide 1, 2 ja 4 kohaselt oleks sisuliselt võimatu vahetada tööandjat juhul, kui välismaalane soovib tööandjat vahetada tähtajalise elamisloa alusel, mis on antud lühiajaliseks töötamiseks, ning jätkata töötamist samal alusel. Nõuet, et välismaalane peab esmalt olema töötanud tööandja juures ajutise viibimisalusega lühiajalise töötamise registreeringu alusel ning jätkama töötamist selle tööandja juures elamisloa alusel (VMS-i § 176² lõike 1 punktid 1 ja 2), saab kohaldada vaid esimese tööandja suhtes, kelle juures töötamiseks tähtajaline elamisluba lühiajaliseks töötamiseks anti. Uus tööandja ei saa täita VMS-i § 176² lõike 1 punktides 1 ja 2 sätestatud nõudeid, kuna välismaalasele on juba antud elamisluba esimese tööandja juures töötamiseks. Seega ei saa ta uue tööandja juures töötamist alustada lühiajalise töötamise registreerimise alusel ega jätkata töötamist elamisloa alusel selle tööandja juures, kelle juures töötamiseks tema lühiajaline töötamine registreeriti. Selleks, et täita direktiivis sätestatud õigust vahetada tööandjat kehtiva elamisloa alusel, tuleb seetõttu kehtestada erand nõuetest, et tööandja vahetamise korral peab välismaalane olema esmalt uue tööandja juures töötanud ajutise viibimisalusega lühiajalise töötamise registreerimise alusel ning jätkama töötamist lühiajalise töötamise registreerinud tööandja juures. Samuti, kuna tööandja vahetamise puhul kontrollitakse töötamise tingimuste täitmist uue tööandja juures, ei ole asjaolu, kas varasem tööandja maksis välismaalasele seaduses sätestatud nõuetele vastavat töötasu, asjakohane. Vastava tingimuse täitmist hinnatakse esmase tööandja juurde töötamiseks antud tähtajalise elamisloa andmisel.

Erandit VMS-i § 176² lõike 1 punktides 1, 2 ja 4 sätestatud nõuetest kohaldatakse üksnes siis, kui välismaalane omab tähtajalist elamisluba töötamiseks lühiajalise töötamise eesmärgil ning töötamine uue tööandja juures või uuel töökohal sama tööandja juures jätkub samal alusel. See tähendab, et kui välismaalane omab tähtajalist elamisluba töötamiseks muul alusel (näiteks üldistel alustel), siis ei saa ta tööandja vahetamise registreerimise raames üle minna töötamisele lühiajalise töötamise alusel. Seda põhjusel, et töökohavahetus – kui jätkatakse töötamist lühiajalise töötamise elamisloa alusel – ei loo erisust VMS-i § 186 lõikes 5 sätestatust, mille kohaselt antakse tähtajaline elamisluba lühiajaliseks töötamiseks kehtivusajaga kuni kaks aastat ja seda ei pikendata.

VMS-i § 119 kohaselt antakse tähtajaline elamisluba kehtivusajaga kuni viis aastat ja VMS-i § 132 kohaselt pikendatakse seda kuni kümneks aastaks korraga. Kui välismaalane on saanud elamisloa töötamiseks kehtivusajaga kuni viis aastat, siis ei tohi uus paindlikum töökoha vahetamise regulatsioon kaasa tuua olukorda, kus vahetatakse töötamise alust lühiajalisele töötamisele VMS-i § 176² alusel elamisloaga, mille kehtivus on viis aastat. Välismaalane võib küll tähtajalise elamisloa kehtivusaja jooksul töökohta vahetada, kuid kui elamisluba on lühiajaliseks töötamiseks, siis selle maksimaalne kehtivusaeg on kuni kaks aastat ning seda ei pikendata. Küll aga, kui välismaalane on esmalt saanud tähtajalise elamisloa lühiajaliseks Eestis töötamiseks ning töökohavahetuse registreerimisega liigutakse muule töötamise alusele (näiteks üldistele alustele), siis kohaldatakse elamisloa kehtivusaja ja pikendamise suhtes samu tingimusi nagu uue töötamise aluse puhul (nt üldisel alusel elamisluba võib pikendada kuni kümme aastat korraga).

Paragrahvi 184¹ lõikega 4 sätestatakse õigusselguse eesmärgil, et PPA ei registreeri töökohavahetust, kui tingimused uue tööandja juurde tööle asumiseks ei ole täidetud. Samuti sätestatakse, et PPA ei registreeri töökohavahetust, kui välismaalasele kohaldatakse piirarvu ning see on täitunud.

Paragrahvi 184¹ lõike 4 punkti 1 kohaselt ei registreeri PPA töökohavahetust, kui töökohavahetuse tingimused ei ole täidetud. Eelnõu kohaselt peab töökohavahetuseks tööandja, kelle juures välismaalane soovib kehtiva töötamiseks antud tähtajalise elamisloa ajal tööle asuda, esitama PPA-le töökohavahetuse registreerimise taotluse. Selle raames kontrollib PPA, kas töötamine vastab VMS-is sätestatud tingimustele, sealhulgas palgakriteeriumi ja Eesti Töötukassa loa nõude osas. Kui töötamine vastab VMS-is sätestatud tingimustele töötamise osas, lubab PPA välismaalasel kehtiva töötamiseks antud tähtajalise elamisloa alusel uue tööandja juures tööle asuda ning registreerib töökohavahetuse. Kui töötamine ei vasta VMS-is sätestatud tingimustele, ei anta välismaalasele luba selle elamisloa alusel uue tööandja juurde tööle asuda ning töökohavahetust ei registreerita. Näiteks kui töökohavahetuse registreerimise taotluses on märgitud, et töötamine uue tööandja juures on üldistel alustel, kuid palganõue ei vasta VMS-is sätestatud määrale, siis ei registreeri PPA töökohavahetust. Või kui töökohavahetuse registreerimise taotluses on märgitud, et välismaalase töötamine uue tööandja juures on iduettevõtte alusel, kuid tööandja ei vasta iduettevõtte määratlusele, ei registreeri PPA töökohavahetust. Sellisel juhul on välismaalasel võimalik elamisloa kehtivusajal jätkata töötamist varasema tööandja juures, kelle juures tööle asumiseks talle elamisluba anti, jääda tööta, et otsida uut tööandjat, või Eestist lahkuda.

Paragrahvi 184¹ lõike 4 punkti 2 kohaselt ei registreeri PPA töökohavahetust, kui välismaalast arvestatakse sisserände piirarvu arvutamisel ja see on enne töökohavahetuse registreerimise taotluse kohta otsuse tegemist täitunud.

Direktiivi artikli 1 lõike 2 kohaselt ei piirata direktiiviga liikmesriigi õigust otsustada kooskõlas EL-i toimimise lepingu artikli 79 lõikega 5 riiki lubatavate kolmandate riikide kodanike arvu üle.

Kehtivas Eesti töörande regulatsioonis on sätestatud, et kui taotletakse tähtajalist elamisluba töötamiseks, kohaldatakse üldjuhul sisserände piirarvu (VMS-i § 113). Sisserände piirarvu kohaldamise erisused on sätestatud VMS §-s 115. Näiteks ei kohaldata sisserände piirarvu neile, kellele antakse tähtajaline elamisluba töötamiseks iduettevõttes või info- ja kommunikatsioonitehnoloogia erialasel ametikohal. Samuti ei kohaldata sisserände piirarvu, kui välismaalane on juba varem arvatud sisserände piirarvu arvestuse alla ja ta ei ole vahepeal lahkunud elama mõnda teise riiki.

Eelnõu muudatuste järel ei ole vaja töökohavahetusel enam taotleda uut töötamiseks antud tähtajalist elamisluba, vaid piisab sellest, et tööandja esitab PPA-le töökohavahetuse registreerimise taotluse. Oluline on, et uue paindlikuma tööandjavahetuse regulatsiooni ei väärkasutataks hoidmaks kõrvale sisserände piirarvu kohaldamisest. Näiteks esmalt taotletakse tähtajalist elamisluba töötamiseks tippspetsialisti erisuse alusel, mille puhul piirarvu ei kohaldata, ning elamisloa saamise järel vahetatakse töökohavahetuse registreerimise alusel töötamine ümber üldisele alusele, millele tavapäraselt piirarvu kohaldataks. Seetõttu sätestatakse, et kui välismaalane taotleb kehtiva töötamiseks antud tähtajalise elamisloa alusel töökohavahetust ning uuele töötamise alusele kohaldatakse piirarvu ja see on töökohavahetuse registreerimise taotluse kohta otsuse tegemise ajaks täitunud, ei anta välismaalasele töökohavahetuseks luba. Näiteks kui välismaalasel on tähtajaline elamisluba töötamiseks tippspetsialisti alusel ning ta soovib elamisloa kehtivusajal töökohta ja asuda tööle üldisel alusel, siis peab PPA töökohavahetuse registreerimise taotluse menetluses kontrollima, kas piirarv on täitunud. Kui see ei ole täitunud ja VMS-is sätestatud muud töötamise tingimused on täidetud, antakse töökohavahetuseks luba. Kui aga piirarv on töökohavahetuse registreerimise taotluse kohta otsuse tegemise hetkeks täitunud – isegi kui VMS-is sätestatud muud töötamise tingimused on täidetud –, ei anta töökohavahetuseks luba. Kui uuel töökohal töötamise alus on näiteks töötamine tippspetsialistina, siis piirarvu ei kohaldata ning isegi kui see on täitunud, ei

piira see töökohavahetuseks loa andmist. Samuti, kui välismaalane on juba varem tähtajalise elamisloa saamisel arvestatud piirarvu alla, siis VMS-i § 115 punkti 10 järgi talle töökohavahetusel enam piirarvu ei kohaldata.

Paragrahvi 184¹ lõikega 5 sätestatakse, et PPA võib jätta töökohavahetuse registreerimise taotluse läbi vaatamata, kui PPA on andnud hinnangu välismaalase ebausaldusväärsuse kohta. Muudatus on seotud eelnõu § 1 punktiga 1.

VMS-i § 40² alusel võib PPA anda hinnangu tööandja ebausaldusväärsuse kohta ning seda hinnangut võib PPA arvestada tulevikus esitatavate taotluste puhul. VMS-i § 97 lõike 2 kohaselt võib PPA jätta pikaajalise viisa ja viibimisaja pikendamise taotluse läbi vaatamata, kui PPA on andnud hinnangu kutsuja ebausaldusväärsuse kohta. Samuti võib PPA VMS-i § 107² alusel jätta läbi vaatamata lühiajalise töötamise registreerimise taotluse ja VMS-i § 219 lõike 2 alusel tähtajalise elamisloa taotluse. Eesmärgipärane on võimaldada PPA-l jätta läbi vaatamata ka töökohavahetuse registreerimise taotlus, kui PPA on VMS-i § 40² alusel andnud tööandja kohta hinnangu, et see tööandja on ebausaldusväärne. Seda põhjusel, et tööandja usaldusväärsus on töötamiseks antud tähtajalise elamisloa andmise tingimus. VMS-i § 180 lõike 2 punkti 5 kohaselt keeldutakse elamisloa andmisest, kui tööandja usaldusväärsuses on põhjust kahelda. Kui PPA on juba andnud tööandja suhtes hinnangu tema ebausaldusväärsuse kohta, ei ole halduskoormuse vaates mõistlik viia läbi sisulist menetlust töökohavahetuse registreerimise taotluse osas. Nii nagu tähtajalise elamisloa taotluse puhul, on ka töökohavahetuse registreerimise puhul PPA-l kaalutusõigus selles osas, kas taotlus jäetakse ebausaldusväärsuse hinnangu tõttu läbi vaatamata või mitte.

Paragrahvis 184² on sätestatud tingimused töökoha vahetamiseks sama tööandja juures töötamiseks antud tähtajalise elamisloa kehtivusaja jooksul.

Paragrahvi 184² lõikega 1 sätestatakse, et välismaalane võib töötamiseks antud tähtajalise elamisloa kehtivusajal vahetada töökohta sama tööandja juures samadel tingimustel nagu tööandja vahetamise puhul. See tähendab, et tööandja peab PPA-le esitama enne töökoha vahetamist töökohavahetuse registreerimise taotluse ja PPA peab olema registreerinud töökohavahetuse. Enne kui PPA ei ole töökohavahetuse registreerimise taotluse alusel kontrollinud töötamise tingimuste vastavust VMS-is sätestatud nõuetele ja teinud positiivset otsust, ei ole lubatud töökohta vahetada.

Kehtiva töörande regulatsiooni kohaselt ei pea välismaalane taotlema uut elamisluba töötamiseks, kui ta asub sama tööandja juures tööle teisel töökohal tingimusel, et muud elamisloas kindlaks määratud tingimused ei muutu ning teisel töökohal töötamiseks on nõutavad samad kutse- ja kvalifikatsioonitingimused (VMS-i § 185 lõige 4). Kui aga töötamise tingimused või kutse- ja kvalifikatsioonitingimused muutuvad, tuleb sama tööandja juures töökoha vahetamisel taotleda välismaalasel uut elamisluba ning tööandjal esitada selle juurde kutse.

Neist välismaalastest, kes 2022.–2024. aastal juba omasid tähtajalist elamisluba töötamiseks ja taotlesid uut elamisluba töötamiseks, jätkas 8% töötamist sama tööandja juures.

Tabel 6. Uue töötamiseks tähtajalise elamisloa saanud välismaalaste taotluse esitamise põhjus

	2022	2023	2024
Välismaalased, kes omasid tähtajalist elamisluba töötamiseks ja said uue tähtajalise elamisloa töötamiseks	564	593	540
Uue tööandja juures tööle asumine	539	561	472
Sama tööandja juures tööle asumine	25	32	68

Allikas: PPA

Ebamõistlik oleks olukord, kus kehtiva elamisloa alusel võib asuda tööle uue tööandja juurde ilma uue elamisloa taotlemiseta, kuid sama tööandja juures töökoha vahetamisel tuleb taotleda uut elamisluba. Eelneva tõttu võimaldatakse kavandatud muudatustega töötamiseks antud tähtajalise elamisloa kehtivusaja jooksul töökohta vahetada ka sama tööandja juures, nii nagu võimaldatakse uue tööandja juurde tööle asuda. Tingimuseks on, et tööandja peab PPA-le esitama töökohavahetuse registreerimise taotluse ja PPA annab töökohavahetuseks loa. Nii nagu ka uue tööandja juurde tööle asumisel, võib PPA töökohavahetust mitte registreerida, kui VMS-is sätestatud töötamise tingimused ei ole täidetud või piirarv on täitunud. PPA võib jätta töökohavahetuse registreerimise taotluse läbi vaatamata, kui tööandja on tunnistatud ebausaldusväärseks. Samuti ei lubata töökohta vahetada, kui välismaalane on siia lähetatud või tööle asunud ettevõtjasiseselt üleviidud töötajana.

Paragrahvi 184² lõikega 2 sätestatakse, et välismaalane võib töötamiseks antud tähtajalise elamisloa kehtivusajal vahetada töökohta sama tööandja juures ilma töökohavahetuse registreerimise nõudeta, kui välismaalane vahetab töökohta sama tööandja juures ning elamisloas kindlaks määratud tingimused peale töökoha ei muutu ja uuele töökohale esitatavad kutse- ja kvalifikatsioonitingimused ei muutu. Sama põhimõte on ka kehtivas VMS-is: VMS-i § 185 lõike 4 kohaselt võib välismaalane ilma uut elamisluba taotlemata sama tööandja juures vahetada töökohta tingimusel, et muud elamisloas kindlaks määratud tingimused ei muutu ning teisel ametikohal töötamiseks on nõutavad samad kutse- ja kvalifikatsiooninõuded. Seega ei ole juba kehtiva VMS-i kohaselt eelnimetatud juhtudel nõutav täiendavate lubade taotlemine. Eelnõuga jäetakse vastav põhimõte kehtima ja sätestatakse erisus ka töökohavahetuse registreerimise nõudest.

Eelnõu § 1 punktiga 7 tunnistatakse kehtetuks VMS-i § 185 lõige 4. Tegemist on tehnilise muudatusega. Samasisuline säte viiakse eelnõu § 1 punktiga 6 loodavasse § 184², milles sätestatakse tingimused sama tööandja juures töökoha vahetamiseks.

Eelnõu § 1 punktiga 8 täiendatakse VMS-i § 185 lõigetega 5 ja 6, sätestades, et kui välismaalane vahetab töökohta töötamiseks antud tähtajalise elamisloa kehtivusaja jooksul, siis määratakse selles kindlaks välismaalase Eestis töötamise tingimused uuel töökohal. See tähendab, et kui PPA on registreerinud töökohavahetuse, asendatakse töötamiseks antud tähtajalises elamisloas kindlaks määratud töötamise tingimused uue tööandja juures töötamise tingimuste või uuel töökohal töötamise tingimustega. Elamisloas kindlaks määratud tingimused asendatakse alates välismaalase tööle asumisest uue tööandja juures või uuel töökohal.

Eelnõu § 1 punktiga 14 täiendatakse VMS-i § 190 lõikega 1¹, sätestades, et kui välismaalane on töötamiseks antud tähtajalise elamisloa kehtivusajal asunud tööle uue tööandja juures, siis kohaldatakse kutsuja kohustusi uuele tööandjale alates tema juurde tööle asumisest. See tähendab, et kui PPA on andnud töökohavahetuse registreerimise taotluse alusel loa töökoha vahetuseks, siis alates uue tööandja juurde tööle asumisest ei ole enam välismaalase varasemal tööandjal kutsuja kohustused, vaid need võtab sama elamisloa alusel üle uus tööandja.

Eelnõu § 1 punktiga 16 täiendatakse VMS-i § 224 lõiget 1 punktiga 10, milles on sätestatud volitusnorm töökohavahetuse registreerimise taotluse esitamise korra ja selles esitatavate andmete ja tõendite loetelu kehtestamiseks, samuti töökohavahetuse registreerimise taotluse esitamise ja selle läbivaatamise tähtajad. Muudatus on seotud eelnõu § 1 punktiga 6, millega sätestatakse, et kehtiva töötamiseks antud elamisloa ajal võib välismaalane tööandjat või töökohta vahetada, kui tööandja on esitanud PPA-le töökohavahetuse registreerimise taotluse.

VMS-i üldpõhimõtte kohaselt kehtestatakse taotlemise täpsemad nõuded ning taotluses esitatavate andmete ja dokumentide loetelu määrusega. Samuti kehtestatakse VMS-i § 33 kohaselt menetlustähtaeg VMS-i alusel antud määrustega. Eelnevast tulenevalt on tähtajalise elamisloa määrusega kavas kehtestada töökohavahetuse registreerimise taotlusele esitatavad nõuded, taotluses esitatavate andmete ja taotluse juurde lisatavate tõendite loetelu, samuti taotluse esitamise ja selle läbivaatamise tähtaeg.

Kehtestatava korra kohaselt peab töökohavahetuse registreerimise taotluse esitama PPA-le tööandja, kelle juures välismaalane soovib tööle asuda. Töökohavahetuse registreerimise taotluses tuleb kavandavate muudatuste kohaselt esitada samad andmed, mis tööandja peab tähtajalise elamisloa määruse § 14 lõike 3 kohaselt esitama tööandja kutses. Töökohavahetuse registreerimise taotluses tuleb muu hulgas esitada andmed töötamise kohta, sealhulgas töötamise alus, brutotöötasu, töötamise algus- ja lõpukuupäev jne. Samuti tuleb vajaduse korral lisada täiendavad tõendid, kui töötamisele kohaldatakse eritingimust. Näiteks kui tööle asutakse iduettevõtte erisuse alusel, tuleb lisada ekspordikomisjonile esitatud taotluse number.

Kehtestatava korra kohaselt tuleb töökohavahetuse registreerimise taotlus esitada hiljemalt kaks kuud enne töötamiseks antud tähtajalise elamisloa kehtivusaja lõppu. Seda põhjusel, et töökohavahetus on lubatud kehtiva töötamiseks antud tähtajalise elamisloa alusel. Kui välismaalase tähtajalise elamisloa kehtivus hakkab lõppema, on tal võimalik töötamise jätkamiseks esitada elamisloa pikendamise taotlus. Elamisloa pikendamise taotlus tuleb tähtajalise elamisloa määruse § 28 lõike 4 järgi esitada vähemalt kaks kuud enne elamisloa kehtivusaja lõppemist. Olukord, kus välismaalane esitab elamisloa pikendamise taotluse ja hiljem selle taotluse menetluse ajal töökohavahetuse registreerimise taotluse, on ebamõistlik, kuna PPA ei saa menetleda elamisloa pikendamise taotlust, kui välismaalane vahetab tööandjat ja seega elamisloas kindlaks määratud tingimused muutuvad. Sellisel juhul, kui välismaalase elamisloa kehtivus hakkab lõppema, kuid välismaalane soovib vahetada tööandjat, on tal võimalik taotleda uut tähtajalist elamisluba töötamiseks. Eelnevast tulenevalt seatakse piirang, et töökohavahetuse registreerimise taotluse saab esitada kõige hiljem kaks kuud enne elamisloa kehtivusaja lõppu.

Kehtestatava korra kohaselt teeb PPA otsuse töökohavahetuse registreerimise kohta kuni 30 kalendripäeva jooksul. Töölepingu seaduse kohaselt võib töötaja töölepingu korraliselt üles öelda 30-päevase etteteatamisega. Seega on 30 päeva mõistlik aeg, mil PPA saab kontrollida uuel töökohal töötamise tingimuste täitmist ja välismaalane saab lõpetada töötamise eelmisel töökohal, et PPA positiivse otsuse järel asuda tööle uuel töökohal.

3.2. Töötaolek (§ 1 punkt 13)

Direktiivi artikli 11 lõike 4 kohaselt ei tohi olla töötus iseenesest põhjus ühtse loa kehtetuks tunnistamiseks, tingimusel et töötuse kogukestus ei ületa ühtse loa kehtivusajal kolme kuud, kui välistöötaja on olnud ühtse loa valdaja vähem kui kaks aastat, või kuut kuud, kui välistöötaja

on olnud ühtse loa valdaja kauem kui kaks aastat. Igast töötuse perioodist peab liikmesriigi pädevaid asutusi teavitama.

Kehtiva Eesti töörande regulatsiooni kohaselt ei ole välismaalasel, kellele on antud tähtajaline elamisluba töötamise eesmärgil, lubatud olla töötaja. Erandina on kehtiva VMS-i § 189² kohaselt lubatud olla töötaja kuni 90 päeva, kui tööandja ütles töölepingu erakorraliselt üles majanduslikel põhjustel töölepingu seaduse § 89 lõigetes 1 ja 2 sätestatud juhtudel. See tähendab, et üldjuhul, kui välismaalase töösuhe lõppeb ja ta ei ole leidnud uut tööandjat, tuleb tal Eestist lahkuda ning tema elamisluba tunnistatakse kehtetuks. VMS-i § 280 punkti 3 kohaselt on välismaalane kohustatud elamisloas kindlaks määratud töötamise tingimuste muutmise, lepingu lõpetamisest või töösuhte lõppemisest teavitama. Eesmärgipärane on luua paindlikumad tingimused uue töö otsimiseks nendele välismaalastele, kes on juba Eestis ja siinsele tööturule integreerunud.

Eelnõu § 1 punktiga 13 muudetakse VMS-i § 189², lubades töötamiseks antud tähtajalise elamisloa kehtivusajal välismaalasel olla teatud perioodi töötaja.

Lõike 1 kohaselt võib välismaalane töötamiseks antud tähtajalise elamisloa kehtivusajal olla töötaja. Tööta jäämise põhjus, sealhulgas asjaolu, kas töösuhe lõppes tööandjast või välismaalasest tuleneval põhjusel, ei oma seejuures tähtsust. Lubatud töötaja olemise perioodi kestus oleneb sellest, kui pikalt on välismaalasel olnud töötamiseks antud tähtajaline elamisluba. Lõike 1 punkti 1 kohaselt võib ta olla töötaja kuni kolm kuud, kui tal on töötamiseks antud tähtajaline elamisluba olnud alla kahe aasta. Lõike 1 punkti 2 kohaselt võib ta olla töötaja kuni kuus kuud, kui tal on töötamiseks antud tähtajaline elamisluba olnud vähemalt kaks aastat. Seejuures võib töötaja olemise periood jaguneda elamisloa kehtivusaja jooksul. See tähendab, et välismaalane võib elamisloa kehtivusaja jooksul olla töötaja rohkem kui üks kord, kuid tema kogu töötaja olemise periood tema töötamiseks antud tähtajalise elamisloa kehtivusajal ei tohi ületada seaduses sätestatud perioodi. Oluline on ka, et töötaja olemise perioodi kogukestus on piiritletud konkreetse elamisloa kehtivusajaga. See tähendab, et kui välismaalasel on esmane elamisluba töötamiseks viieks aastaks, siis võib ta selle elamisloa kehtivusajal olla töötaja 3–6 kuud. Kui viie aasta möödudes tema elamisluba pikendatakse kuni kümneks aastaks, võib ta selle elamisloa kehtivusaja jooksul taas olla töötaja 3–6 kuud.

Töötaja olemise perioodi tähtaeg arvutatakse tsiviilseadustiku üldosa seaduse 6. osa (§ 134–137) kohaselt. VMS-i § 12 lõike 1 kohaselt kohaldatakse VMS-is sätestatud haldusmenetlusele haldusmenetluse seaduse sätteid, arvestades VMS-i erisusi. Haldusmenetluse seaduse § 33 lõike 1 kohaselt kohaldatakse tähtaegade arvutamisel haldusmenetluses tsiviilkohtumenetluse seadustiku sätteid. Tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 62 lõike 1 kohaselt kohaldatakse menetlustähtaegade arvutamisele tsiviilseadustiku üldosa seaduses tähtaja ja tähtpäeva kohta sätestatud.

Lõikega 2 sätestatakse nõue, mille kohaselt peab töötamiseks antud tähtajalist elamisluba omav välismaalane, kes on olnud töötaja kauem kui kolm kuud, omama piisavat legaalset sissetulekut, mis tagab tema toimetuleku Eestis.

Direktiivi artikli 11 lõikes 4 sätestatakse, et kui töötus kestab kauem kui kolm kuud, võivad liikmesriigid nõuda, et ühtse loa valdaja tõendaks, et tal on piisavalt vahendeid enda ülalpidamiseks ilma asjaomase liikmesriigi sotsiaalsüsteemi abita.

Üldpõhimõttena peab välismaalasel, kes taotleb tähtajalist elamisluba, olema piisav legaalne sissetulek, mis tagab tema ja tema pereliikmete toimetuleku Eestis (VMS-i § 117 lõike 1 punkt 3). VMS-i § 9 lõike 1 kohaselt hõlmab legaalne sissetulek töötasu, vanemahüvitist,

töötuskindlustushüvitist, seaduslikust äritegevusest või omandist saadavat tulu, pensioni, stipendiumi, elatist, välisriigi makstavat toetust, samuti legaalselt sissetulekut omavate perekonnaliikmete tagatud ülalpidamist, kui VMS ei sätesta teisiti. Legaalse sissetuleku määrad on kehtestatud tähtajalise elamisloa määruse §-s 53. Näiteks peab tähtajalise elamisloa määruse § 53 lõike 1 kohaselt olema välismaalasel, kes taotleb tähtajalist elamisluba abikaasa või registreeritud elukaaslase juurde elama asumiseks, olema rahalisi vahendeid vähemalt kahekordse toimetulekupiiri ulatuses. Töötamiseks antud tähtajalise elamisloa puhul ei ole piisava legaalse sissetuleku määra kehtestatud, kuna eeldatakse, et välismaalase töötasu tagab tema toimetuleku Eestis. Kuna tööta olemise ajal välismaalane töötasu enam ei saa, siis kehtestatakse eelnõuga legaalse sissetuleku nõue nende välismaalaste puhul, kellel on tähtajaline elamisluba töötamiseks ja kes on tööta kauem kui kolm kuud. Muudatuste kohaselt on nende legaalse sissetuleku määr tööta olemise perioodi jooksul, mis ületab kolme kuud, kahekordne toimetulekupiir. Seega, kui välismaalasel on eelnõu § 1 punkti 13 muudatuste kohaselt õigus Eestis olla tööta kauem kui kolm kuud, peab tal olema piisav legaalne sissetulek vähemalt 400 euro ulatuses tema tööta olemise perioodil.

Kehtestatava nõude eesmärk on tagada, et välismaalane ei muutuks koormaks sotsiaalsüsteemile. Toimetulekutoetust on õigus saada igaühel, kelle kuu sissetulek pärast sotsiaalhoolekande seaduses sätestatud tingimustel arvestatud eluasemekulude mahaarvamist on alla kehtestatud toimetulekupiiri. Seega, juhul, kui Eestis elav välistöötaja ei suuda töötamise või sotsiaalkindlustussüsteemide abil tagada endale esmavajaduste rahuldamist, on tal õigus kasutada toimetulekutoetust²⁵. Eelduslikult peaks kahekordne toimetulekupiiri ulatuses nõutav piisava sissetuleku määr tagama, et välismaalane ei taotleks toimetulekutoetust ega muutuks seeläbi koormaks riigi sotsiaalsüsteemile. 2025. aasta toimetulekupiir on 200 eurot pere esimesele või ainsale liikmele. Seega peab eelnõu kohaselt välismaalasel, kes on tööta kauem kui kolm kuud oma kehtiva töötamiseks antud tähtajalise elamisloa alusel, olema rahalisi vahendeid vähemalt 400 euro ulatuses iga Eestis viibitava kuu kohta.

Lõikega 3 sätestatakse erisused, mille kohaselt võib tööta olemise periood olla pikem kui lõikes 1 sätestatud periood.

Lõike 3 punkti 1 kohaselt võib välismaalane olla tööta kolme kuu võrra kauem, kui välismaalane on kannatanu kriminaalmenetluses, mille ese on karistusseadustiku §-des 133, 133¹, 133², 133³, 138, 138¹, 139, 140 või 175 või § 260¹ lõike 1 punktis 5 sätestatud kuritegu.

Direktiivi artikli 11 lõike 6 kohaselt võib lubatud tööta olemise periood olla kolme kuu võrra pikem, kui on põhjendatud alust arvata, et ühtse loa omanik on töötanud eriti orjastavates töötingimustes, nagu on määratletud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2009/52/EP²⁶ artikli 2 punktis i. Nimetatud sätte kohaselt on „eriti orjastavad töötingimused“ töötingimused, mille puhul esineb muu hulgas soolisest või muust diskrimineerimisest tulenevalt äärmine ebaproportsionaalsus võrreldes seaduslikult töötavate töötajate töötingimustega, mis mõjutavad näiteks töötajate tervist ja ohutust ning on vastuolus inimväärikusega.

Direktiivi 2009/52/EP ülevõtmisel siseriiklikku õigusesse ei määratletud eriti orjastavate töötingimuste mõistet, vaid nähti ette, et see hõlmab nii tööorjust inimkaubanduse koosseisuna kui ka inimväärikust alandavaid töötingimusi ning välismaalase elu ja tervist ohustavaid töötingimusi ilma inimkaubanduse koosseisuta. Sellest tulenevalt täiendati karistusseadustikku

²⁵ Sotsiaalkindlustusamet. [Toimetulekutoetus – sotsiaalhoolekande seaduse kommenteeritud variant](#).

²⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. juuni 2009. aasta direktiiv 2009/52/EP, millega sätestatakse ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike töandjatele kohaldatavate karistuste ja meetmete miinimumnõuded. – [ELT L 168, 30.06.2009, lk 24–32](#).

(edaspidi *KarS*) §-ga 260¹ ja sätestati VMS-i kriminaalmenetluses osalemiseks tähtajalise elamisloa andmise alus, viidates *KarS*-i paragrahvidele, mida hiljem on muudetud ja täiendatud.

Direktiivi kohaselt võimaldatakse pikemat töötamise perioodi juhul, kui on alatatud kriminaalmenetlus asjaoludel, mida saab seostada eriti orjastavates tingimustes töötamisega. *KarS*-i paragrahvid, mille puhul saab anda tähtajalise elamisloa kriminaalmenetluses osalemiseks, on järgmised:

- § 133. Inimkaubandus;
- § 133¹. Inimkaubanduse toetamine;
- § 133². Kupeldamine;
- § 133³. Prostitutsioonile kaasaaitamine;
- § 138. Ebaseaduslik inimuuringute tegemine;
- § 138¹. Doonorlusele sundimine;
- § 139. Ebaseaduslik siirdematerjali võtmine;
- § 140. Doonorlusele kallutamine;
- § 175. Inimkaubandus alaealise suhtes;
- § 260¹. Eestis ilma seadusliku aluseta viibivale välismaalasele töötamise võimaldamine.

Samadel alustel võib välismaalasele anda ka tähtajalise elamisloa kriminaalmenetluses osalemiseks: VMS-i § 203 lõike 1 punkti 1 kohaselt võib välismaalasele anda tähtajalise elamisloa kriminaalmenetluses osalemiseks, kui ta on kannatanu kriminaalmenetluses, mille ese on *KarS*-i §-des 133–133³, 138–140, 145¹, 175 või § 260¹ lõike 1 punktis 3 või 5 sätestatud kuritegu. VMS-i § 204 kohaselt teavitatakse sellises olukorras välismaalast kriminaalmenetluses osalemiseks tähtajalise elamisloa andmise ja rahvusvahelise kaitse saamise võimalusest ja tingimusest. Lisaks kehtivale korrale, mis võimaldab anda välismaalasele, kes töötas eriti orjastavates tingimustes (st kannatanu kriminaalmenetluses, mille ese on *KarS*-i §-des 133–133³, 138–140, 145¹, 175 või § 260¹ lõike 1 punktis 3 või 5 sätestatud kuritegu), tähtajalise elamisloa kriminaalmenetluses, võimaldatakse eelnõuga sellel välismaalasel olla kehtiva töötamiseks antud elamisloaga Eestis töötama kuni kuus kuud, kui tal on olnud elamisluba töötamiseks vähem kui kaks aastat, või kuni üheksa kuud, kui tal olnud elamisluba töötamiseks vähemalt kaks aastat. Seega laieneb eriti orjastavates töötingimustes töötanud välismaalase võimalus töösuhte lõppemise järel valida, millise tähtajalise elamisloa alusel ta riigis viibimist jätkab.

Lõike 3 punkti 2 kohaselt võib töötamise periood olla pikem töökohavahetuse registreerimise taotluse läbivaatamise ajal, kui tööandja esitas töökohavahetuse registreerimise taotluse lubatud töötamise perioodi jooksul.

Direktiivi artikli 11 lõike 4 kohaselt, kui töötaja ühtse loa valdaja leiab lubatud töötamise ajavahemiku jooksul uue tööandja, peab liikmeriik lubama tal viibida oma territooriumil seni, kuni pädevad asutused on kontrollinud tööandja vahetamise tingimuste täitmist. Seda isegi siis, kui lubatud töötamise ajavahemik on möödunud.

Eelnõu § 1 punkti 6 muudatuse kohaselt ei või välismaalane elamisloa kehtivusajal tööandjat või töökohta vahetada enne, kui PPA on kontrollinud töökohavahetuse registreerimise taotluse läbivaatamisel, kas VMS-is sätestatud töötamise tingimused uue töökohta puhul on täidetud. Kui välismaalane leiab näiteks lubatud töötamise viimastel päevadel uue tööandja ja tööandja esitab PPA-le töökohavahetuse registreerimise taotluse, on välismaalane jätkuvalt töötaja, kuniks tema taotlus on menetluses, kuna ta ei tohi uuel töökojal tööle asuda enne, kui PPA on töökohavahetuse registreerinud. Eelneva tõttu võib välismaalase töötamise periood kujuneda pikemaks kui lõikega 1 kehtestatav periood. Direktiivist tulenevalt on vaja VMS-is täpsustada, et kui töökohavahetuse registreerimise taotlus on esitatud töötamise perioodi

jooksul, võib välismaalane olla töötaja, kuni tema töökohavahetuse registreerimise taotluse kohta on otsus teatavaks tehtud.

Lõike 3 punktis 3 sätestatakse, et välismaalane võib töötaja olla seaduses sätestatud perioodist pikema aja, kui seaduses lubatud töötaja olemise perioodi jooksul on töötaja esitanud Eesti Töötukassale loa välismaalase tööle võtmiseks. Seda põhjusel, et sellisel juhul on välismaalane leidnud töötaja olemise perioodi jooksul uue töötaja ning see töötaja on astunud vajalikke samme, et välismaalast tööle võtta. Eesmärgipärane on võimaldada juba Eestis viibivate välisriiklaste maksimaalset kaasamist tööturule. Sarnane erisus on kehtivas korras loodud EL-i sinise kaardi valdajale. VMS-i § 190¹⁰ lõike 2 punktis 1 sätestatakse, et kui EL-i sinise kaardi valdaja jääb töötajaks, ei keelduta tema elamisloa pikendamise ega tunnustada seda kehtetuks ajal, mil Eesti Töötukassa vaatab läbi uue töötaja juurde tööle asumise taotlust. Sama põhimõtte kehtestatakse eelnõuga töötamiseks antud tähtajalise elamisloa üldregulatsioonis.

Lõikega 4 kehtestatakse töötaja olemise õigusele erisus, mille kohaselt ei lubata Eestis olla töötaja nendel välismaalastel, kes on Eestisse lähetatud või töötavad ettevõtjasiseselt üleviidud töötajana.

Direktiivi artikli 3 lõike 2 punkti c kohaselt ei kohaldata direktiivi nende kolmanda riigi kodanike suhtes, keda loetakse lähetatuks nii kaua, kui nad viibivad lähetuses. Samuti ei kohaldata sama lõike punkti d alusel direktiivi nende kolmanda riigi kodanike suhtes, kes on taotlenud liikmesriiki lubamist või kes on sinna lubatud ettevõtjasiseselt üleviidud töötajatena.

Eelnevast lähtudes kehtestatakse VMS-is nende kategooriate välisriiklastele erisus töötaja olemise perioodist. Võrreldes kehtiva korraga nende jaoks muudatusi ei ole. Kuigi kehtiva VMS-i kohaselt on välismaalasel lubatud olla töötaja kuni kolm kuud, kui töötaja ütles töölepingu erakorraliselt üles majanduslikel põhjustel, kohaldatakse seda võimalust praktikas üksnes neile välismaalastele, kellel oli tööleping Eesti töötajaga, ning seega sai kontrollida ka töösuhte lõpetamise aluseid. Lähetatud töötajate ja ettevõtjasiseselt üleviidud töötajate puhul asub välismaalase töötaja, kellega välismaalasel on sõlmitud tööleping, välisriigis. Seetõttu peab välismaalane, kelle töösuhte kanne on tehtud välisriigis – juhul, kui ta soovib jääda ajutiselt töötaja –, esitama töösuhte lõppemise aluste kohta PPA-le vastavaid tõendeid (nt välisriigis välja antud dokumendid töösuhte lõpetamise kannete kohta).

Lõikega 5 täpsustatakse õigusselguse eesmärgil, et töötaja olemise perioodi alguse päevaks loetakse välismaalase töösuhte lõppemise päevale järgnevat päeva.

3.3. Muud VMS-i muudatused (§ 1 punktid 2, 3, 9–12, 15 ja 17–21)

Eelnõu § 1 punktiga 2 täiendatakse VMS-i § 41 lõikega 3, seades piirangu, et kui lühiajalise töötamise registreerimise taotluse, töötamiseks antud tähtajalise elamisloa või selle pikendamise taotluse riigilõivu tasub välismaalase töötaja, ei ole töötajal õigus seda tasu välismaalastelt sisse nõuda.

Direktiivi artikliga 10 sätestatakse, et kui taotluse menetlemise tasu maksab töötaja, ei ole töötajal õigust seda tasu kolmanda riigi kodanikult sisse nõuda.

VMS-i § 213 kohaselt esitab välismaalane tähtajalise elamisloa taotluse isiklikult. Tähtajalise elamisloa määramise § 6 kohaselt peab taotluse esitamisel lisama taotlusele riigilõivu tasumise tõendava dokumendi või andmed riigilõivu tasumise kohta. Kuna taotluse esitab välismaalane, siis üldjuhul tagab riigilõivu tasumise ka välismaalane. Samas ei piira seadus, et riigilõivu võib välismaalase eest tasuda muu isik. Praktikas on juhtumeid, kus tähtajalise elamisloa taotluse

juurde on lisatud riigilõivu tasumise dokument, millest nähtub, et riigilõivu on tema eest tasunud tema tulevane tööandja. Direktiivist tulenevalt on sellistel juhtudel vaja sätestada VMS-i piirang, et tööandja ei või välismaalaselt seda tasu tagasi nõuda, sealhulgas palgast kinni pidada.

Eelnõu § 1 punktiga 3 täiendatakse VMS-i § 105 lõiget 4 punktidega 9 ja 10, milles on reguleeritud välismaalase õigus Eestis töötada sellel perioodil, kui tema uus elamisloa taotlus või elamisloa pikendamise taotlus on läbivaatamisel.

Direktiivi artikli 11 lõikega 5 sätestatakse, et kui ühtne luba aegub pikendamismenetluse ajal, peab liikmesriik lubama kolmanda riigi kodanikul viibida oma territooriumil nagu ühtse loa valdaja, kuni pädevad asutused on taotluse pikendamise kohta otsuse teinud.

Kehtiva VMS-i §-ga 130 sätestatakse, et kui välismaalane on taotlenud elamisloa pikendamist elamisloa kehtivusaja jooksul, kuid tema elamisloa kehtivus menetluse ajal lõpeb, on tal seadusest tulenev õigus viibida tema taotluse läbivaatamise ajal Eestis. Samas annab seadus välismaalasele õiguse Eestis viibida, kuid mitte töötada. Direktiivist tulenevalt tuleb võimaldada välismaalasel sellel ajal ka töötada.

Punktiga 9 sätestatakse, et kui välismaalasel oli muul kui töötamise eesmärgil elamisluba, kuid selle kehtivusaeg on lõppenud ning tal on õigus Eestis viibida VMS-i § 130 alusel, siis on tal õigus tema seadusest tuleneval viibimisperioodil töötada. Kuna välismaalase elamisluba ei ole seotud konkreetse tööandjaga, siis ei ole tema töötamise õigus sellel perioodil piiratud konkreetse tööandjaga. Tegemist ei ole sisulise muudatusega, kuna praktikas lubatakse välismaalasel, kellel on elamisluba muul kui töötamise alusel, ka praegu töötada perioodil, mil tema uus elamisloa taotlus või elamisloa pikendamise taotlus oli läbivaatamisel. Seda põhjusel, et VMS-i § 259 lõike 1 kohaselt on elamisloa alusel Eestis elaval välismaalasel õigus Eestis töötada, mistõttu ei ole eesmärgipärane piirata tema töötamist perioodil, mil tema uus elamisloa taotlus või elamisloa pikendamise taotlus on läbivaatamisel.

Punktiga 10 sätestatakse, et kui välismaalasel oli tähtajaline elamisluba töötamiseks, kuid selle kehtivusaeg on lõppenud ja tal on õigus Eestis viibida VMS-i § 130 alusel, siis on tal õigus jätkata tema seadusest tuleneval viibimisperioodil töötamist selle tööandja juures, kellega tema elamisluba on seotud. See tähendab, et välismaalase töötamise õigus on seotud konkreetse tööandjaga ning ta võib töötada üksnes selle tööandja juures, kes on kindlaks määratud tema tähtajalise elamisloa tingimustes. Tegemist ei ole sisulise muudatusega, kuna praktikas lubatakse välismaalasel ka praegu jätkata töötamist sama tööandja juures perioodil, mil tema uus elamisloa taotlus või elamisloa pikendamise taotlus oli läbivaatamisel. Küll ei võimaldata välismaalasel, kellel oli töötamiseks antav tähtajaline elamisluba ja kes viibib Eestis VMS-i § 130 alusel, tööle asuda uue tööandja juurde, kuna sellisel juhul ei ole PPA kontrollinud, kas töötamine uue tööandja juures vastab VMS-is sätestatud tingimustele.

Eelnõu § 1 punktidega 9 ja 11 muudetakse VMS-i § 188 lõiget 2 ja § 189 lõiget 2, milles on täpsustatud olukorrad, mida ei peeta töötamiseks antud tähtajalises elamisloas kindlaks määratud töötamise tingimuse muutumiseks tähtajalise elamisloa pikendamise või kehtetuks tunnistamise menetluses.

VMS-i kohaselt keeldutakse töötamiseks antud tähtajalise elamisloa pikendamisest või tunnistatakse see kehtetuks, kui elamisloas kindlaks määratud töötamise tingimused on muutunud (VMS-i § 188 lõike 1 punkt 2 ja § 189 lõike 1 punkt 2). Samas on sätestatud erandid, mida töötamise tingimuse muutumiseks ei peeta (VMS-i § 188 lõiked 2 ja 3 ning § 189 lõiked 2 ja 3). Kuigi VMS-i § 188 lõikes 2 sätestatud töötamise tingimuse muutumise erisused on

kitsamad kui VMS-i § 189 lõikes 2 sätestatud töötamise tingimuse muutumise erisused, kohaldatakse praktikas ka elamisloa pikendamise menetluses samu töötamise tingimuste muutumise erisusi, mida kehtetuks tunnistamise menetluses. Näiteks ei keelduta töötamiseks antud tähtajalise elamisloa pikendamisest, kui välismaalane on elamisloa kehtivusajal VMS-i § 181³ alusel asunud tööle teise kasutajaettevõtja juurde. Eelnevast lähtudes viiakse õiguskord kooskõlla praktikaga ning ühtlustatakse töötamiseks antava elamisloa pikendamise menetluses ja kehtetuks tunnistamise menetluses alused, mida ei peeta töötamise tingimuste muutumiseks.

Muudatuste kohaselt ei peeta elamisloas kindlaks määratud töötamise tingimuste muutumiseks seda, kui:

- 1) välismaalane asub samal ajal tööle mitme tööandja juurde VMS-i § 181² lõike 1 alusel;
- 2) välismaalane vahetab tööandjat VMS-i § 184¹ lõike 1 alusel;
- 3) välismaalane vahetab töökohta sama tööandja juures VMS-i § 184² alusel;
- 4) välismaalane asub tööle elamisloas kindlaks määratud kasutajaettevõtja asemel teise kasutajaettevõtja juurde või ühekorraga nii elamisloas kindlaks määratud kasutajaettevõtja kui ka teise kasutajaettevõtja juurde VMS-i § 181³ alusel;
- 5) ettevõtjasiseselt üleviidud töötaja viiakse ettevõtjasiseseks üleviimiseks antava tähtajalise elamisloa kehtivusajal üle samasse kontserni kuuluvasse teise Euroopa Liidu liikmesriigi vastuvõtvasse üksusesse;
- 6) välismaalane on tööta VMS-i § 189² lõikes 1, 2 või 3 nimetatud ajal.

Töötamiseks antud tähtajalise elamisloa pikendamise täiendavate aluste sätetesse lisatakse samad töötamise tingimuste muutumise erisused, mis kehtivas VMS-is on sätestatud juba elamisloa kehtetuks tunnistamise menetluses: välismaalane asub samal ajal tööle mitme tööandja juurde (kehtiv VMS-i § 189 lõike 2 punkt 2), välismaalane asub tööle elamisloas kindlaks määratud kasutajaettevõtja asemel teise kasutajaettevõtja juurde või ühekorraga nii elamisloas kindlaks määratud kasutajaettevõtja kui ka teise kasutajaettevõtja juurde (kehtiv VMS-i § 189 lõike 2 punkt 3).

Võrreldes kehtiva VMS-iga lisatakse eelnõuga alus, et elamisloas kindlaks määratud tingimuste muutumiseks ei peeta seda, kui välismaalane vahetab elamisloa kehtivusaja jooksul tööandjat või töökohta sama tööandja juures. Tulenevalt eelnõu § 1 punkti 6 muudatusest võib välismaalane töötamiseks antud elamisloa kehtivusaja jooksul VMS-is sätestatud tingimustel tööandjat või töökohta vahetada. Kui PPA on töökohavahetuse registreerinud, asendatakse elamisloas kindlaks määratud tingimused uue tööandja juures või uuel töökohal töötamise tingimustega. Sellest tulenevalt on vaja VMS-is täpsustada, et sellel põhjusel ei tunnistata välismaalase elamisluba kehtetuks ega keelduta selle pikendamistest.

Samuti kehtestatakse erand, et elamisloas kindlaks määratud tingimuste muutumiseks ei peeta seda, kui välismaalane on olnud tööta VMS-is lubatud perioodi jooksul. Muudatus on seotud eelnõu § 1 punkti 13 muudatusega, mille kohaselt võib välismaalane edaspidi töötamiseks antud tähtajalise elamisloa kehtivusajal olla tööta. Kui välismaalase tööta olemise periood ei ületa VMS-is sätestatud lubatud perioodi, siis ei too see kaasa ka tema elamisloa kehtetuks tunnistamist või pikendamisest keeldumist. Sama põhimõte on kehtivas korras sätestatud ka EL-i sinise kaardi puhul (VMS-i § 190¹² lõige 1).

Muudatustega viiakse ka VMS-i § 188 lõikes 3 ja VMS-i § 189 lõikes 3 sätestatud erand töötamise tingimuste muutumise osas ettevõtjasiseselt üleviidud töötajate puhul viidatud paragrahvide lõikesse 2. Seeläbi on kõik töötamise tingimuste muutumise erandid välja toodud ühes loetelus.

Võrreldes kehtiva VMS-iga ei ole enam eraldi sätestatud, et elamisloas kindlaks määratud töötamise tingimuste muutumiseks ei peeta seda, kui õpetaja või teadlasena töötava välismaalase ametikoht sama tööandja juures muutub (kehtiva VMS-i § 188 lõige 2 ja § 189 lõike 2 punkt 1). Kuna see erisus on juba kaetud loodava VMS-i § 188 lõike 2 punktiga 3 ja § 189 lõike 2 punktiga 3 (välismaalane vahetab töökohta sama tööandja juures VMS-i § 184² alusel), puudub vajadus õpetajate või teadlaste kohta eraldi aluse kehtestamiseks.

Eelnõu § 1 punktidega 10 ja 12 tunnistatakse kehtetuks VMS-i § 188 lõige 3 ja § 189 lõige 3. Tegemist on tehnilise muudatusega, kuna samasisuline säte viiakse eelnõu § 1 punktide 9 ja 11 muudatustega VMS-i § 188 lõikesse 2 ja § 189 lõikesse 2, kus need VMS-i ülesehituselt paremini sobivad.

Eelnõu § 1 punktiga 15 tunnistatakse kehtetuks VMS-i §-d 190⁸ ja 190⁹, § 190¹⁰ lõige 2 ning § 190¹² lõike 1 punktid 2 ja 3.

VMS-i § 190⁴ alusel kohaldatakse EL-i sinisele kaardile töötamiseks antud elamisloa üldregulatsiooni, arvestades EL-i sinise kaardi erisusi.

VMS-i §-s 190⁸ on sätestatud Eesti Töötukassa loa nõuded EL-i sinise kaardi valdajatele, kes asuvad tööle teise tööandja juurde. VMS-i § 190⁸ kohaselt:

- kui välismaalane elab Eestis EL-i sinise kaardi alusel ja soovib selle kehtivusaja esimese 12 kuu jooksul lõpetada töötamise selle tööandja juures, kelle juurde tööle asumiseks talle EL-i sinine kaart anti, ning asuda tööle teise tööandja juurde, vajab teine tööandja välismaalase tööle võtmiseks Eesti Töötukassa luba;
- tööandja taotlusel võib Eesti Töötukassa anda tööandjale loa töökoha täitmiseks välismaalasega, kui tööandja, kelle juurde välismaalane soovib tööle asuda, ei ole VMS-i §-s 177 sätestatud tingimustel ja korras leidnud sobivat töötajat;
- kui välismaalane on elanud Eestis EL-i sinise kaardi alusel vähemalt 12 kuud järjest ja tal on kehtiv EL-i sinine kaart, võib ta asuda tööle teise tööandja juurde, lõpetades töötamise senise tööandja juures. Sellisel juhul ei vaja uus tööandja, kes soovib välismaalase tööle võtta, Eesti Töötukassa luba töökoha täitmiseks välismaalasega.

Muudatuste järel võimaldatakse kehtiva töötamiseks antud tähtajalise elamisloa, sealhulgas EL-i sinise kaardi valdajal vahetada elamisloa kehtivusajal töökohta. Eelnõu § 1 punktiga 5 kehtestatakse töötamiseks antud elamisloa üldregulatsioonis erisus, mille kohaselt ei kohaldata Eesti Töötukassa loa nõuet, kui välismaalane on töötanud Eestis töötamiseks antud elamisloa alusel vähemalt 12 kuud järjest ja vahetab kehtiva töötamiseks antud elamisloa alusel töökohta. Kuna töötamiseks antud elamisloa üldregulatsiooni kohaldatakse ka EL-i sinise kaardi puhul, siis ei ole erisus EL-i sinise kaardi alljaotises enam vajalik.

Välismaalane, kellel on EL-i sinine kaart, võib edaspidi elamisloa kehtivusajal vahetada töökohta, tingimusel et tööandja, kelle juurde ta tööle soovib asuda, on PPA-le esitanud töökohavahetuse registreerimise taotluse ja saanud selle kohta positiivse otsuse. Seejuures ei pea töötamine uuel töökohal jätkuma EL-i sinise kaardi alusel, vaid välismaalane võib tööle asuda ka muul alusel, näiteks tippspetsialistina või üldistel alustel, tingimusel et sellel konkreetsel alusel töötamise tingimused uuel töökohal töötamiseks vastavad VMS-is sätestatud nõuetele. Küll peab välismaalane sellisel juhul taotlema uut elamisloakaarti, kuna märge elamisloakaardil „ELI SININE KAART“ ei ole enam korrektne, kui töötamise alus muutub. Isikut tõendavate dokumentide seaduse § 14 kohaselt on elamisloakaardi kasutaja kohustatud taotlema uut dokumenti, kui dokumenti kantud andmed on muutunud.

VMS-i §-s 190⁹ on sätestatud tööta olemise periood EL-i sinise kaardi omaniku puhul: EL-i sinise kaardi valdaja võib selle kehtivusajal olla töötu kokku kuni kolm kuud, kui tal on EL-i sinine kaart olnud alla kahe aasta, või kuni kuus kuud, kui tal on EL-i sinine kaart olnud vähemalt kaks aastat. Tegemist on erisusega töötamiseks antud tähtajalise elamisloa üldregulatsioonist. Eelnõu § 1 punktiga 13 kehtestatakse töötamiseks antud tähtajalise elamisloa regulatsioonis õigus välismaalasel olla elamisloa kehtivusajal töötaja. Tööta olemise periood ühtib sellega, mis kehtivas korras EL-i sinise kaardi puhul. Eelnevast tulenevalt ei ole erisus EL-i sinise kaardi alljaotises enam vajalik.

VMS-i § 190¹⁰ lõike 2 kohaselt ei keelduta EL-i sinise kaardi pikendamisest ega tunnistata seda kehtetuks EL-i sinise kaardi valdaja töötuks jäämisel:

- 1) ajal, millal Eesti Töötukassa vaatab läbi teise tööandja juurde tööle asumise taotlust;
- 2) juhul, kui EL-i sinise kaardi valdajal on olnud see alla kahe aasta ja ta on selle kehtivusajal olnud töötu kokku kuni kolm kuud;
- 3) juhul, kui EL-i sinise kaardi valdajal on olnud see vähemalt kaks aastat ja ta on selle kehtivusajal olnud töötu kokku kuni kuus kuud.

Eelnõu § 1 punkti 13 muudatusega lubatakse töötamiseks antud elamisloa, sealhulgas EL-i sinise kaardi, puhul välismaalasel olla töötaja. Seejuures võib tööta olemise periood olla pikem ajal, millal Eesti Töötukassa vaatab läbi taotlust töökoha täitmiseks välismaalasega, kui tööandja esitas taotluse lubatud tööta olemise perioodi jooksul. Eelnõu § 1 punktide 9 ja 11 muudatustega täiendatakse töötamiseks antud tähtajalise elamisloa regulatsiooni selliselt, et elamisloas kindlaks määratud töötamise tingimuseks ei peeta seda, kui välismaalase tööta olemise periood ei ületa seadusega lubatud perioodi. Eelnevast tulenevalt ei ole erisused EL-i sinise kaardi alljaotises enam vajalikud.

VMS-i § 190¹² lõike 1 punktides 2 ja 3 on EL-i sinise kaardi puhul kehtestatud erisused tähtajalise elamisloa pikendamisest keeldumise ja kehtetuks tunnistamise alustest. Viidatud sätete kohaselt ei keelduta EL-i sinise kaardi pikendamisest ega tunnistata seda kehtetuks, kui:

- selle valdajal on olnud EL-i sinine kaart alla kahe aasta ja ta on olnud selle kehtivusajal töötu kokku üle kolme kuu;
- selle valdajal on olnud EL-i sinine kaart vähemalt kaks aastat ja ta on selle kehtivusajal olnud töötu kokku üle kuue kuu.

Eelnõu § 1 punktide 9 ja 11 muudatusega kehtestatakse sama erisus töötamiseks antud tähtajalise elamisloa pikendamisest keeldumise ja kehtetuks tunnistamise täiendavates alustes. Eelnevast tulenevalt ei ole erisus EL-i sinise kaardi alljaotises enam vajalik.

Eelnõu § 1 punktidega 17 ja 20 täiendatakse VMS-i § 286 lõikega 7, sätestades tööandjale kohustuse hüvitada välismaalasele töötamiseks antud elamisloa riigilõiv, kui ta on selle välismaalasele sisse nõudnud. Samuti täiendatakse VMS-i §-ga 301¹, sätestades tööandjale karistuse, kui ta on välismaalasele nõudnud sisse töötamiseks antud elamisloa riigilõivu. Muudatus on seotud eelnõu § 1 punktiga 2, milles sätestatakse piirang, et tööandja ei tohi välismaalasele tagasi nõuda riigilõivu tasu, kui ta on selle välismaalasele tähtajalise elamisloa taotluse eest tasunud.

Direktiivi artikli 13 lõike 2 kohaselt peavad liikmesriigid ette nägema karistused neile tööandjatele, kes ei ole täitnud direktiivist tulenevaid kohustusi. Komisjon on täiendavalt selgitanud, et see hõlmab ka sanktsioone selle eest, kui tööandja on välismaalasele riigilõivu tasu sisse nõudnud.

Eelnõu § 1 punktiga 17 kehtestatakse tööandjale kohustus hüvitada välismaalasele riigilõivu tasu, kui ta on selle välismaalaselt siiski sisse nõudnud. Muudatusega tagatakse, et kui tööandja on eelnõu § 1 punktiga 2 sätestatud keeldu rikkunud, siis peab ta selle riigilõivu tasu välismaalasele hüvitama.

Kohustus hüvitada välismaalasele temalt sisse nõutud tasu ei pruugi samas olla piisavalt mõjus, et ajendada võimalikke rikkujaid seaduses ette nähtud piirangust kinni pidama.

Eelnevast lähtudes nähakse eelnõu § 1 punktiga 20 tööandjale ette ka karistus, kui ta on välismaalaselt töötamiseks antud elamisloa riigilõivu sisse nõudnud. Muudatuste järel võib tööandjat, tema juhatuse liiget või muud esindajat, kellele oli vastava kohustuse täitmine delegeeritud, keelu rikkumise korral karistada rahatrahviga kuni 300 trahviühikut. Samas ulatuses on sätestatud kehtivas VMS-is näiteks karistus välismaalase Eestis töötamise tingimuste rikkumise eest (VMS-i § 301) või Eestis ilma seadusliku aluseta viibival välismaalasel töötamise võimaldamise eest (VMS-i § 300). Kui rikkumise on toime pannud juriidiline isik, võib seda karistada rahatrahviga kuni 150 000 eurot. Samas ulatuses kehtestatakse trahvimäär eelnõu § 1 punkti 19 muudatustega juriidilisele isikule ka siis, kui on võimaldatud Eestis seadusliku aluseta viibival välismaalasel töötamist, kui on võimaldatud rikkuda välismaalase Eestis töötamise tingimusi, kui on makstud VMS-is sätestatud määrast väiksemat töötasu või kui on jäetud täitmata teavitamiskohustus.

Eelnõu § 1 punktidega 18, 19 ja 21 korrigeeritakse juriidilise isiku trahvimäärasid.

Kehtivad VMS-is sätestatud trahvimäärad on osaliselt pärit VMS-i jõustumisest 2010. aastast, osaliselt on trahvimäärasid korrigeeritud 2018. aastal. VMS-is sätestatud juriidilise isiku trahvimäärad on vahemikus kuni 3200 – 32 000 eurot. Arvestades üldist elukalliduse tõusu, on selge, et VMS-is juriidilisele isikule ette nähtud maksimumtrahvimäär ei täida enam oma karistusõiguslikku eesmärki. KarS-i § 47 lõike 2 kohaselt võib kohus või kohtuväline menetleja juriidilisele isikule väärteo eest kohaldada rahatrahvi 100 000 – 400 000 eurot. Nimetatud trahvimäär jõustus KarS-is 15.07.2018. Seega ei ole VMS-is sätestatud juriidilise isiku trahvimäärad juba ammu enam kooskõlas ka KarS-is sätestatud trahvimääraga. Samuti ei pruugi KarS-is sätestatud määrast oluliselt madalamad trahvimäärad olla piisavalt mõjusad või omada soovitud hoiatavat mõju, et vältida tööandjate poolset VMS-is sätestatud nõuete rikkumist. Lisaks võib füüsiline isik VMS-i alusel saada trahvi kuni 2400 eurot, kui samas juriidilise isiku maksimaalne võimalik karistus on sellest vaid 800 eurot kõrgem. Seega ei ole juriidilise isiku karistumäärad VMS-is enam mõjusad ega proportsionaalsed ning vajavad seetõttu ajakohastamist ja ühtlustamist.

Direktiivi artikli 13 lõike 1 kohaselt tuleb liikmesriigil sätestada meetmed, mille abil vältida võrdväärset kohtlemist käsitlevate riigisiseste sätete võimalikku kuritarvitamist tööandja poolt ja neid selle eest karistada. Samuti peavad direktiivi artikli 13 lõike 2 kohaselt liikmesriigid ette nägema karistused neile tööandjatele, kes ei ole täitnud direktiivist tulenevaid kohustusi. Seejuures peavad karistused olema mõjusad, proportsionaalsed ja hoiatavad. Kehtivas VMS-is on juba sätestatud karistused tööandjatele, kes rikuvad VMS-is sätestatud tingimusi, näiteks oma teavitamiskohustust või on maksnud VMS-is sätestatud tingimustest väiksemat töötasu. Eelnõu § 1 punktiga 20 nähakse tööandjale ette karistus, kui ta on välismaalaselt riigilõivu sisse nõudnud. Võttes arvesse eelnimetatud muudatusega kehtestatavat trahvimäära ja seda, et VMS-is praegu kehtivad karistused on ajale jalgu jäänud, on otstarbekas kõnesoleva eelnõu menetlemise käigus üle vaadata kõik VMS-is tööandjale sätestatud karistumäärad ning need ajakohastada ja ühtlustada.

Tabel 7. VMS-i kohaselt juriidilise isiku kohta kehtivad ja eelnõuga kavandatavad karistused

VMS-i säte	Karistatav tegu	Kehtiv trahvimäär	Eelnõuga kavandatav trahvimäär
§ 299 lg 2	Välismaalase toimetamine transiiditsooni, riigipiirile ja ajutisele kontrolljoonele	rahatrahv kuni 6400 eurot iga toimetatud isiku kohta	rahatrahv kuni 150 000 eurot iga toimetatud isiku kohta
§ 300 lg 2	Eestis ilma seadusliku aluseta viibival välismaalasel töötamise võimaldamine	rahatrahv kuni 32 000 eurot	rahatrahv kuni 150 000 eurot
§ 301 lg 2	Välismaalase Eestis töötamise tingimuste rikkumise võimaldamine	rahatrahv kuni 32 000 eurot	rahatrahv kuni 150 000 eurot
§ 302 lg 2	Seaduses sätestatud töötasu määrast väiksema töötasu maksmine	rahatrahv kuni 32 000 eurot	rahatrahv kuni 150 000 eurot
§ 305 lg 2	Valeandmete või võltsitud dokumentide esitamine	rahatrahv kuni 3200 eurot	rahatrahv kuni 150 000 eurot
§ 306 lg 2	Teavitamiskohustuse täitmata jätmine	rahatrahv kuni 3200 eurot	rahatrahv kuni 150 000 eurot
§ 306 ¹ lg 2	Kasutajaettevõtja ja vastuvõtva üksuse kohustuse täitmata jätmine	rahatrahv kuni 32 000 eurot	rahatrahv kuni 150 000 eurot

Allikas: SiM

Eelnõu § 1 punktiga 22 täiendatakse normitehnilist märkust viitega Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivile (EL) 2024/1233.

3.4. Välistöötajate võrdne kohtlemine (§-d 2–8)

Direktiivi artikli 12 lõike 1 punkti e kohaselt tuleb võrdne kohtlemine tagada määruses nr 883/2004 kindlaks määratud sotsiaalkindlustusskeemide osas nende kolmandate riikide kodanike suhtes, kes on liikmesriiki lubatud liidu või liikmesriigi õiguse alusel muul kui töötamise eesmärgil, kellel lubatakse töötada ja kellel on elamisluba Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. juuni 2002. aasta määruse (EÜ) nr 1030/2002 (millega kehtestatakse ühtne elamisloavorm kolmandate riikide kodanike jaoks²⁷) kohaselt või kes on liikmesriiki lubatud töötamise eesmärgil liidu või liikmesriigi õiguse alusel.

Elamisloaga Eestis viibivatele inimestele on võrdne kohtlemine kehtivate õigusaktidega tagatud. Direktiivi ülevõtmisega tagatakse võrdne kohtlemine ka neile, kes viibivad ja töötavad Eestis lühiajalise töötamise eesmärgil välja antud pikaajalise viisa alusel.

Direktiiv võimaldab teha erandit võrdsest kohtlemisest perehüvitiste määramisele ja maksmisele (artikli 12 lõike 2 punkti b teine lause). Eesti kasutab antud võimalust, mistõttu viisa alusel Eestis töötavatele inimestele ei laiendata õigust perehüvitiste skeemi kuuluvale jagatavale vanemahüvitisele ja peretoetustele. Oluline on märkida, et selle erandi alla hakkab tulevikus kuuluma ka loodav toitjakaotustoetus (PHS-i muudatus jõustub 1. oktoobril 2026. aastal).

Direktiivis viidatud määrust nr 883/2004 kohaldatakse kindlatele sotsiaalkindlustusskeemidele, mis on sätestatud selle määruse artiklis 3. Sotsiaalkindlustusskeemid vastavad omakorda

²⁷ [ELT L 157/1, 15.06.2002, lk 3-9](#). (Muudetud 25. oktoobri 2017. aasta määrusega nr 2017/1954, [ELT L 286/9, 1. 11.2017, lk 9](#)).

konkreetsetele sotsiaalsetele riskidele. Iga skeemi alla saab liigitada mitmeid hüvitisi, mis võivad liikmesriigiti erineda. Oluliseks liigitamise aluseks on hüvitise eesmärk ja risk, mida see hüvitis katab. Samuti on tähtis, et tegemist oleks sotsiaalkindlustushüvitisega, mille andmise tingimused on seaduses kindlaks määratud ja universaalselt kohaldatavad. Alljärgnevas tabelis on kirjeldatud määruses nr 883/2004 sätestatud sotsiaalkindlustusskeemid, nendele vastavad Eesti hüvitised ja õigusaktid, mida eelnõuga muudetakse.

Tabel 8. Sotsiaalkindlustusskeemid, nendele vastavad Eesti hüvitised ja õigusaktid, mida eelnõuga muudetakse

Sotsiaalkindlustus-skeem	Eesti hüvitised	Seadus	Vastavuse hinnang
Haigushüvitised	ajutised töövõimetushüvitised; raviteenused puuetega inimeste sotsiaaltoetused	RaKS PISTS	Vastavuses, seadust muuta ei ole vaja Ei ole vastavuses, muudetakse seadust ja laiendatakse isikute ringi
Sünnitus- ja sellega samaväärsed isadushüvitised	ema vanemahüvitis; isa vanemahüvitis	PHS	Vastavuses, kuid ema vanemahüvitise saajate ringi sõnastust ühtlustatakse isa vanemahüvitise ja teiste hüvitiste saajate ringiga ning isa vanemahüvitise osas laiendatakse isikute ringi
Invaliidsushüvitised	töövõimetoetus; töövõimetuspension	TVTS RPKS	Ei ole vastavuses, muudetakse seadust ja laiendatakse isikute ringi
Vanadushüvitised	pension	RPKS	Ei ole vastavuses, muudetakse seadust ja laiendatakse isikute ringi
Toitjakaotushüvitised	toitjakaotuspension	RPKS	Ei ole vastavuses, muudetakse seadust ja laiendatakse isikute ringi.
Tööõnnetus- ja kutsehaigushüvitised			Eestil ei ole eraldi kindlustusskeemi, tööõnnetuse ja kutsehaiguse puhul makstakse ajutist töövõimetoetust RaKS-i alusel ning pikaajalise töövõimetuse puhul töövõimetoetust TVTS-i alusel
Matusetoetus			Eestil ei ole eraldi kindlustusskeemi

Töötushüvitised	töötuskindlustushüvitis	TKindIS	Vastavuses, seadust muuta ei ole vaja. Isikul siiski ei teki õigust töötuskindlustushüvitisele, kuna ta ei saa end töötuna arvele võtta
Eelpensionihüvitised	soodustingimustel vanaduspension; väljateenitud aastate pension	RPKS	Ei ole vastavuses, muudetakse seadust ja laiendatakse isikute ringi
Perehüvitised		PHS	Eesti kasutab direktiivi artikli 12 lõikes 2 sätestatud erandit ega laienda isikute ringi

Allikas: SM, MKM

Eelnõu §-de 2–8 alusel muudetakse PHS-i, perehüvitiste ja teiste seaduste muutmise seadust, PISTS-i, RPKS-i, SMS-i, TKindIS-i ja TVTS-i ning laiendatakse või täpsustatakse eeltoodud hüvitiste subjektide ringi isikutega, kes viibivad ja töötavad Eestis lühiajalise töötamise eesmärgil välja antud pikaajalise viisa alusel.

Rõhutada tuleb, et ainult lühiajalise töötamise eesmärgil välja antud pikaajalise viisa alusel Eestis viibimine ja töötamine ei ole hüvitiste saamise aluseks. Hüvitise saamiseks peavad olema täidetud ka muud õigusaktides sätestatud hüvitise saamise tingimused.

Eelnõu §-ga 2 laiendatakse isa vanemahüvitise saajate ringi lühiajalise töötamise eesmärgil välja antud pikaajalise viisa alusel Eestis viibivate ja töötavate isikutega. Samuti ühtlustatakse ema vanemahüvitise saajate ring isa vanemahüvitise saajate ringiga ehk ema vanemahüvitise saajate ring sõnastatakse isa vanemahüvitise saajate ringiga ühetaoliselt. Ema vanemahüvitise saajate ringi kehtiv laiem sõnastus on tingitud asjaolust, et varem oli see hüvitis rasedus- ja sünnitushüvitis, mida maksti ravikindlustuse seaduse alusel. Ema vanemahüvitise kehtestamisel võeti subjektide ringi määratlemisel üle varem kehtinud sõnastus, mille järgi on õigus ema vanemahüvitisele ajutise viibimisalusega Eestis seaduslikult viibival ja töötaval isikul. Direktiivi kohaselt võib sotsiaalkindlustusskeeme rakendada kitsamalt vaid töötamise eesmärgil välja antud viisa alusel Eestis viibivatele ja töötavatele inimestele. Seega ei ole kohustust muudele ajutise viibimisalusega Eestis viibivatele isikutele sotsiaalkindlustushüvitisi tagada. Seejuures ei kohaldata direktiivi lühiajalise viisa alusel saabuvatele välistöötajatele. Õigusselguse ja subjektide ringi ühetaolise kohtlemise eesmärgil ühtlustatakse sotsiaalkindlustusskeemides isikutele hüvitise saamise õiguse aluseks olev vajalik viibimisalus Eestis.

Praktikas on ema vanemahüvitist makstud lühiajalise töötamise eesmärgil välja antud pikaajalise viisa alusel Eestis viibivatele ja töötavatele emadele, mistõttu ei kahjusta antud kitsendus hüvitise saajate sihtrühma.

Eelnõu §-ga 3 muudetakse jõustumata muudatusi PHS-is. 1. oktoobril 2026. aastal jõustuv toitjakaotustoetus on perehüvitiste skeemi osa ja reguleeritud PHS-is. 2026. aastal jõustuvate PHS-i muudatustega ühtlustatakse toitjakaotustoetusele õigustatud isikute kvalifikatsioonitingimuste sõnastust samadel põhjustel ema vanemahüvitisega. Normitehnilistel põhjustel sätestatakse PHS-i § 4 lõige 1² tervikuna uuesti. Sisuliselt muudetakse eelnõuga PHS-i § 4 lõike 1² punkti 2. Muudatusega on tagatud õigus toitjakaotustoetusele, kui taotleja või toetuse saamise õigust omav laps, kes on vahetult enne toetuse taotlemist või kelle vanem

on vahetult enne oma surma vähemalt 36 kuud 48 järjestikuse kuu jooksul viibinud ja töötanud Eestis lühiajalise töötamise eesmärgil välja antud pikaajalise viisa alusel.

Vastavalt PHS-i § 4 lõikele 1 peab toitjakaotustoetuse taotlemise hetkel toetuse taotleja elama Eestis elamisloa alusel, kuid toetuse kvalifitseerumisnõude täitmiseks võetakse arvesse lühiajalise töötamise eesmärgil välja antud viisa alusel Eestis viibimise ja töötamise aega. Toitjakaotustoetusega on seotud last kasvatav isik ehk taotleja, toetuse saamise õigust omav laps ja vanem, kelle surma tõttu toetust taotletakse. Kvalifitseerumisnõude täitmiseks piisab, kui üks neist isikutest on selle täitnud.

Eelnõu §-ga 4 muudetakse PISTS-i § 3 lõiget 1 ja lisatakse puuetega inimeste sotsiaaltoetuste subjektiks ka lühiajalise töötamise eesmärgil välja antud pikaajalise viisa alusel Eestis viibivad ja töötavad isikud.

Eelnõu §-ga 5 täiendatakse RPKS-i § 4 lõiget 1 ja lisatakse pensioni saamise õigus ka lühiajalise töötamise eesmärgil välja antud pikaajalise viisa alusel Eestis viibivale ja töötavale isikule. Kolmandate riikide elanikud, kellel on täitunud Eesti vanaduspensioniks nõutav 15 aastat pensionistaaži ja kes on riiklikus vanaduspensionieas, juba omavad pensioniõigust RPKS-i § 42² alusel. Õigus pensionile on lühiajalise töötamise eesmärgil välja antud pikaajalise viisa alusel Eestis viibival inimesel ainult töötamise korral ning antud juhtudel ei ole ette nähtud perioodide liitmist pensioniõiguse tekkimiseks. Seega, pensioni saamise õigusega inimeste ring võrreldes seni kehtivaga ei laiene.

Kehtiva RPKS-i §-s 42² on sätestatud, et pension määratakse vaid vanaduspensioniealistele inimestele, mistõttu võimaldab lühiajalise töötamise eesmärgil pikaajalise viisa alusel Eestis viibimise laiendus pensioneeruda enne vanaduspensioniea ka neil, kes soovivad kasutada paindlikku pensionile jäämise võimalust või kellele rakendatakse mõnda eripensioni liiki, mis võimaldab riiklikust vanaduspensionieast varem pensioneeruda. Ka siinkohal on oluline rõhutada, et õigus pensionile on sel juhul vaid siis, kui inimene töötab. Arvestades asjaolu, et kõik pensioni saamise tingimused peavad olema täidetud, ei laiene pensioni saamise õigusega isikute ring võrreldes kehtiva korraga.

Eestis lühiajalise töötamise eesmärgil pikaajalise viisa alusel viibival inimesel on õigus hüvitistele ainult sel juhul, kui ta töötab. Töötamiseks loetakse VMS-is sätestatud lühiajalise töötamise tingimustele vastavat tegevust, mis on töötamise registrisse kantud. Lühiajalise töötamise registreerimise ja tingimustele vastavuse kontrolli eest vastutab PPA.

Eelnõu §-ga 6 muudetakse SMS-i § 6 lõike 1 punkti 5, mille alusel maksab Eesti Töötukassa sotsiaalmaksu (erijuhtudel sotsiaalmaks) äriühingu, mittetulundusühingu, sihtasutuse või füüsilisest isikust ettevõtja töötaja eest, kes on osalise või puuduva töövõimega isik ning kelle eest sotsiaalmaksu maksmiseks on tööandja esitanud vastava taotluse. Muudatusega jäetakse sätte kohaldamisalast välja need vähenenud töövõimega isikud, kes töötavad Eestis lühiajalise töötamise eesmärgil välja antud pikaajalise viisa alusel. Erijuhtudel sotsiaalmaksu eesmärk on toetada tööandjat, et soodustada vähenenud töövõimega töötute hõivesse liikumist ja hõives püsimist.

Kuna lühiajalise töötamise eesmärgil antakse inimesele pikaajaline viisa eeldusel, et tal on juba olemas töökoht ja töötingimused vastavad tema tervises seisundile, siis selle sihtrühma puhul ei vastaks erijuhtudel sotsiaalmaksu maksmine selle eesmärgile. Riik ei soovi soodustada kolmandatest riikidest vähenenud töövõimega inimeste värbamist Eesti tööturule. Seetõttu on vastav sihtrühm SMS-i § 6 lõike 1 punkti 5 kohaldamisalast välja jäetud.

Eelnõu §-ga 7 täiendatakse TKindlS-i § 35 lõike 4 punkti 2. TKindlS-i § 35 lõikega 4 sätestatakse Eesti Töötukassa andmekogus töödeldavate andmete koosseis. Eelnõuga lisatakse isiku muude andmete loetellu lühiajalise töötamise eesmärgil välja antud pikaajalise viisa andmed, mida kehtivas süsteemis töödeldavate andmete koosseisus ei ole. Kuna eelnõukohase muudatusega lisanduvad töövõimetoetuse seaduse õigustatud isikute hulka ka lühiajalise töötamise eesmärgil välja antud pikaajalise viisa alusel Eestis viibivad ja töötavad isikud, siis tuleb Eesti Töötukassal edaspidi ka nende isikute andmeid töödelda, et hinnata nende töövõimet ning määrata ja maksta neile töövõimetoetust.

Eelnõu §-ga 8 muudetakse TVTS-i.

Eelnõu § 8 punktiga 1 täiendatakse TVTS-i § 2 lõiget 1 punktiga 2¹, millega lisanduvad TVTS-i õigustatud isikute hulka lühiajalise töötamise eesmärgil välja antud pikaajalise viisa alusel Eestis viibivad ja töötavad isikud. Nimetatud isikutel tekib õigus töövõime hindamisele ja töövõimetoetusele juhul, kui neil on kehtiv lühiajalise töötamise eesmärgil välja antud pikaajaline viisa ning nad viibivad ja töötavad Eestis. Viisa kehtivust kontrollib Eesti Töötukassa viisaregistri kaudu ja töötamist töötamise registri andmete alusel.

Eelnõu § 8 punktiga 2 täiendatakse TVTS-i § 12 lõikega 2¹, mille kohaselt on TVTS-i § 2 lõike 1 punktis 4 nimetatud isikul õigus töövõimetoetusele, kui ta töötab töölepingu alusel või töövõtulepingu, käsunduslepingu või muu teenuse osutamiseks sõlmitud võlaõigusliku lepingu alusel.

Arvestades, et Eesti kasutab direktiiviga antud võimalust piirata kolmandatest riikidest viisa alusel saabunud töötajate õigusi sotsiaalkindlustushüvitistele ja hüvitisi võimaldatakse üksnes neile kolmandatest riikidest viisa alusel saabunud töötajatele, kellel on Eestis töökoht, siis on töötamine töövõimetoetuse saamise eeldus nii osalise kui ka puuduva töövõimega isiku puhul. Õigus töövõimetoetusele on ainult töösuhte kehtivuse ajal. Töösuhte lõppedes teeb Eesti Töötukassa töövõimetoetuse maksmise lõpetamise otsuse, mis ühtlasi sisaldab teavet uue töövõimetoetuse taotluse esitamise vajaduse kohta, kui välismaalane asub uuesti tööle. Töösuhete vaheliste töötuse perioodide eest töövõimetoetust ei maksta. Näiteks kui inimene lahkub töölt 31. märtsil ja asub uue tööandja juures tööle 12. aprillist, siis perioodi 1. aprillist kuni 11. aprillini eest inimesel õigust töövõimetoetusele ei ole.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga võetakse VMS-is kasutusele termin „töökohavahetuse registreerimine“. Töökohavahetuse registreerimine on menetlus, mille raames tööandja esitab PPA-le taotluse võtta välismaalane tööle kehtiva töötamiseks antud tähtajalise elamisloa alusel ja PPA hindab töötamise tingimuste vastavust VMS-is sätestatud nõuetele.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu on kooskõlas EL-i õigusega. Eelnõu on välja töötatud selleks, et viia Eesti õigus direktiiviga kooskõlla. Direktiivi vastavustabel on seletuskirja lisas 2.

Samuti on eelnõu kooskõlas järgmiste EL-i õigusaktidega:

- 1) Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2016/801²⁸;
- 2) Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2021/1883²⁹;
- 3) lähetatud töötajate direktiiv 96/71/EÜ³⁰;
- 4) hooajatöötajate direktiiv 2014/36/EL³¹.

6. Seaduse mõjud

6.1. Töökohavahetus

6.1.1. Sotsiaalne mõju

Sihtrühm: välismaalased, kes omavad tähtajalist elamisluba töötamiseks ja soovivad vahetada töökohta. 1. jaanuari 2025. aasta seisuga omas kehtivat elamisluba töötamiseks 10 306 välismaalast. 2022.–2024. aasta andmetel taotles kehtivat töötamiseks antud tähtajalist elamisluba omavatest välismaalastest aastas uut tähtajalist elamisluba töötamiseks keskmiselt 8%. Seega võib öelda, et sihtrühm on **keskmine**.

Tabel 9. Välismaalased, kes taotlesid uut töötamiseks antud tähtajalist elamisluba

	2022	2023	2024
Välismaalased, kes omasid kehtivat tähtajalist elamisluba töötamiseks 1. jaanuari seisuga	7857	9336	9492
Välismaalased, kes omasid kehtivat tähtajalist elamisluba töötamiseks ja taotlesid uut	704	740	711

Allikas: PPA

Mõju ulatus on **keskmine**. Kehtiva korra kohaselt peab välismaalane töökohavahetuse puhul üldjuhul taotlema uut elamisluba töötamiseks. Töökohta võib välismaalane vahetada alles siis, kui PPA on talle uue elamisloa andnud. Muudatuste järel ei pea välismaalased, kes soovivad töökohta vahetada, enam taotlema selleks uut elamisluba. Kuigi tööandja peab kehtiva töötamiseks antud elamisloa alusel välismaalase tööle võtmiseks esitama PPA-le töökohavahetuse registreerimise taotluse, on töökohavahetuse kogu protsess välismaalasele hõlpsam ja kiirem. Seega on muudatustel välismaalastele positiivne mõju. Eelduslikult toob see kaasa töökohavahetuse mõningase suurenemise töötamiseks tähtajalist elamisluba omavate välismaalaste seas. Üldpõhimõtted – et PPA-le tuleb esitada töökoha vahetamiseks taotlus ja enne töökoha vahetamist saada PPA-lt selleks luba – ei muutu. Seega ei too muudatused eelduslikult kaasa ulatuslikku kohanemisevajadust.

Mõju avaldumise sagedus on **keskmine**. Muudatused ei mõjuta välistöötajate igapäevaelu, vaid avaldavad mõju siis, kui nad soovivad töötamiseks antud tähtajalise elamisloa kehtivusajal töökohavahetust. Uut elamisluba töötamiseks taotleb keskmiselt 8% välismaalastest, kes juba omab kehtivat elamisluba töötamiseks. Seejuures omati esimest elamisluba töötamiseks enne uue saamist keskmiselt 1,85 aastat. Seega ei ole muudatuste avaldumise sagedus ulatuslik.

²⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. mai 2016. aasta direktiiv (EL) 2016/801 kolmandate riikide kodanike teadustegevuse, õpingute, praktika, vabatahtliku teenistuse, õpilasvahetuseprogrammides või haridusprojektides osalemise ja *au pair*’ina töötamise eesmärgil riiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta (uuesti sõnastatud). [ELT L 132, 21.5.2016, lk 21–57](#).

²⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. oktoobri 2021. aasta direktiiv (EL) 2021/1883, mis käsitleb kolmandate riikide kodanike kõrget kvalifikatsiooni nõudva töö eesmärgil riiki sisenemist ja seal elamise tingimusi. [ELT L 382, 28.10.2021, lk 1–38](#).

³⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 1996. aasta direktiiv 96/71/EÜ töötajate lähetamise kohta seoses teenuste osutamisega. [EÜT L 18, 21.1.1997, lk 1–6](#).

³¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. veebruari 2014. aasta direktiiv 2014/36/EL kolmandate riikide kodanike hooajatöötajatena riiki sisenemise ja seal viibimise tingimuste kohta. [ELT L 94, 28.3.2014, lk 375–390](#).

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on **väike**. Riski, et muudatustest ei olda teadlikud ja jätkuvalt esitatakse uus töötamiseks antud elamisloa taotlus, ei too välismaalasele kaasa negatiivseid tagajärgi. PPA saab taotleja suunata õige taotlusprotsessi suunas.

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatused avaldavad sihtrühmale **positiivset sotsiaalset mõju**. Kuigi töökohavahetuse registreerimise uus menetlus tingib teatava kohanemisvajaduse, muutub töökohavahetus välismaalasele hõlpsamaks ja kiiremaks.

6.1.2. Mõju majandusele

Sihtrühm: Eesti ettevõtted, kes soovivad tööle võtta välismaalast, kes juba omab kehtivat töötamiseks antud tähtajalist elamisluba. Majanduslikult aktiivseid ettevõtteid on 2024. aasta seisuga Eestis 158 378.³² Tööandjaid, kelle juures töötamiseks 2024. aastal tähtajalist elamisluba töötamiseks taotleti või pikendati, oli 1092.

Tabel 10. Tööandjaid, kelle juures töötamiseks tähtajalist elamisluba töötamiseks taotleti või pikendati

	2022	2023	2024
Tööandjate arv, kelle juures töötamiseks tähtajalist elamisluba töötamiseks anti või pikendati	1280	1284	1092

Allikas: PPA

2024. aasta detsembri lõpu seisuga omas kehtivat elamisluba töötamiseks kokku 10 327 välismaalast, kuid mitte kõik neist ei soovi töökohta vahetada. Aastas taotleb uut tähtajalist elamisluba töötamiseks ligikaudu 720 välismaalast, kes juba omavad tähtajalist elamisluba töötamiseks.

Võttes arvesse majanduslikult aktiivsete ettevõtete arvu ja potentsiaalselt töökohta vahetavate välismaalaste arvu, on sihtrühm **väike**.

Mõju ulatus on **keskmine**. Eesti ettevõtete halduskoormus juba Eesti tööturul viibiva välismaalase tööle võtmiseks väheneb. Kehtiva korra kohaselt peavad tööandjad esitama töötamiseks antud tähtajalise elamisloa taotluse juurde kutse. Kuna tähtajalise elamisloa taotluse kohta teeb haldusorgan otsuse 90 päeva jooksul ning sageli on vajadus, et välismaalane vakantsi kiiremini täidaks, taotletakse praktikas samal ajal ka lühiajalise töötamise registreerimist. Lühiajalise töötamise registreerimist kasutatakse selleks, et uuel töökojal saaks kiirendatud korras tööle asuda, samal ajal kui PPA menetleb veel uue elamisloa taotlust. Keskmiselt 37% neist välismaalastest, kes omasid töötamiseks antud tähtajalist elamisluba ja taotlesid uut töötamiseks antud elamisluba, taotlesid paralleelselt ka lühiajalise töötamise registreerimist. Muudatuste järel peab küll tööandja PPA-le esitama töökohavahetuse registreerimise taotluse, kuid lisaks sellele ei tule enam välismaalasel esitada uut elamisloa taotlust ega tööandjal selle juurde kutset. Samuti on töökohavahetuse registreerimise menetlus oluliselt kiirem. Seetõttu on muudatuste järel Eesti ettevõtete jaoks edaspidi juba Eesti tööturul olevate välistöötajate tööle võtmise protsess vähem koormav ja tõhusam.

Mõju avaldumise sagedus on **väike**. Muudatustega kaasneb vähene kohanemisvajadus. Siiski ei too see kaasa olulist muutust võrreldes senisega, sest üldine töötamise regulatsioon ei muutu, üksnes töökohavahetuse kord muutub paindlikumaks. Eesti ettevõtted puutuvad muudatuste

³² [Statistikaamet](#).

tagajärgedega kokku pigem ebaregulaarselt ja harva – üksnes siis, kui soovitakse tööle võtta välismaalast, kellel on juba kehtiv Eesti elamisluba töötamiseks.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on **väike**. Pigem on mõju sihtrühmale positiivne, sest vajaliku tööjõu olemasolu on paremini tagatud. Võimalikke riske, mis võivad kaasneda teadmatusel uuest töökohavahetuse regulatsioonist, aitavad maandada tõhus ja pidev infovahetus ning teavitustegevus.

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatused avaldavad **positiivset majanduslikku mõju**. Kuigi tööandja peab juba Eesti tööturul oleva välismaalase tööle võtmiseks esitama PPA-le töökohavahetuse registreerimise taotluse, muutub protsess tööandjale hõlpsamaks ja kiiremaks ning väheneb töökohavahetusega kaasnev bürokraatia.

6.1.3. Mõju riigiasutuste töökorraldusele

Sihtrühm: PPA ametnikud, kes teevad lühiajalise Eestis töötamise registreerimise ning elamisloa eel- ja järelkontrolli, s.o umbes 250 ametnikku. PPA-s töötas 2024. aasta seisuga 4504 teenistujat. Võttes arvesse PPA teenistujate koguarvu ja asjaolu, et mõjutatud teenistujatel on peale töökohavahetuse registreerimise ka muid ülesandeid, on sihtrühm **väike**.

Mõju ulatus on **keskmine**. Muudatused avaldavad PPA töökoormusele positiivset mõju, kuna väheneb töötamiseks antud tähtajalise elamisloa saamiseks esitatavate taotluste ja seega ka läbiviidavate menetluste hulk. Kuigi edaspidi peab PPA välismaalase töökohavahetuseks elamisloa taotluse menetluse asemel läbi viima töökohavahetuse registreerimise menetluse, on töökohavahetuse registreerimise menetlus PPA-le väiksema töömahuga – kontrollitakse üksnes uue töötamisega seonduvaid asjaolusid. Samuti väheneb lühiajalise töötamise registreerimise menetluste hulk. 2024. aastal taotles lühiajalise töötamise registreerimist 249 välismaalast, kellel oli kehtiv elamisluba töötamiseks. Keskmiselt 37% neist välismaalastest, kes omasid töötamiseks antud tähtajalist elamisluba ja taotlesid uut töötamiseks antud tähtajalist elamisluba, taotlesid samal ajal ka lühiajalise töötamise registreerimist.

Tabel 11. Välismaalased, kelle puhul esitati peale elamisloa taotluse ka lühiajalise töötamise registreerimise taotlus

	2022	2023	2024
Uue töötamiseks antud tähtajalise elamisloa taotluse esitanute arv	704	740	711
Lühiajalise töötamise registreeritud isikute arv, kellel oli elamisluba töötamiseks	334	232	249
Osakaal neist, kes esitas uue elamisloa taotlusega samal ajal ka lühiajalise töötamise registreerimise taotluse	47%	31%	35%

Allikas: PPA

Kuna töökohavahetuse registreerimise taotlusega kiireneb töökohavahetuseks vajalike menetluste aeg, siis ei ole tööandjatel enam tarvilik esitada lühiajalise töötamise registreerimise taotlust, et välismaalane saaks kiiremini nende juures tööle asuda.

Muudatused toovad kaasa mõningase mõju PPA töökorraldusele. Muudatuste tulemusena tuleb teha teavitustegevusi ning täiendada infomaterjale ja veebikeskkondade teavet. PPA peab täiendama menetlusjuhendeid ning koolitama ametnikke, kes viivad läbi elamisloa- ja viisamenetlusi.

Mõju avaldumise sagedus on **väike**, kuna ei muudeta PPA põhiülesandeid ja töökorraldusmuudatused on ühekordsed.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on **väike**. Riski, et muudatustest ei olda teadlikud ja neid ei rakendata eesmärgipäraselt, aitavad maandada tõhus ja pidev teavitust ning koolitus.

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatustega kaasneb sihtrühmale **positiivne mõju**, kuna väheneb haldusorgani halduskoormus. Kuigi töökohavahetuse uus regulatsioon toob kaasa mõningase kohanemisvajaduse, vähendab muudatus koondina PPA ametnike töökoormust.

6.1.4. Mõju riigi julgeolekule ja siseturvalisusele

Sihtrühm: Eesti elanikud. 2025. aasta alguse seisuga elas Eestis 1 369 285 inimest.³³

Mõju ulatus on **väike**. Eelnõu ei muuda Eesti elanike senist toimimist ega mõjuta negatiivselt riigi julgeolekut. Töötamiseks antud tähtajalise elamisloa andmise tingimusi ei muudeta. Ka edaspidi kontrollitakse elamisloa andmisel, et välismaalane ei oleks ohuks riigi avalikule korrale või julgeolekule. Küll võimaldatakse kehtiva elamisloa alusel paindlikumatel tingimustel ja vähesema bürokraatiaga töökohavahetust. Seejuures – nii nagu ka praegu – ei anta luba töökoha vahetamiseks, kui seaduses sätestatud töötamise tingimused, muu hulgas töötasu nõude osas, ei ole täidetud. Mõistlikuma ja kiirema töökohavahetuse protsessiga suureneb tõenäosus, et välismaalane ja tööandja teevad töökohavahetuseks seaduses ette nähtud toimingud. Seeläbi mõjub muudatus positiivselt ka elanike turvatundele ja elukeskkonna turvalisusele. Kuna Eestis töötamise tingimustes ei tehta eelnõuga põhimõttelisi muudatusi, ei ole põhjust eeldada, et muudatused suurendavad välistööjõu sissetõu. Pigem kasvab võimalus tõhusamalt kaasata tööturule neid välismaalasi, kes siin juba viibivad, mis võib täiendavat välistööjõu sissetõu vähendada.

Mõju avaldumise sagedus on **väike**, kuna muudatused ei mõjuta Eesti elanike igapäevast elukorraldust. Samuti on Eesti elanike kokkupuude muudatustega ebaregulaarne ja juhuslik.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on **väike**. Võimalikku ebasoovitavat mõju, mis võib tuleneda paindlikuma töötamise regulatsiooni väärkasutusest, aitab vältida töökohavahetuse registreerimise menetlus, samuti PPA tõhus järelkontrollimenetlus. Nii eel- kui ka järelkontrolli menetluses on võimalik selgitada ja maandada välismaalasega seotud võimalikke väärkasutuse riske. Ka edaspidi lähtutakse rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõttest, et igal riigil on suveräänne õigus otsustada välisriigi kodaniku oma riiki saabumise, seal viibimise ja sealt lahkumise üle, arvestades oma rahvusvahelisi kohustusi. Välisriigi kodanikul puudub õigustatud ootus saabuda mittekodakondsusjärgsesse riiki ja seal viibida.

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatused **ei avalda olulist mõju riigi julgeolekule ega siseturvalisusele**, kuna mõju Eesti elanikele on väike ja muudatused ei too kaasa negatiivset mõju.

6.1.3. Mõju välissuhetele

Mõju ulatus on **keskmine**. Eelnõu soodustab riigi välissuhteid tänu sellele, et Eesti õigus viiakse kooskõlla EL-i õigusega.

Mõju avaldumise sagedus on **väike**. Eelnõuga viiakse Eesti õigus kooskõlla EL-i õigusega, mistõttu on muudatused eelduslikult ühekordsed.

³³ Statistikaamet 2024. [Rahvaarv](#).

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on **väike**. Ka edaspidi lähtutakse rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõttest, et igal riigil on suveräänne õigus otsustada välisriigi kodaniku oma riiki saabumise, seal viibimise ja sealt lahkumise üle, arvestades oma rahvusvahelisi kohustusi. Välisriigi kodanikul puudub õigustatud ootus saada mittekodakondsusjärgsesse riiki ja seal viibida.

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatused avaldavad **positiivset mõju riigi välissuhetele**, kuid mõju ei ole oluline.

6.2. Töötaolek

6.2.1. Sotsiaalne mõju

Sihtrühm: välismaalased, kes omavad töötamiseks antud tähtjalist elamisluba ja jäävad tööta.

2025. aasta jaanuari seisuga omas kehtivat elamisluba töötamiseks 10 306 välismaalast. Kuna kehtiv kord reeglina ei luba töötamiseks antud tähtjalise elamisloa alusel tööta olla, on keeruline prognoosida, kui palju võib olla neid välismaalasi, kes muudatuste järel tööta jäämise õigust kasutavad. Võttes aluseks välismaalaste arvu, kes omasid kehtivat tähtjalist elamisluba töötamiseks ja taotlesid töökohavahetuseks uut tähtjalist elamisluba töötamiseks, võib eelduslikult tööta jääda u 720 välismaalast aastas (2022.–2024. aasta keskmine, mis moodustab u 8% töötamiseks antud tähtjalise elamisloa saajatest). Samas ei ole tööta jäävatel välismaalastel kohustust end töötuna arvele võtta, välismaalane võib uut tööd otsida iseseisvalt. Eesti Töötukassa hinnangul võib muudatuse järel lähtuvalt senisest praktikast end töötuna arvele võtta u 10% tähtjalise elamisloaga töökohavahetajatest. Statistikaameti Eesti Tööjõu-uuringu andmetel otsis 2024. aastal 16-aastasest kuni pensioniealisest töötust kolmanda riigi kodanikust (v.a Venemaa kodanikud) Eesti Töötukassa vahendusel tööd 68% (uuringus eristatakse ainult kodakondsust, mitte Eestis viibimise alust). Lähtudes senisest trendist, et töökohta vahetab aastas u 8% tähtjalise elamisloaga inimestest (u 720 inimest aastas), tuleks neist muudatuse järel vahepealsel perioodil töötuna arvele 10–68% ehk u 72–490 inimest aastas (u 6–41 inimest kuus), mis moodustab kõikidest töötuna registreeritud inimestest (2024. aastal keskmiselt 50 300 kuu lõpu seisuga) marginaalse osa, mistõttu on mõjutatud sihtrühma suurus väike.

Mõju ulatus on **väike**. Kehtiva korra kohaselt toob reeglina töötamiseks antud tähtjalist elamisluba omava välismaalase tööta jäämine kaasa elamisloa kehtetuks tunnistamise. Erandina on lubatud olla tööta vaid siis, kui töösuhe lõppes koondamisega majanduslikel põhjustel. Muudatuse järel on välistöötajatel lubatud elamisloa kehtivusaja jooksul jääda tööta ka muul põhjusel, sealhulgas vabatahtlikult töösuhte lõpetamise korral. Sellel perioodil on neil võimalik otsida uut tööandjat. Muudatus avaldab sihtrühmale positiivset mõju, kuna väheneb sõltuvus tööandjast ja suureneb tööturul liikumise paindlikkus. Seeläbi aitab muudatus võidelda töötajate ekspluateerimise vastu. Samuti suurendab võimalus end tööta olemise ajal töötuna arvele võtta ja tööturuteenuseid saada, uue kvaliteetse töö leidmise võimalusi.

Mõju avaldumise sagedus on **keskmine**. Muudatus ei mõjuta välistöötajate igapäevaelu, vaid avaldab mõju siis, kui nad soovivad lõpetada töötamise tööandja juures, kellega nende elamisluba on seotud, ja nad ei ole veel leidnud uut töökohta. Keskmiselt 8% töötamiseks antud tähtjalise elamisloa saajatest taotles aastas uut elamisluba ning keskmiselt omati elamisluba enne uue taotlemist 1,85 aastat. Seega ei ole muudatuse avaldumise sagedus ulatuslik.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on **keskmine**. Muudatus võib motiveerida tähtajalise elamisloa alusel siin viibivaid välismaalasi senisest sagedamini töökohta vahetama ja end ajutiselt töötuna arvele võtma. Kuna sihtrühma töötuna arvele võtmine ei ole seni olnud lubatud (v.a koondamise korral), võib sihtrühma käitumuslike muutuste tõttu muudatusest mõjutatud sihtrühma suurus olla praktikas prognoositust suurem. Kuigi muudatus võib ajendada sihtrühma senisest enam end lühiajaliselt töötuna arvele võtma, ei kaasne sellega negatiivseid mõjusid, kuna sihtrühm saab töötuna arvel olla sõltuvalt tähtajalise elamisloa kestusest piiratud aja (kuni kolm või kuni kuus kuud), mille jooksul tuleb asuda tööle, et elamisloa kehtivus säiliks.

Riski, et muudatustest ei olda teadlikud ja seetõttu lahkutakse töösuhte lõppemise järel Eestist, sest ei teata, et teatud perioodi võib töötada olla, aitab maandada tõhus ja järjepidev teavitustegevus.

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatused avaldavad sihtrühmale **positiivset sotsiaalset mõju**. Muudatuste järel suurenevad välistöötajate õigused ja võimalused tööturul liikumiseks. Muudatused toovad kaasa mõningase kohanemisvajaduse, kuid nendega kokkupuude ei ole sage.

6.2.2. Mõju riigiasutuste töökorraldusele

Sihtrühm:

- 1) PPA ametnikud, kes viivad läbi lühiajalise Eestis töötamise registreerimise menetlust ning teevad elamisloa eel- ja järelkontrolli, s.o umbes 250 ametnikku;
- 2) Eesti Töötukassa ametnikud, kelle tööülesanne on maksta töötutoetust ja töötushüvitist ning pakkuda aktiivseid tööturumeetmeid, et toetada uue töö leidmist.

PPA-s töötas 2024. aasta seisuga 4504 teenistujat. Eesti Töötukassas töötas 2025. aasta algusega 917 töötajat. Seega võib öelda, et sihtrühm on **keskmine**.

Mõju ulatus on väike.

→ Mõju PPA-le

Kui kehtiva tööörande regulatsiooni kohaselt toob töösuhte lõppemine üldjuhul kaasa töötamiseks antud tähtajalise elamisloa kehtetuks tunnistamise, siis edaspidi peab PPA elamisloa suhtes läbi viidava järelevalve ja muude menetluste puhul silmas pidama, et välismaalane võib teatud perioodi olla töötaja. 1. jaanuari 2025. aasta seisuga omas kehtivat elamisluba või elamisõigust Eestis 234 924 välismaalast, neist 10 306 tähtajalist elamisluba töötamiseks. Seega ei ole nende välismaalaste osakaal, kelle puhul peab elamisloa menetlustes töötaja olemise perioodi silmas pidama, märkimisväärne. Samuti ei too muudatus eelduslikult kaasa olulist kohanemisvajadust. Kehtiva korra kohaselt on õigus töötada olla EL-i sinise kaardi valdajal ning välismaalasel, kelle töösuhe lõppes majanduslikel põhjustel koondamise tõttu. Seejuures on töötaja olemise lubatud periood EL-i sinise kaardi valdajate puhul sama, mis eelnõuga kehtestatakse töötamiseks antud tähtajalise elamisloa puhul üldiselt. Seega peavad PPA ametnikud teatud välismaalaste kategooriate puhul juba praegu silmas pidama välismaalase õigust olla teatud perioodi töötaja.

→ Mõju Eesti Töötukassale

Direktiivi ülevõtmisega kaasnev mõju Eesti Töötukassa töötajate töökoormusele on väike, kuna lisanduvate tööturuteenuste ja töötushüvitise saajate arv on väike. Võttes arvesse uute registreeritud töötute koguarvu (2024. aastal oli uusi registreeritud töötuid üle 90 000), ei ole aastast umbes 72–490 uue töötaja lisandumisega seotud koormus olulise mõjuga.

Mõju avaldumise sagedus on **väike**, kuna ei muudeta riigiasutuste põhiülesandeid ja töökorraldusmuudatused on ühekordsed.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on **väike**. Riski, et muudatustest ei olda teadlikud ja neid ei rakendata eesmärgipäraselt, aitavad maandada tõhus ja pidev teavitust ning koolitus.

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatused riigiasutuste töökorraldusele **olulist mõju ei avalda**.

6.2.3. Mõju välissuhetele

Mõju ulatus on **keskmine**. Eelnõu soodustab riigi välissuhteid tänu sellele, et Eesti õigus viiakse kooskõlla EL-i õigusega.

Mõju avaldumise sagedus on **väike**. Eelnõuga viiakse Eesti õigus kooskõlla EL-i õigusega, mistõttu on muudatused eelduslikult ühekordsed.

Ebasoovitava mõju kaasnemise riske ei ole.

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatused avaldavad **positiivset mõju riigi välissuhetele**, kuid mõju ei ole oluline.

6.3. Muud VMS-i muudatused

Lisaks töökoha vahetamise ja töötajajäätmise õigusega seonduvatele muudatustele muudetakse eelnõuga VMS-i järgmiselt:

- ✓ seatakse piirang, et töötaja ei või välismaalaselt sisse nõuda töötamiseks antud tähtajalise elamisloa taotlemise eest tasutud riigilõivu, sätestatakse karistused vastava piirangu rikkumise korral ning ajakohastatakse üldiselt VMS-is sätestatud juriidilise isiku karistumäärasid;
- ✓ lubatakse välismaalasel, kelle elamisloa kehtivus lõpeb elamisloa pikendamise või uue elamisloa taotlemise menetluse ajal, Eestis töötada.

6.3.1. Sotsiaalne mõju

Sihtrühm:

- 1) välismaalased, kes taotleavad tähtajalist elamisluba töötamiseks: 2024. aastal taotles tähtajalist elamisluba töötamiseks 2994 välismaalast.
- 2) välismaalased, kes taotleavad töötamiseks antud tähtajalise elamisloa pikendamist: 2024. aastal taotles 409 välismaalast töötamiseks antud tähtajalise elamisloa pikendamist.

Kokku esitati 2024. aastal 12 912 tähtajalise elamisloa saamise või pikendamise taotlust. Seega võib öelda, et sihtrühma suurus on **keskmine**.

Tabel 12. Töötamiseks antud tähtajalise elamisloa ja selle pikendamise taotlemine

Aasta	2022	2023	2024
Taotlused töötamiseks antud tähtajalise elamisloa saamiseks	5006	4224	2994
Taotlused töötamiseks antud tähtajalise elamisloa pikendamiseks	423	488	409
KOKKU taotlused tähtajalise elamisloa saamiseks või pikendamiseks	16 267	14 814	12 912

Mõju ulatus on keskmine.

- 1) Muudatus, millega seatakse riigilõivu sissenõudmise piirang, omab välismaalastele positiivset mõju. Kuigi seadus ei piira võimalust, et riigilõivu võib tasuda ka välismaalane ise, välditakse muudatusega näiteks olukorda, kus tööandja on tasunud riigilõivu välismaalase eest ning hiljem hoiab tasu palgast kinni, kuigi sellist kokkulepet välismaalase ja tööandja vahel ei olnud. Samuti omab riigilõivu tagasinõudmise piirangu rikkumise karistus ja juriidiliste isikute karistumäärade ajakohastamine välismaalastele positiivset mõju, kuna ajendab tööandjaid kinni pidama VMS-is sätestatud reeglitest. Seega suurendatakse muudatusega välismaalaste kaitset tööandjapoolse ekspluateerimise eest.
- 2) Muudatus, millega laiendatakse Eestis töötamise õigust VMS-i § 130 alusel viibivatele välismaalastele, olulist mõju ei avalda, kuna kehtiv õigus viiakse kooskõlla praktikaga.

Mõju avaldumise sagedus on väike. Kuigi staatuste taotlemine on reeglipärane, on see siiski liiga harv (viis või kümme aastat), et pidada mõju avaldumise sagedust keskmiseks. Riigilõivu tagasimakse piirangu muudatus avaldab mõju ainult siis, kui tööandja on välismaalase eest riigilõivu tasunud. VMS-i § 130 alusel viibivale välismaalasele töötamise õiguse andmine avaldab mõju üksnes juhul, kui välismaalase elamisloa kehtivus ja ka tema tähtajalise elamisloa kehtivusaja lõppemisest tulenev viibimisaeg Eestis lõppeb menetluse vältel. Seega ei ole muudatuste avaldumise sagedus ulatuslik.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike. Võimalikke riske, mis võivad kaasneda teadmatuselt, aitavad maandada tõhus ja pidev infovahetus ning teavitustegevus.

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatused avaldavad sihtrühmale **positiivset sotsiaalset mõju**. Suureneb välismaalaste õiguste kaitse ja õiguskindlus menetlustähtaja kogukestuse suhtes.

6.3.2. Mõju majandusele

Sihtrühm:

- 1) välismaalased, kes taotleavad tähtajalist elamisluba töötamiseks: 2024. aastal taotles tähtajalist elamisluba töötamiseks 2994 välismaalast;
- 2) välismaalased, kes pikendavad tähtajalist elamisluba töötamiseks: 2024. aastal taotles 409 välismaalast töötamiseks antud tähtajalise elamisloa pikendamist;
- 3) tööandjad, kes soovivad välismaalast tööle võtta: 2024. aastal taotleti või pikendati tähtajalist elamisluba töötamiseks 1092 tööandja juures.

Mõju ulatus on väike. Majanduslik mõju inimestele, kes taotleavad töötamiseks antud tähtajalist elamisluba või selle pikendamist, kattub suuresti nendele isikutele avalduva sotsiaalse mõjuga. Tööturu vaatest on positiivne, et välismaalane võib elamisloa taotluse pikendamise või uue elamisloa taotluse läbivaatamise menetluse ajal jätkata töötamist. Riigilõivu tasu tagasinõudmise piirang, millega tõkestatakse võimalust, et tööandja näiteks välismaalase töötasust tasunud riigilõivu kinni peab, avaldab välismaalastele samuti positiivset mõju.

Muudatus, mille kohaselt ei või tööandja välismaalaselt sisse nõuda riigilõivu tasu ja mille kohaselt võib piirangu rikkumise korral tööandjat karistada, ei oma eelduslikult olulist majanduslikku mõju, kuna mõju avaldumise sagedus on väike (staatust taotletakse üks kord viie või kümne aasta jooksul) ning tööandjal ei ole kohustust tasuda välismaalase eest riigilõivu.

Juriidilise isiku karistusmäärade ajakohastamine võib senisest enam ajendada tööandjaid järgima seaduses sätestatud tingimusi välismaalase tööle võtmisel.

Mõju sagedus on **väike**. Majanduslik mõju inimestele, kes taotlevad töötamiseks antud tähtajalist elamisluba, kattub suuresti nendele isikutele avalduva sotsiaalse mõjuga. Mõju tööandjatele on vähene. Staatuste taotlemine on küll reeglipärane, kuid liiga harv (viis või kümme aastat), et pidada mõju avaldumise sagedust keskmiseks.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on **väike**. Võimalikke riske, mis võivad kaasneda teadmatusel, aitavad maandada tõhus ja pidev infovahetus ning teavitustegevus.

Järeldus mõju olulisuse kohta: kuigi muudatustel on sihtrühmale positiivne mõju (väheneb töötajate ekspluateerimise risk), **ei avalda need koondina sihtrühmale olulist majanduslikku mõju**.

6.3.3. Mõju riigiasutuste töökorraldusele

Sihtrühm: PPA ametnikud, kes teevad elamisloa eel- ja järelkontrolli, s.o umbes 250 ametnikku. PPA-s töötab 2024. aasta seisuga 4504 teenistujat. Võttes arvesse PPA teenistujate koguarvu ja asjaolu, et mõjutatud teenistujatel on peale töökoha vahetamise registreerimise ka muid ülesandeid, on sihtrühm **väike**.

Mõju ulatus on **väike**.

- 1) Muudatused, mille kohaselt kehtestatakse karistused tööandjale, kes on välismaalaselt töötamiseks antud elamisloa taotluse riigilõivu sisse nõudnud, toovad PPA-le kaasa mõningase töökoormuse kasvu. Kuna muudatuste järel võib PPA karistada tööandjat rahatrahviga, siis peab PPA edaspidi hakkama tegema vastavaid trahvi määramise toiminguid. Juriidilise isiku karistusmäärade ajakohastamine eelduslikult PPA töökoormust oluliselt ei mõjuta, kuna sisulisi muudatusi vääртеomenetlustes ei tehta. Küll võib mõneti väheneda rikkumiste arv, kuna kõrgemad karistusmäärad võivad ajendada tööandjaid seaduses sätestatud reeglitest senisest rohkem kinni pidama.
- 2) Muudatus, millega laiendatakse Eestis töötamise õigust VMS-i § 130 alusel viibivatele välismaalastele, PPA töökoormusele olulist mõju ei avalda, kuna kehtiv õigus viiakse kooskõlla praktikaga.

Mõju avaldumise sagedus on **väike**, kuna ei muudeta riigiasutuste põhiülesandeid ja töökorraldusmuudatused on ühekordsed.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on **väike**. Riski, et muudatustest ei olda teadlikud ja neid ei rakendata eesmärgipäraselt, aitavad maandada tõhus ja pidev teavitus ning koolitus.

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatusega kaasneb sihtrühmale **negatiivne mõju**, kuna suureneb PPA töökoormus. Võttes arvesse mõjutatud teenistujate arvu ja asjaolu, et PPA põhiülesanded ei muutu, ei avalda muudatused siiski olulist mõju.

6.4. Võrdse kohtlemise sätted

6.4.1. Sotsiaalne mõju

Sihtrühm: lühiajalise töötamise eesmärgil välja antud pikaajalise viisa alusel töötavad kolmandate riikide kodanikud.

Direktiivi ülevõtmisega laiendatakse sotsiaalkindlustushüvitiste subjektide ringi lühiajalise töötamise eesmärgil välja antud pikaajalise viisa alusel töötavatele kolmandate riikide kodanikele, et tagada nende võrdne kohtlemine. Pikaajalisi viisasid lühiajalise töötamise eesmärgil on aastate jooksul välja antud järgmiselt:

Tabel 13. Pikaajalised viisad lühiajalise töötamise eesmärgil taotleja soo lõikes

	2020	2021	2022	2023	2024
M	11 740	17 018	9567	2941	2121
N	2369	3588	1812	589	477
Kokku	14 109	20 606	11 379	3530	2598

Allikas: PPA

Tabel 14. Pikaajalised viisad lühiajalise töötamise eesmärgil taotleja vanuse lõikes

	2020	2021	2022	2023	2024
Alla 65-aastased	14 089	20 582	11 356	3518	2587
65-aastased ja vanemad	20	24	23	12	11
Kokku	14 109	20 606	11 379	3530	2598

Allikas: PPA

Tabel 15. Kehtivate lubade arv 31. detsembri seisuga

	2020	2021	2022	2023	2024
Elamisluba töötamiseks	7941	9366	10 740	10 893	10 327
Elamisluba muul eesmärgil	39 996	26 609	28 828	29 535	29 580
Rahvusvaheline kaitse	316	341	40 782	42 031	42 260
Pikaajaline viisa töötamise eesmärgil	9476	15 538	8338	2571	1960

Allikas: PPA

Mõju ulatus ja avaldumise sagedus on väike.

Sotsiaalkindlustushüvitiste laiendamine seoses direktiivi ülevõtmisega puudutab eelkõige ema ja isa vanemahüvitist, toetustetoetuse kvalifikatsiooni nõudeid, puuetega inimeste sotsiaaltoetusi, töövõimetoetust ning pensioneid.

Kuna hüvitiste ja toetuste saamine eeldab vajalike tingimuste täitmist, siis on toetuste saajate arv eeldatavalt väga väike.

Ema vanemahüvitise osas on antud sihtrühm juba PHS-is kaetud, mistõttu olemasolev sihtrühm ei laiene. Isa vanemahüvitise, toetustetoetuse ja puuetega inimeste sotsiaaltoetuse puhul on ilmselt tegu üksikjuhtumitega. Sama võib öelda pensioniealiste töötajate kohta, kuna valdavalt tulevad Eestisse lühiajaliselt töötama tööealised inimesed. Pensionealise töötaja osas mõju praktiliselt puudub, kuna kehtiva õiguse alusel on võimalik saada pensioni elukohariigist sõltumata (pensione eksporditakse üle maailma). Samas kehtivad pensionide ekspordimisel teatud piirangud pensioniliikide osas (ennetähtaegsed pensionid), mida tulevikus enam ei saa

rakendada. See mõjutab ainult üksikuid inimesi, mistõttu mõju sihtrühma suurenemisele on väga väike.

Mõnevõrra rohkem prognoositakse töövõimetoetuste saajaid. Prognooside aluseks on välja antud pikaajaliste viisade arv ja eeldus, et Eestis tulevad töövõimet hindama inimesed, kes varem ei ole vastavat toetust koduriigist saanud. Mõnel juhul võib tekkida vajadus tuvastada isikul pärast töövõime hindamist ka puude raskusaste. Tõenäoliselt on tegemist üksikjuhtumitega, kuna võib eeldada, et ajutiselt Eestisse saabuvate töötajate tervises seisund võimaldab neil normaalselt tööelus osaleda.

Kokkuvõttes võib muudatuste mõju ulatust ja sagedust hinnata väikeseks, kuna sihtrühma kuuluvatel isikutel tekib õigus sotsiaalkindlustushüvitistele ainult juhul, kui vajalikud tingimused hüvitiste ja toetuste saamiseks on täidetud.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on **väike**. **Järeldus mõju olulisuse kohta:** muudatused avaldavad sihtrühmale **positiivset sotsiaalset mõju**, kuna sellega laieneb ka neile teatud sotsiaalkindlustushüvitiste ja -toetuste saamise võimalus.

6.4.2 Mõju riigiasutuse töökorraldusele

Sihtrühm: Eesti Töötukassa töötajad ning SKA ametnikud ja töötajad.

Mõju puudutab eelkõige Eesti Töötukassat, mille üks ülesandeid on töövõime hindamine ja töövõimetoetuste maksmine, ning SKA-d, mille ülesanne on riiklike pensionide, toetuste ja hüvitiste määramine ja maksmine. Direktiivi ülevõtmisega kaasneb mõju Eesti Töötukassa ning SKA töötajate ja ametnike töökoormusele on väike, kuna lisanduvaid hüvitise ja töövõimetoetuse saajaid on vähe.

6.5. Mõju isikuandmete töötlemisele

6.5.1. Töökohavahetuse registreerimise taotlemiseks vajalike andmete ja tõendite esitamine

Sihtrühm:

- 1) välismaalased, kellel on kehtiv tähtajaline elamisluba töötamiseks ja kes soovivad selle alusel töökohta vahetada;
- 2) tööandjad, kes esitavad töökohavahetuse registreerimise taotluse;
- 3) PPA ametnikud, kes viivad läbi lühiajalise Eestis töötamise registreerimise menetlust ning teevad elamisloa eel- ja järelkontrolli, s.o umbes 250 ametnikku.

Mõju ulatus on **keskmine**. Kehtiva korra kohaselt tuleb välismaalasel, kellel on kehtiv tähtajaline elamisluba töötamiseks ja kes soovib töökohta vahetada, esitada PPA-le uus töötamiseks antud tähtajalise elamisloa taotlus. Samuti tuleb tööandjal esitada PPA-le tööandja kutse välismaalase tööle võtmiseks. Tähtajalise elamisloa määramise §-s 14 on loetletud andmed, mis tööandja peab esitama välismaalase tööle võtmise kutses. Muudatuste järel ei pea välismaalane enam taotlema uut tähtajalist elamisluba töötamiseks, kuid tööandja peab esitama PPA-le töökohavahetuse registreerimise taotluse. Töökohavahetuse registreerimise taotluses esitatavad andmed ühtivad sellega, mis tööandja esitab praegu tööandja kutses. Seega väheneb muudatuste järel välismaalaselt küsitavate tõendite hulk ja samade andmete esitamise korduvus, kuna uut tähtajalist elamisluba ei ole vaja enam taotleda. Tööandjalt kogutavate andmete koosseis ei muutu. Seega, nende isikuandmete maht, mida PPA ametnikud töökoha vahetamise registreerimise taotluse menetluse raames töötlevad, on muudatuste järel väiksem.

Mõju avaldumise sagedus on **väike**, kuna riigiasutuste põhiülesandeid ei muudeta ja võimalikud töökorraldusmuudatused on ühekordsed. Välismaalastele ja tööandjatele avaldavad muudatused mõju siis, kui välismaalane soovib töötamiseks antud tähtajalise elamisloa kehtivusajal tööandjat või töökohta vahetada. Uut elamisluba töötamiseks taotleb keskmiselt 8% välismaalastest, kes juba omab kehtivat elamisluba töötamiseks. Seejuures omati esimest elamisluba töötamiseks enne uue saamist keskmiselt 1,85 aastat. Seega ei ole muudatuste avaldumise sagedus ulatuslik.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on **väike**. Pigem on mõju sihtrühmale positiivne, sest väheneb välismaalaselt kogutavate andmete ja tõendite hulk. Võimalikke riske, mis võivad kaasneda teadmatuses, aitavad maandada tõhus ja pidev infovahetus ning teavitustegevus.

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatustega kaasneb sihtrühmale **positiivne mõju**: väheneb välismaalaste isikuandmete töötlemine. Kui tööandja soovib tööle võtta töötamiseks antud elamisloa alusel Eestis viibiva välismaalase, peab ta jätkuvalt esitama PPA-le andmed ja tõendid töötamise asjaolude kohta.

6.5.2. Sotsiaaltoetuste taotlemine

Eelnõuga laiendatakse sotsiaalkindlustushüvitiste õigust omavate isikute ringi pikaajalise viisa alusel Eestis lühiajaliselt töötavatele isikutele. Sellega seoses on vaja töödelda täiendavalt PPA viisaregistri andmeid, mis on seotud isiku riigis viibimise õigusliku aluse kontrollimisega.

SKA makstavate toetuste (puuetega inimeste sotsiaaltoetused, isa ja ema vanemahüvitis, pensionid) andmetöötlus toimub sotsiaalkaitse infosüsteemis (edaspidi *SKAIS*) sotsiaalkaitse infosüsteemi põhimääruse alusel. SKAIS-i põhimääruse 4. ja 5. peatükis on sätestatud, milliseid andmeid SKAIS-is töödeldakse ning milliste andmekogude andmeid SKAIS andmeallikana kasutab. SKAIS-i põhimäärust siiski muuta ei ole vaja, kuna SKA ei kanna viisaandmeid SKAIS-i. Hüvitise taotluse menetlemisel esitab inimene oma viisa SKA-le. SKA teeb vajaduse korral andmete kontrollimiseks järelepärimise viisaregistrisse.

Eesti Töötukassa makstava töövõimetoetuse andmetöötlus toimub Eesti Töötukassa andmekogus töötukassa andmekogu põhimääruse alusel³⁴. Töötukassa andmekogu põhimääruse 3. peatüki 4. jaos sätestatakse TVTS-i alusel andmekogusse kantavad andmed. Töötukassa andmekogu põhimääruse §-s 40 sätestatakse andmekogusse andmete andjad ja andmevahetus teiste andmekogudega. Muudetakse TKindLS §-i 35, mis sätestab töötukassa andmekogus töödeldavate andmete loetelu, ja andmekogu põhimäärust, kuna töötamise eesmärgil välja antud pikaajalise viisa andmed kantakse edaspidi töötukassa andmekogusse.

Eelnõuga muutub TVTS-i õigustatud isikute ring ja vähesel määral andmete töötlemise maht. Seoses töövõimetoetuse saamise õiguse laienemisega inimestele, kellele on välja antud pikaajaline viisa lühiajalise töötamise eesmärgil ja kes töötavad, suureneb vähesel määral andmesubjektide arv, kelle andmeid töödeldakse ning muutub mõneti isikute ring, kelle andmeid töödeldakse. Töövõime hindamiste prognoositav arv 2026. aastal on hinnanguliselt 48 ning 2027. aastal ja järgnevatel aastatel 81. Hinnanguliselt tekib töövõimetoetuse saamise õigus 2026. aastal keskmiselt 20 inimesel, 2027. aastal 50 inimesel ja 2028. aastal 64 inimesel kuus. Vähesel määral muutub ka andmete töötlemise ulatus.

³⁴ Majandus- ja infotehnoloogiaministri 22. detsembri 2023. aasta määrus nr 69 „Töötukassa andmekogu põhimäärus“, RT I, 10.05.2024, 19.

Eesti Töötukassal tekib vajadus täiendavalt töödelda lühiajalise töötamise eesmärgil välja antud pikaajalise viisa andmeid. Eesti Töötukassa töötleb ka praegu töövõime hindamist ja töövõimetoetust taotleva füüsilise isiku andmeid ning selle osas andmetöötlus ei muutu, v.a sihtrühma vähene laienemine.

Isikuandmeid töödeldakse nii praegu kui ka eelnõuga ette nähtud muudatuste järel ainult inimese avalduse alusel, seega on töötlus inimesele teada. Töödeldavad andmed on kirjas nii seaduses kui ka täpsustatud määruses (Eesti Töötukassa andmekogu põhimäärus). Isikuandmete töötleja on jätkuvalt Eesti Töötukassa, kelle töötajad töötlevad ka praegu kõiki töövõime hindamist ja töövõimetoetust taotleva füüsilise isiku andmeid, et hinnata töövõimet ning määrata ja maksta töövõimetoetust. Töötajaid on juhendatud isikuandmete kaitsmise osas, neil on olemas asjakohased juhendmaterjalid ja neile korraldatakse regulaarselt koolitusi, samuti kehtib nende kohta kohustus hoida andmed konfidentsiaalsena.

Isikuandmete töötlus jätkub samas andmekogus, kus praegu töödeldakse töövõime hindamise ja töövõimetoetuse andmeid. Andmekogu on reguleeritud seadusega (TKindLS-i § 35) ja andmekogu sisu on täpsustatud selle põhimääruses. Riikliku andmekoguna kehtivad selle kohta kõik nõuded ja kohustused, mis on sätestatud avaliku teabe seaduse peatükis 5¹.

Eelnõuga ei muutu andmete töötlemise eesmärk. Samaks jääb ka andmete töötleja, vähesel määral muutub andmesubjektide ring ning suureneb andmekoosseis ja täpsustub välismaalase Eestis viibimise seaduslik alus. Kokkuvõttes võib eelnõuga tehtavatest muudatustest tulenevat andmekaitse mõju pidada [väheseks](#).

Kokkuvõttes ei kaasne isikuandmete töötlemisega olulist riski, kuna võimalike isikute arv, keda see puudutab, on väike.

6.6. Koondmõju tööandjate ja välismaalaste halduskoormusele

Muudatused avaldavad positiivset mõju tööandjate ja välismaalaste halduskoormusele. Edaspidi ei pea tööandja vahetuse korral taotlema uut tähtjalist elamisluba töötamiseks, vaid piisab töökohavahetuse registreerimisest. Seeläbi muutub töökohavahetuse protsess välistöötajale ja ettevõtetele kiiremaks ning lihtsamaks. Muudatustega kaasneb vähene kohanemisvajadus.

6.7. Mõju muudele valdkondadele

Muudatuste rakendamisega ei kaasne mõju välissuhetele, elu- ja looduskeskkonnale, kohalike omavalitsuste töökorraldusele ega regionaalarengule.

7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Muudatuste rakendamine toob kaasa:

- 1) infosüsteemide arendamise kulud ning
- 2) koolitus- ja teavitustegevuste kulud.

Muudatuste rakendamine eeldab infotehnoloogilisi arendustöid. Vaja on arendada PPA ja Eesti Töötukassa andmekogusid:

- ➔ Elamislubade registri arendustöödega kaasnevad kulud kaetakse Siseministeeriumi valitsemisala olemasolevast eelarvest. Vajaduse korral esitatakse lisataotlus riigi eelarvestrateegia protsessis.

- ➔ Töövõime hindamine ning töövõimetoetuse määramine ja maksmine eeldab Eesti Töötukassa infosüsteemide arendust, mille kulud kaetakse töötukassa tegevuskuludest.

SKA ei tee eelnõu muudatuste raames infosüsteemide arendustöid.

Muudatused toovad kaasa mõju PPA, SKA ja Eesti Töötukassa töökorraldusele. Muudatuste tulemusena tuleb teha teavitustegevusi, täiendada infomaterjale ja veebikeskkondade teavet ning koolitada ametnikke. Vastavad tegevused kaetakse asutuste olemasoleva eelarve piires.

➔ Töötaoleku muudatuse kulud riigieelarvele

Muudatustega kaasneb lisakulu Eesti Töötukassa vahenditele ja riigieelarvele. Muudatuste järel on töötamiseks antud tähtajalist elamisluba omavatel välismaalastel õigus olla tööta kokku kuni kolm kuud, kui neil on olnud elamisluba vähem kui kaks aastat, või kokku kuni kuus kuud, kui neil on olnud elamisluba vähemalt kaks aastat. Töötamiseks antud tähtajaline elamisluba antakse kehtivusajaga kuni viis aastat ja seda saab pikendada kuni kümne aastani korraga. 2024. aasta 31. detsembri seisuga omas kehtivat elamisluba töötamiseks 10 327 välismaalast. Tööta olemise perioodi lubamine ei tähenda tingimata, et välismaalane tööta jääb või ka ennast töötuna arvele võtab. Tõenäoliselt on nende välistöötajate arv, kes töötutoetust taotleavad, pigem väike.

Aastatel 2022–2024 taotles aastas keskmiselt 718 välismaalast, kellel oli kehtiv elamisluba töötamiseks, uut töötamiseks antud elamisluba. Keskmiselt omati kehtivat elamisluba enne uue taotlemist 1,85 aastat. Seega oleks keskmisel uue elamisloa taotlejal olnud õigus olla tööta kuni kolm kuud. Eelduslikult võib muudatuste tulemusel end arvele võtta u 72–490 inimest aastas (u 6–41 inimest kuus). Kui need inimesed oleksid kõik tööta kolm kuud ja sellel perioodil saaksid töötutoetust, tooks see riigile kaasa 88 588–602 891 eurot lisakulu aastas (410,13 eurot × 3 kuud × tööta välistöötajate arv). Kui tööta olevatest välismaalastest registreeriks end töötuna 10%, oleks nende arveloleku hinnanguline kogukulu (sh nii töötushüvitise, teenuste kui ka tegevuskulud) Eesti Töötukassale 2025. aastal umbes 165 000 eurot ja 2026. aastal umbes 190 000 eurot. Võrreldes kogukuludega töötushüvitistele ja tööturuteenustele (2024. aastal oli tööturuteenuste kulu umbes 78 mln eurot, töötushüvitise kulu umbes 173 mln eurot ning töötutoetuse kulu umbes 47 mln eurot) on kulude suurenemine siiski väga väike. Seejuures, kuna töötamiseks antud elamisloa saajale tuleb reeglina maksta vähemalt Eesti keskmist töötasu, aitavad töötasu pealt makstavad maksud katta lisakulu riigieelarvele.

➔ Sotsiaalkindlustuse valdkonna muudatuste kulud riigieelarvele

Muudatustega kaasneb lisakulu riigieelarvele, kuna nii Eesti Töötukassa kui ka SKA määravad ja maksavad hüvitisi laiemale sihtrühmale. Sihtrühma suurus kogu hüvitisesaajate hulgast on väga väike, mistõttu on ka mõju riigieelarvele väike.

Tabel 16. Muudatustega kaasnevad kulud

		2026*	2027	2028
Lühiajalise töötamise eesmärgil välja antud pikaajaliste viisade arv aastas		4228	4746	4746
Pension	Pensioni saajate arv kuus	0	1	1
	Pensioni kulu aastas	0	10 807	11 292
	Puude raskusastme hindamiste arv aastas	7	20	20

Puude raskusastme hindamine	Puude raskusastme hindamiste kulu aastas	266	760	760
Puuetega inimeste sotsiaaltoetus	Puuetega inimeste sotsiaaltoetuse saajate arv kuus	6	15	15
	Puuetega inimeste sotsiaaltoetuse kulu aastas	2670	6675	6675
Töövõime hindamine	Töövõimehindamiste arv** aastas kokku	48	81	81
	Töövõimehindamiste kulu aastas kokku	3333	5624	6428
Töövõimetoetus	Töövõimetoetuse saajate*** arv keskmiselt kuus	20	50	64
	Osaline töövõime	16	41	52
	Puuduv töövõime	3	9	11
	Töövõimetoetuse kulu aastas kokku	68 402	266 631	353 772
Ema ja isa vanemahüvitis	Ema vanemahüvitise saajate arv aastas	6	12	12
	Ema vanemahüvitise kulu aastas****	27 897,12	58 616,16	61 349,76
	Isa vanemahüvitise saajate arv aastas	8	16	16
	Isa vanemahüvitise kulu aastas*****	13 302,32	27 826,56	29 51,36

Allikas: SM, MKM

* Direktiiv jõustub 22.05.2026.

** EL-i juhtumite korral on näha, et tegelik esitatud töövõime hindamise taotluste arv on suurem, kuid osa taotlusi jäetakse menetlemata või läbi vaatamata. Neid taotlusi pole siin prognoosis arvestatud.

*** Töövõimetoetuse saajateks on arvestatud need isikud, kes saavad reaalse väljamakse. Teisisõnu, need isikud, kelle toetust vähendatakse tõise sissetuleku tõttu nullini, saajatena kirjas pole. Tegemist on keskmiste arvudega ja ümardamise tõttu võivad need erineda töövõimetoetuse alamliikide summa kogunumbrist.

**** Ema vanemahüvitist makstakse 100 kalendripäeva eest. Antud sihtrühm on käesoleval ajal kehtiva PHS-iga kaetud, mistõttu ei ole selle kulurea puhul tegemist lisanduva kuluga.

***** Isa vanemahüvitist makstakse 30 kalendripäeva eest.

Seaduse rakendamisega ei kaasne lisatulu.

8. Rakendusaktid

Seaduse rakendamiseks on vaja muuta järgnevaid määruseid:

- 1) siseministri 18. detsembri 2015. aasta määrust nr 81 „Elamislubade ja töölubade registri põhimäärus“;
- 2) siseministri 12. jaanuari 2017. aasta määrust nr 7 „Tähtajalise elamisloa ja selle pikendamise ning pikaajalise elaniku elamisloa ja selle taastamise taotlemise kord ning legaalse sissetuleku määrad“;

3) majandus- ja infotehnoloogiainistri 22. detsembri 2023. aasta määrust nr 69 „Töötukassa andmekogu põhimäärus“.

Rakendusaktide kavandid on seletuskirja lisa 1.

9. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub 22. mail 2026. See on seotud direktiivi artikliga 20, mille kohaselt kohaldatakse uuesti sõnastatud direktiivi alates 22. maist 2026.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitati [eelnõude infosüsteemi \(EIS\)](#) kaudu kooskõlastamiseks ministeeriumidele ning arvamuse avaldamiseks Andmekaitse Inspeksioonile, Eesti Ametiühingute Keskliidule, Eesti Aiandusliidule, Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liidule, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Eesti Laevaomanike Liidule, Eesti Põllumajandus-Kaubanduskojale, Eesti Rahvusvaheliste Autovedajate Assotsiatsioonile, Eesti Teadusagentuurile, Eesti Töandjate Keskliidule, Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutusele, Maksu- ja Tolliametile, Tervisekassale, Eesti Töötukassale, Tööinspeksioonile, KAPO-le, PPA-le ning SMIT-ile.

Eelnõu oli kooskõlastamisel 17.07.–22.08.2025. Kultuuriministeerium, Rahandusministeerium ja Välisministeerium kooskõlastasid eelnõu märkusteta. Haridus- ja Teadusministeerium, Kaitseministeerium, MKM, SM, Regionaal- ja Põllumajandusministeerium ning Kliimaministeerium kooskõlastuskirja ei esitanud. Andmekaitse Inspeksioonil, Kaubandus-Tööstuskojal, Maksu- ja Tolliametil ning Tervisekassal sisulisi täiendusi ega parandusi ei olnud. Eesti Ametiühingute Keskliit, Eesti Aiandusliit, Eesti Laevaomanike Liit, Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda, Eesti Teadusagentuur, Eesti Töandjate Keskliit, Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutuse ning SMIT arvamust ei avaldanud.

Justiits- ja Digiministeeriumi, Eesti Rahvusvaheliste Autovedajate Assotsiatsiooni, Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liidu, PPA, Tööinspeksiooni ja Eesti Töötukassa arvamusi ja ettepanekuid on võimaluse piires arvestatud (vt seletuskirja lisa 3).

Algatab Vabariigi Valitsus 2025