

Välismaalaste seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (rändemenetluste tõhustamine) eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eesti rändepoliitika eesmärk on ühelt poolt soodustada nende välismaalaste Eestisse elama asumist, kes annavad kogu ühiskonnale suuremat lisaväärtust, teiselt poolt aga hoida ära elamislubade ja viisade väärkasutust ning ebaseaduslikku sisserännet, et tagada turvalisus, avalik kord ja riigi julgeolek. Juhitud rändepoliitika peab tagama eesti keele ja kultuuri säilimise, arvestama Eesti lõinumisvõimekusega ning aitama kaasa majanduse jätkusuutlikule arengule ja konkurentsivõime kasvule. **Rände valdkonna praktikas on ilmnunud järgmised kitsaskohad:**

- välismaalase Eestis elamise ja töötamise kohta andmete esitamine ja menetlus on koormav, sest **puuduvad mugavad ja kasutajasõbralikud lahendused**;
- **riigiasutuste andmevahetus ei ole tõhus**, sest neil ei ole võimalik vahetada omavahel mugavalt ja kiirelt andmeid, vaid üksnes teabenõude alusel e-posti teel krüpteeritult või üle infosüsteemide andmevahetuskähi (edaspidi *X-tee*) läbi MISP2-keskkonna¹;
- välismaalase Eestis ajutise viibimise, elamise ja töötamise regulatsioon on keerukas, mis tekitab nii tahtlikke kui ka teadmatusel eksimusi ning raskendab viisade ja elamis- lubade väärkasutuse ennetamist ja tõkestamist;
- väliskeskonna pideva muutumise tõttu ei arvesta kehtiv õigus piisavalt vajadusega kaitsta kohalikku tööjõuturgu ning tagada avalikku korda ja riigi julgeolekut.

Kitsaskohtade lahendamiseks kavandatakse eelnõuga teha järgmised põhimuudatused:

- 1) **võimaldada välismaalasel ja tema Eestisse kutsujal** – tööandjal, õppeasutusel, abikaasal või lähedasel sugulasel – **suhelda Eestiga elektrooniliselt ühe akna põhimõttel** ning edastada Eestis elamise ja töötamise andmeid ja dokumente korraga Politsei- ja Piirivalveametile (edaspidi *PPA*) kaudu nii Maksu- ja Tolliametile (edaspidi *MTA*), Tööinspektsioonile (edaspidi *TI*) kui ka Eesti Töötukassale (edaspidi *töötukassa*);
- 2) **luua õiguslik alus**, et PPA, MTA, TI, töötukassa ning Haridus- ja Teadusministeeriumi (edaspidi *HTM*) andmekogud saaksid vahetada välismaalase Eestis elamise, töötamise ja õppimise andmeid üle *X-tee*;
- 3) **ajakohastada elamisloa taotlemise regulatsiooni**, et soodustada e-teenuste kasutamist ja paberivaba asjaajamist;
- 4) **korradada välismaalase Eestis viibimise, elamise ja töötamise regulatsiooni ning lahendada muid praktikas esinenud kitsaskohti**, muu hulgas:
 - sätestatakse tööandjale Eesti äriregistris registreerimise nõue ja töötamiseks tähtajalise elamisloa taotlemise korral tegeliku majandustegevuse ajaline määr;
 - jäetakse välja lapsehoidja-koduabilise regulatsioon, ajakohastatakse renditöö regulatsiooni ja täpsustatakse kaugtööks antud viisa alusel Eestis töötamise regulatsiooni;
 - täiendatakse ja täpsustatakse püsivalt Eestisse elama asumiseks tähtajalise elamisloa andmise lisatingimusi, pikaajalise viisa (edaspidi *D-viisa*) taotlemist, avaliku korra ja riigi julgeoleku tagamiseks tähtajalise elamisloa andmisest keeldumise aluseid, püsivalt

¹ MISP2 ehk miniinfosüsteem-portaal on standardne *X-tee* valmiskomponent, mis võimaldab kasutajal suhteliselt kerge vaevaga automaatselt luua ja kasutusele võtta kasutajaliidesed *X-tee* teenuste kasutamiseks. MISP2 sihtühik on asutused, kellel on vaja hakata kasutama *X-tee* teenuseid, kuid kellel pole mingil põhjusel otstarbekas arendada *X-tee* tuge välja oma juba kasutusel infosüsteemis. Asutused võivad MISP2 vabalt alla laadida ja paigaldada.

Eestis elamise mõistet ning nõudeid taotluses esitatavatele andmetele ja sellele lisatavatele tõenditele.

Eelnõu rakendamise kaasnab oluline **positiivne** mõju riigi julgeolekule, siseturvalisusele, riigiasutuste korraldusele ja isikuandmete töötlemisele. Majanduslik ja sotsiaalne mõju on väheolulised.

1.2. Eelnõu ettevalmistajad

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Siseministeeriumi:

- nõunik Eva Lillemäe (eva.lillemae@siseministeerium.ee);
- nõunik Jana Laane (jana.laane@siseministeerium.ee);
- nõunik Killu Christine Vantsi (killu.vantsi@siseministeerium.ee);
- õigusnõunik Maret Saanküll (maret.saankyll@siseministeerium.ee) ja
- õigusnõunik Kaspar Lepper (kaspar.lepper@siseministeerium.ee).

Eelnõu ja seletuskirja juriidilist kvaliteeti on kontrollinud Siseministeeriumi õigusosakonna õigusnõunikud Kertu Nurmsalu (tel 612 5084, kertu.nurmsalu@siseministeerium.ee) ja Gerly Herm (teenistussuhe lõppenud).

Eelnõu ja seletuskirja, välja arvatud rakendusaktide kavandid, on keeleliselt toimetanud Siseministeeriumi õigusosakonna keeleteimetaja Heike Olmre (tel 612 5241, heike.olmre@siseministeerium.ee).

Eelnõu väljatöötamisse olid kaasatud:

- Eesti Ametiühingute Kesklit (edaspidi *EAKL*);
- Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liit (edaspidi *ITL*);
- Eesti Kaubandus-Tööstuskoda (edaspidi *KTK*);
- Eesti Teadusagentuur (edaspidi *ETAG*);
- Eesti Töandjate Kesklit (edaspidi *ETKL*);
- Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutuse (edaspidi *EIS*) juures tegutsevad Work In Estonia (edaspidi *WiE*) ja Startup Estonia (edaspidi *SUE*);
- Kaitsepolitseiamet (edaspidi *KAPO*);
- ministeeriumid, eelkõige HTM, Kultuuriministeerium (edaspidi *KUM*), Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (edaspidi *MKM*), Rahandusministeerium, Sotsiaalministeerium ning Välisministeerium (edaspidi *VÄM*);
- MTA;
- PPA;
- Rahandusministeeriumi Infotehnoloogiakeskus (edaspidi *RMIT*);
- Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskus (edaspidi *SMIT*);
- Tervise ja Heaolu Infosüsteemide Keskus (edaspidi *TEHIK*);
- TI;
- töötukassa;
- ülikoolid ja teadusasustused.

1.3. Märkused

Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõuga ega Euroopa Liidu õiguse rakendamisega.

Eelnõuga muudetakse järgmisi seadusi:

- 1) välismaalaste seadus (edaspidi *VMS*) avaldamismärkega RT I, 07.06.2024, 15;

- 2) Eestisse lähetatud töötajate töötingimuste seadus (edaspidi *ELTTS*) avaldamismärkega RT I, 05.10.2022, 3;
- 3) Euroopa Liidu kodaniku seadus (edaspidi *ELKS*) avaldamismärkega RT I, 06.07.2023, 26;
- 4) karistusseadustik (edaspidi *KarS*) avaldamismärkega RT I, 04.07.2024, 26;
- 5) maksukorralduse seadus (edaspidi *MKS*) avaldamismärkega RT I, 21.06.2024, 7.

Eelnõu on seotud **Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2023–2027²** punktidega:

- 3.1.7 „Muudame töötamise regulatsiooni kaasaegseks ja paindlikuks. Töötamist puudutav seadusandlus peab kohanduma töötamise muutunud olemusega, kaasama tööturule võimalikult palju inimgrupe ja võimaldama paindlikku töökoormust ja -korraldust, tagades sotsiaalsed garantiid“;
- 3.2.5 „Viime seaduste tasemel sisse nii eraisikute kui ettevõtete jaoks andmete ühekordse esitamise printsiibi“;
- 3.2.10 „Avaandmete vaba kättesaadavuse tagamiseks loome erinevate riigi andmekogude riskasutuse võimalusi ja kasutajasõbralikke juurdepääse. Loome paremad tingimused andmete riskasutamiseks riigi- ja omavalitsuse tasandil“.

Eelnõu on seotud ka „**Siseturvalisuse arengukava 2020–2030**“ alaeesmärgi „Eesti arengut toetav kodakondsus-, rände- ja identiteedihalduspoliitika“ tegevussuunaga „Tasakaalustatud rändepoliitika“, mille kohaselt tuleb muu hulgas:

- „tagada kõrget lisandväärtust loovate oskustööliste ja tippspetsialistide sisserände ja Eestis seadusliku viibimise reeglite paindlikkus ning inimesekeskne lähenemine nii lühi- kui ka pikemaajaliseks saabumiseks ja viibimiseks; [---]“
- võtta [---] kasutusele tõhusad meetmed ebaseadusliku rände ennetamiseks ja avastamiseks ning selliste juhtude menetlemiseks“³.

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

2. Seaduse eesmärk

2.1. Eelnõu vajalikkus

Eesti rahvastik vananeb nagu teistes Euroopa riikideski. Seetõttu seisab Eesti silmitsi **majanduslike ja demograafiliste väljakutsetega** ning konkureerib teiste riikide majandusega, et meelitada tööturule ja ettevõtluskeskkonda vajalike oskuste ja teadmistega inimesi. Tööjõuvajaduse seire- ja prognoosisüsteemi OSKA üldprognoosis 2022–2031 „Ülevaade Eesti tööturu olukorrast, tööjõuvajadusest ning sellest tulenevast koolitusvajadusest“ on toodud välja, et:

Kuna ka lähitulevikus jääb tööturule potentsiaalselt siirduvate noorte ja ka parimas tööeas (20–64) inimeste arv väiksemaks, siis on hõivatute arvu senisel tasemel hoidmine või ka kasvatamine proovikivi.⁴

² Vabariigi Valitsuse 18. mai 2023. aasta korralduse nr 131 „[Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2023–2027](#)“ kinnitamine“ lisa.

³ Siseministeerium. [Siseturvalisuse arengukava 2020–2030](#), lk 36.

⁴ Tööjõuvajaduse seire- ja prognoosisüsteemi OSKA 2022. [OSKA üldprognoos 2022–2031. Ülevaade Eesti tööturu olukorrast, tööjõuvajadusest ning sellest tulenevast koolitusvajadusest](#). OSKA uuringuaruanne. Tallinn: Kutsekoda, lk 14.

Majanduskeskkonna muutused ja nõudlus tööjõu järele ühelt poolt ning rahvastiku vananemine teiselt poolt on viinud olukorrani, kus lahendust nähakse ka sisserändes ja välistöajõu kasutamises.

Eesti rändepoliitika eesmärk on ühelt poolt soodustada nende välismaalaste Eestisse elama asumist, kes annavad kogu ühiskonnale suuremat lisaväärtust, teiselt poolt aga hoida ära elamislubade ja viisade väärkasutust ning ebaseaduslikku sisserännet, et tagada turvalisus, avalik kord ja riigi julgeolek. Juhitud rändepoliitika peab tagama eesti keele ja kultuuri säilimise, arvestama Eesti lõimumisvõimekusega ning aitama kaasa majanduse jätkusuutlikule arengule ja konkurentsivõime kasvule. Majanduskeskkonna muutused ja eelnenud aastatel ellu kutsutud leevendused, mille eesmärk on meelitada Eestisse kvalifitseeritud välistöajõudu, on tekitanud tööandjates huvi välistöajõu järele. Et tagada majanduse konkurentsivõime ja jätkusuutlikkus ning ennetada ja tõkestada viisade ja elamislubade väärkasutust, on oluline muuta välismaalase Eestis viibimise, elamise ja töötamise regulatsioon välismaalaste ja tööandjate jaoks arusaadavamaks ning seeläbi suurendada riigi suutlikkust rännet juhtida ja kontrollida.

Juhitud rändepoliitika lahutamatu osa on ka **tõhusad meetmed elamislubade ja viisade väärkasutuse ärahoidmiseks ning ebasoovitava ja ebaseadusliku sisserände ennetamiseks ja tõkestamiseks**. Tõhusate meetmete rakendamine eeldab paindlikku õiguskeskkonda ning ajakohaseid ja ökonoomseid info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (edaspidi *IKT*) lahendusi. Eelnõuga kavandatud muudatused on vajalikud nii selleks, et pakkuda kliendikesksemaid teenuseid ja tagada e-riigi jätkusuutlikkus, kui ka selleks, et soodustada ausat konkurentsi ja hoida ära rände ebasoovitav mõju tööjõuturule. Samuti selleks, et tõhusamalt ennetada ja avastada viisade ja elamislubade väärkasutust ning tagada avalik kord ja julgeolek.

Eelnõu väljatöötamisel on arvestatud ka **vajadusega kaitsta Eesti tööjõuturgu**, sealhulgas nii sellega, et Eesti tööjõuturule avaldab mõju Venemaa jätkuv sõda Ukrainas, kui ka sellega, et kuigi Eesti Panga majandusproгноosi⁵ kohaselt on Eesti majanduskasvu lävel, ei näita registriandmed paraku tööjõuturu olukorra paranemist. Töötukassa andmetel oli 2024. aasta mais registreeritud töötute määr 7% (48 705 töötut)⁶ ja töötuse määr tipneb Eesti Panga hinnangul 2024. aastal 7,6%-ga⁷. Seega on oluline suunata Eesti ettevõtjaid eelistama kohalikku tööjõudu ja kehtestada lisanõuded välismaalase Eestis töötamisele.

2.2. Eelnõu eesmärk

Eelnõul on **kaks peamist eesmärki**:

- 1) vähendada nii välismaalase ja tema Eestisse kutsuja halduskoormust kui ka riigi menetluskoormust ning soodustada e-teenuste kasutamist ja paberivaba asjaajamist, et seeläbi **tõhustada välismaalase Eestis viibimise, elamise ja töötamise menetlust**;
- 2) korrastada ja ajakohastada välismaalase Eestis viibimise, elamise ja töötamise regulatsiooni, arvestades praktikas ilmnenu kitsaskohti ja pidevalt muutuvat väliskeskkonda, et seeläbi **tugevdada rändekontrolli võimekust ja ennetada riigisiseseid julgeolekuhte**.

2.3. Eelnõu kooskõla Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega

Eelnõu väljatöötamisel on tuginetud rahvusvahelises õiguses üldtunnustatud põhimõttele, mille kohaselt on igal riigil suveräänne õigus kontrollida teise riigi kodaniku riiki saabumist, riigis

⁵ Kattai, Rasmus, Gerda Kirpson, Helen Ljadov, Lauri Matsulevitš, Kaspar Oja, Sulev Pert, Mari Pärnamäe, Sirje Rank, Mari Rell, Heili Saia, Orsolya Soosaar, Birgit Strikholm, Anita Suurlaht-Donaldson, Katri Urke, Nils Vaikla 2024. [Rahapoliitika ja majandus 2024/1](#), lk 23.

⁶ Eesti Töötukassa 2024. [Registreeritud töötud](#).

⁷ Kattai jt 2024, lk 36.

viibimist ja riigist lahkumist. Seega puudub teise riigi kodanikul subjektiivne õigus saabuda mittekodakondsusjärgsesse riiki ja seal viibida. Seda põhimõtet on korduvalt kinnitanud Euroopa Inimõiguste Kohus oma kohtulahendites. VMS-s ei ole reguleeritud Euroopa Liidu, Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigi ega Šveitsi Konföderatsiooni kodaniku Eestisse saabumise ja Eestis viibimise õiguslikke aluseid – seda on reguleeritud ELKS-s. Samuti ei ole VMS-s reguleeritud rahvusvahelist kaitset vajava kolmanda riigi kodaniku Eestisse saabumise ja Eestis viibimise õiguslikke aluseid – need on sätestatud välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduses.

2.4. Eelnõu meetmed ja nende põhiseaduspärasus

2.4.1. Ettevõtlusvabaduse piiramine

PS-i § 31 kohaselt on Eesti kodanikel **õigus tegelda ettevõtlusega ning koonduda tulundus-ühingutesse ja -liitudesse**. Seadus võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra. Kui seaduses ei ole sätestatud teisiti, on see õigus võrdset Eesti kodanikega ka Eestis viibivatel välisriikide kodanikel ja kodakondsuseta isikutel.

Ettevõtluse esemeline kaitseala hõlmab kõiki tegevusalasid ja elukutseid, millel töötades ei ole isik kellegi teisega töösuhtes. Ettevõtlus on tegevus, mille eesmärk on üldjuhul saada tulu kauba tootmisest ja müümisest, teenuste osutamisest, vara realiseerimisest jne. Ettevõtlusvabaduse esemeline kaitseala hõlmab Riigikohtu antud määratluse järgi „kõiki tegevusalasid ja elukutseid, mille puhul isik pakub enda nimel kaupu või teenuseid“⁸. Riigikohus on andnud ettevõtluse mõistele avara tõlgenduse, märkides, et ettevõtlusvabaduse kaitsealasse kuulub „tulu saamise eesmärgil toimuv tegevus“⁹. Ettevõtlusvabadus annab isikule õiguse nõuda, et avalik võim ei sekkuks tema ettevõtlusesse, samuti teatud positiivsete meetmete õiguse. Ettevõtlusvabaduse tuumaks on Riigikohus pidanud riigi kohustust hoiduda ettevõtluse põhjendamatust takistamisest.¹⁰ Ettevõtja õigust olla vaba riigi sekkumisest on kohus käsitlenud laialt. Riigikohus peab sisuliselt iga riigi kehtestatud regulatsiooni ettevõtlusvabadust riivavaks. Ettevõtlusvabadus laieneb PS-i § 9 lõike 2 kohaselt ka juriidilistele isikutele.

PS-i § 31 teises lauses on nähtud ette **lihtne seaduse reservatsioon**. Ettevõtlusvabaduse 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 tegelda ettevõtlusega, 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 üks eesmärke on tugevdada rändekontrolli võimekust läbi viisade ja elamislubade väärkasutuse ennetamise ja tõkestamise ning hoida ära rände ebasoovitav mõju tööjõuturule, avalikule korrale ja riigi julgeolekule. Eelnõu sisaldab kokkuvõtlikult järgmisi meetmeid, millega eelnõu eesmärke saavutatakse:

⁸ [RKPJKo, 28.04.2000, 3-4-1-6-00](#), p 10; [RKÜKo, 01.07.2015, 3-4-1-20-15](#), p 43. RKPJKo = Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium, RKÜKo = Riigikohtu üldkogu.

⁹ [RKPJKo, 06.03.2002, 3-4-1-1-02](#), p 12; [RKPJKo, 06.07.2012, 3-4-1-3-12](#), p 41; [RKHKo, 29.11.2012, 3-3-1-29-12](#), p 14; [RKÜKo, 09.12.2013, 3-4-1-2-13](#), p-d 105–106; [RKHKo, 15.01.2015, 3-3-1-68-14](#), p 17; [RKPJKo, 30.06.2017, 3-4-1-5-17](#), p 50; [RKÜKo, 20.10.2020, 5-20-3/43](#), p 108. RKHKo = Riigikogu halduskolleegium.

¹⁰ [RKPJKo, 28.04.2000, 3-4-1-6-00](#), p 11; [RKPJKo, 06.07.2012, 3-4-1-3-12](#), p 41; [RKÜKo, 09.12.2013, 3-4-1-2-13](#), p 112.

- 1) tööandja, kelle juures lühiajaline Eestis töötamine registreeritakse või töötamiseks tähtajaline elamisluba antakse, peab olema kantud Eesti äriregistrisse;
- 2) tööandjal, kelle juures töötamiseks tähtajaline elamisluba antakse, peab olema olnud vähemalt järjestikuse 12 kuu jooksul vahetult enne taotluse esitamist tegelik majandustegevus Eestis;
- 3) renditöö vahendajal, kelle juures lühiajaline Eestis töötamine registreeritakse või töötamiseks tähtajaline elamisluba antakse, olema olnud vähemalt 18 kuu jooksul vahetult enne taotluse esitamist tegelik majandustegevus Eestis või teises Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigis.

Eelnõu meetmed on tööjõuturu kaitsmise ning avaliku korra ja julgeoleku tagamise 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) Nõue, et tööandja, kelle juures lühiajaline Eestis töötamine registreeritakse või töötamiseks tähtajaline elamisluba antakse, peab olema kantud Eesti äriregistrisse, muudab välismaalase lühiajalise Eestis töötamise regulatsiooni järgimise ja kontrollimise lihtsamaks ja selgemaks ning võimaldab senisest tõhusamalt ennetada viisade ja elamislubade väärkasutust. Samuti tekib riigil võimalus teha senisest tõhusamalt kindlaks, kas Eestis viibimiseks, elamiseks ja töötamiseks taotletakse seaduslikku alust selle eesmärgipäraseks kasutamiseks ning kas tööandja on usaldusväärne. Lisaks toetab nõue ausa ettevõtluskeskkonna tagamist ja aitab hoida ära ebasoovitavat mõju tööjõuturule.
- 2) Nõue, et tööandjal, kelle juures töötamiseks tähtajaline elamisluba antakse, peab olema olnud Eestis vähemalt 12 kuud tegelik majandustegevus, aitab hinnata, kas:
 - tööandja tegutseb tegelikult Eestis ning soodustab välismaalast tööle võttes Eesti majanduse, teaduse, hariduse või kultuuri arengut ja panustab seeläbi Eesti ühiskonda;
 - välismaalane soovib ka tegelikult Eestisse saabuda ja siin tööle asuda või taotletakse tähtajalist elamisluba töötamiseks üksnes selleks, et saada Schengeni alal viibimiseks seaduslik alus.
- 3) Nõue, et renditöö vahendajal, kelle juures lühiajaline Eestis töötamine registreeritakse või töötamiseks tähtajaline elamisluba antakse, peab olema olnud Eestis vähemalt 18 kuud tegelik majandustegevus, võimaldab senisest tõhusamalt ennetada viisade ja elamislubade väärkasutust.

Eelnõu meetmetele ei ole alternatiive, mis aitaksid kaitsta tööjõuturgu ning oleksid avaliku korra ja julgeoleku tagamiseks sama tõhusad, kuid vähem koormavad. 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, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust. Ettevõtlusvabaduse riive õigustamiseks tuleb kaaluda, kas eesmärk vältida rände ebasoovitavat mõju Eesti tööjõuturule, avalikule korrale ja julgeolekule kaalub üles ettevõtlusvabaduse riive.

Lühiajalise Eestis töötamise registreerimise ja töötamiseks tähtajalise elamisloa taotlemise menetluses kontrollitakse tööandja tegelikku majandustegevust ka praegu, kuid tööandjal ei ole üldjuhul kohustust enne kindlal ajal reaalselt majanduslikult tegutseda. Viimase viie aasta

andmete põhjal esitati lühiajalise Eestis töötamise registreerimise menetlustes 4,98% taotlustest kuni kuue kuu jooksul ettevõtte loomisest ja töötamiseks tähtajalise elamisloa taotlemise menetlustes 5,28% taotlustest kuni 12 kuu jooksul ettevõtte loomisest. Mõlemal juhul on taotluste hulk viimase viie aasta jooksul vähenenud. Seega on vähe selliseid tööandjaid, kes soovivad võtta välismaalase tööle väga lühikese tegutsemisaja järel ja keda tegeliku majandustegevuse nõue mõjutaks. Lisaks kehtiks see nõue üksnes kolmanda riigi kodaniku tööle võtmisel ja jätkuvalt võiks kutsuda välismaalase Eestisse tööle, kui on tegemist teenuse vaba liikumise või Euroopa Liidu liikmesriigist (edaspidi *liikmesriik*) välismaalase Eestisse lähetamisega, mis on Euroopa Liidu õigusest tulenev kohustus.

PS-s on tehtud vahet Eesti ja välisriigi kodanike ning kodakondsuseta isikute vahel. Eestis viibivatel välisriigi kodanikel ja kodakondsuseta isikutel on võrdselt Eesti kodanikega õigus tegelda ettevõtlusega, kuid PS lubab sätestada seadusega välismaalasele¹¹ piiranguid ettevõtlusvabaduse teostamiseks. Selliste piirangute eesmärk saab olla nii Eesti kodanike majanduslike huvide parem kaitse, näiteks piisav töökohtade olemasolu, kui ka riigi julgeoleku huvid, näiteks oluliste ettevõtlussektorite toimimise tagamine. PS-i § 31 ei kaitse otsesõnu selliste isikute ettevõtlusvabadust, kes ei viibi Eestis ega ole Eesti kodanikud.

Õiguskindluse põhimõtte tagamiseks ei rakendata eelnõu meetmeid kohe, kui eelnõu jõustub, vaid antakse piisav üleminekuaeg, et ettevõtjad, kes on kavandanud oma edaspidises tegevuses värvata kolmandatest riikidest tööjõudu, saaksid viia oma tegevuse eelnõuga vastavusse.

Seega on eelnõu meetmed, millega kehtestatakse lisanõuded kolmanda riigi kodaniku Eestisse tööle kutsumisele, proportsionaalsed ning aitavad vältida rände ebasoovitavat mõju tööjõuturule, avalikule korrale ja riigi julgeolekule.

2.4.2. Isikuandmete töötlemine

Õigus eraelu puutumatusele on inimõigusena sätestatud erinevates rahvusvahelistes konventsioonides, Euroopa Liidu põhiõiguste hartas ja PS-s. Inimõigusena sisaldab see erinevaid huve ja põhiõigusi: kodu puutumatus, isikuandmete kaitse, sõnumisaladus jne. Põhiõigus kontrollida enda kohta käivat teavet ehk informatsioonilise enesemääramise õigus on isikuandmete kaitse põhimõtete alus nii Euroopa Liidu kui ka Eesti õigusaktides.

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.

→ Esemeline kaitseala. Riigikohtu hinnangul kaitseb PS-i § 26 kõiki eraelu valdkondi, mis ei ole kaitstud eriõigustega¹², ja tagab seega tugevama kaitse. Eraelu kaitse üks oluline valdkond on isikuandmete kaitse, sest informatsioonilise enesemääramise õigus tagab igaühele õiguse ise otsustada, kas ja kui palju tema kohta andmeid kogutakse ja salvestatakse. Riigikohtu halduskolleeegium on märkinud: „Eraelu puutumatuse riivena käsitatakse muu hulgas isikuandmete kogumist, säilitamist, kasutamist ja avalikustamist.“¹³ Andmete, sealhulgas isikuandmete hulk ja teabe ulatus üha suurenevad ning sekkumine isikuandmete

¹¹ VMS-i § 3 kohaselt on välismaalane VMS-i tähenduses isik, kes ei ole Eesti kodanik.

¹² [RKPKo, 25.06.2009, 3-4-1-3-09](#), p 16; [RKPKo, 19.12.2019, 5-19-38/15](#), p 96.

¹³ [RKHKo, 12.07.2012, 3-3-1-3-12](#), p 19.

sfääri üha laieneb. Isikuandmete kaitse üldmäärus¹⁴ lubab isikuandmeid töödelda muu hulgas andmesubjekti nõusolekul (art 6 lg 1 p a). Avalik-õiguslikus suhtes andmete töötlemiseks peab siiski olema ka seadusest tulenev alus, kuna andmesubjekti nõusolek ei muuda olematuks formaalseid nõudeid põhiõiguse riiveks.

- Isikuline kaitseala. Õigus perekonna- ja eraelu puutumatusele on igaühe õigus. See tähendab, et PS-i § 26 kaitseb nii Eesti kodanikku kui ka Eestis viibivat välisriigi kodanikku ja kodakondsuseta isikut (PS-i § 9 lg 1).
- Piiriklausel. PS-i § 26 teise lause kohaselt võib sekkuda perekonna- ja eraellu tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks. See on kvalifitseeritud seadusereservatsioon, mis lubab perekonna- ja eraelu riivata üksnes seadusega või seaduse alusel ja PS-i § 26 teises lauses kindlaks määratud eesmärgil.

Kvalifitseeritud seadusereservatsiooni korral on põhiõiguse piirang legitiimne üksnes PS-s loetletud eesmärgil. Riigikohus on korduvalt kontrollinud, kas perekonna- või eraellu sekkumise eesmärk on hõlmatud PS-i § 26 teise lausega.¹⁵ Õigust perekonna- ja eraelu puutumatusele võib seadusega piirata juhul, kui piirangu kehtestamisel on lisaks eesmärgi legitiimsusele järgitud PS-i §-s 11 sätestatud proportsionaalsuse põhimõtet, mille kohaselt peavad piirangud olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ning ei tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Seega võib seadusandja PS-i § 26 teises lauses nimetatud eesmärgil piirata isiku õigust perekonna- ja eraelu puutumatusele, kuid piirang peab olema proportsionaalne ehk sobiv, vajalik ja mõõdukas.

Sobivus

Meede on sobiv ehk kohane, kui see aitab kaasa legitiimse eesmärgi saavutamisele. Eelnõu eesmärk on tugevdada rändekontrolli, ennetades ja tõkestades viisade ja elamislubade väärkasutust, ning hoida ära rände ebasoovitav mõju tööjõuturule, avalikule korrale ja riigi julgeolekule.

Eesmärgi saavutamiseks võetakse eelnõuga järgmisi meetmeid, millega piiratakse õigust perekonna- ja eraelu puutumatusele. Välismaalane, kes taotleb D-viisat, peab edaspidi esitama enda kohta lisaks järgmised andmed:

- kriminaalkorras karistatuse andmed;
- ajateenistuses, relvajõududes, kaadrisõjaväelasena või luure- või julgeolekuteenistuses teenimise ja töötamise andmed, väljaspool Eestit sõjaväelises operatsioonis osalemise andmed ning riiklikus või mitteriiklikus relvastatud organisatsioonis või üksuses teenimise ja töötamise andmed;
- kuritegelikku või terroristlikku ühendusse või äärmusrühmitusse kuulumise andmed, terroristliku ühenduse või äärmusrühmituse kontrolli all oleval alal viibimise andmed, tulirelva või lõhkematerjaliga kokkupuutumise andmed ning inimsusevastase kuriteo või sõjakuriteo toimepanemise andmed;
- perekonnaliikme ja lähedase sugulase üldandmed, sünnikoht ja seos välismaalasega ning abikaasa või registreeritud elukaaslase perekonnaseisuandmed.

¹⁴ 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, 04.05.2016, lk 1–88](#).

¹⁵ RKÜKo, 11.06.2019, 5-18-8/19, p 60; RKPJKo, 04.04.2011, 3-4-1-9-10, p 50; RKPJKo, 16.11.2016, 3-4-1-2-16, p 97. RKÜK=Riigikohtu üldkogu.

Arvestades eelnõu eesmärki tugevdada rändekontrolli, hoida ära rände ebasoovitatav mõju tööjõuturule ning tagada avalik kord ja julgeolek, on eelnõu meetmed sobilikud ja aitavad eesmärgi saavutamisele kaasa.

Vajalikkus

Meede on vajalik, kui eelnõu eesmärki ei ole võimalik muul leebemal viisil vähemalt sama hästi saavutada.

Välismaalase kohustus esitada edaspidi lisaandmeid on vajalik tõhusamaks rändekontrolliks. Riigil on vaja veenduda, et välismaalane, kellel lubatakse Eestisse siseneda, ei ohusta avalikku korda ega riigi julgeolekut. Ka kehtiva VMS-i kohaselt tuleb sellisel juhul viisa andmisest keelduda. Tänu eelnõule on aga riigil võimalik tõhusamalt kontrollida välismaalase tausta ning ennetada ohtu avalikule korrale ja riigi julgeolekule. Eelnõukohased lisaandmed peab välismaalane praegu esitama ka elamisloa taotlemisel. Ebamõistlik on olukord, kus riigil puudub võimalus tuvastada välismaalasest tuleneda võivat ohtu D-viisa menetluses, arvestades, et D-viisa taotleja õigused on võrreldes elamisloa taotleja omadega märksa piiratumad. Seda enam olukorras, kus välismaalased saavad üldjuhul D-viisa alusel riiki ja taotlevad elamisluba alles riigis viibides. Nagu on sedastanud Tallinna Ringkonnakohtus¹⁶, peab arvestama, et viisat tuleb käsitleda mitte õigusena, vaid liikmesriigi territooriumil lühiajaliselt viibida soovija kohustusena ehk Euroopa Liidu territooriumile sisenemise eeltingimusena, kusjuures viisa taotleja positsioon on pigem nõrk.

Viisa on üldjuhul välismaalasele riiki sisenemise esmavõimalus. Seega ei ole riigil välismaalase kohta andmeid ja on keeruline hinnata temast tuleneda võivat ohtu avalikule korrale ja riigi julgeolekule. Seega on otstarbekas koguda vajalikke andmeid Eestisse saabumise võimalikult varases staadiumis. Kui välismaalane on juba Eestis ning tal on tekkinud sotsiaalsed sidemed ja tugevam seos riigiga, võib tema tagasipöördumine päritoluriiki osutuda keeruliseks.

Kui välismaalane on kolmanda riigi kodanik, võib olla keeruline ka saada päritoluriigist tema kohta infot, sest puudub riikidevaheline koostöö ja päritoluriigil ei pruugi olla valmisolekut andmeid jagada. Samuti on teatud dokumente välismaalasel lihtsam päritoluriigist hankida kui teisel riigil ametlikult küsida.

Eelnõu meetmetele ei ole alternatiive, mis oleksid rändekontrolli tugevdamiseks, tööjõuturule rände ebasoovitava mõju ärahoidmiseks ning avaliku korra ja julgeoleku tagamiseks sama tõhusad, kuid vähem koormavad. Olukorras, kus ei ole võrreldavaid ja eelnõu eesmärgi saavutamiseks sama tulemuslikke alternatiive, tuleb meetmeid pidada vältimatult vajalikuks.

Mõõdukus

Meetme mõõdukuse hindamisel tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust. Seega tuleb kaaluda, kas eelnõu eesmärk tugevdada rändekontrolli, hoida ära rände ebasoovitatav mõju tööjõuturule ning tagada avalik kord ja riigi julgeolek kaalub üles perekonna- ja eraelu puutumatuse riive.

Viisamenetluses kontrollib riik välismaalase tausta ka praegu. Haldusorganil on kohustus veenduda, et välismaalane ei kujuta endast ohtu avalikule korrale ega riigi julgeolekule, ja kui selline oht tuvastatakse, keelduda viisa andmisest. Samas on riigil ohtu tuvastamiseks piiratud

¹⁶ Tallinna Ringkonnakohtu 1. septembri 2022. aasta otsus haldusasjas nr [3-21-1903](#), p 11.

teave. Seevastu elamisloa taotlemise korral tuleb välismaalasel ka praegu esitada eelnõukohased andmed ja riigil on tõhusamalt võimalik ohtu tuvastada. Arvestades, et välismaalased saavad riiki üldjuhul D-viisa alusel ja taotlevad elamisluba alles riigis viibides, on mõistlik, et vajalikud andmed kogutakse juba varasemas etapis: enne välismaalase riiki sisenemist. See läbi on riigil tõhusamalt võimalik ennetada võimalikke ohte. Eelnõu ei avalda välismaalastele ulatuslikku mõju, kuivõrd nad peavad praegu samad andmed esitama rände hilisemas etapis: elamisloa taotlemisel.

Kuna eelnõukohane andmetöötlus on vajalik, et tugevdada rändekontrolli, hoida ära rände ebasoovitav mõju tööjõuturule ning tagada avalik kord ja riigi julgeolek, on isikuandmete töötlemine proportsionaalne. Kui välismaalane ei soovi, et tema isikuandmeid eelnõu kohaselt töödeldakse, ei ole tal kohustust taotleda Eesti viisat. Sel juhul tema isikuandmeid ei töödelda ja ta võib jätkata oma senist elu.

2.5. Eelnõu väljatöötamise kavatsus

Enne eelnõu koostati **välismaalaste seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus** (edaspidi *VTK*)¹⁷, mis esitati eelnõude infosüsteemi kaudu kooskõlastamiseks kõikidele ministeeriumidele ja Riigikantseleile. Samuti edastati VTK arvamuse avaldamiseks Balti Kaitsekolledžile, EAKL-le, EIS-le, EKN-le, ETKL-le, Finance Estoniale, Hariduse Rahvusvahelistumise Agentuurile, KAPO-le, KTK-le, MTA-le, PPA-le, RMIT-le, SMIT-le, SUE-le, Tallinna Tehnikaülikoolile, Tallinna Ülikoolile, Tartu Ülikoolile, Teenusmajanduse Kojale, TEHIK-le, TI-le ja töötukassale. VTK kohta esitatud ettepanekute ja seisukohtade ning nendega arvestamise kohta anti pooltele tagasisidet 2019. aastal.

2023. aasta jaanuaris kaasati partnereid uuesti, et päevakohastada VTK-d ja saada eelnõu väljatöötamiseks põhjalikku ajakohast teavet. Partneritega on eelmisest aastast toimunud ka mitmeid kohtumisi. Uut VTK-d ei koostatud, sest Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. aasta määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ § 1 lõike 2 punkti 1 kohaselt ei pea seda tegema, kui eelnõu menetlus on põhjendatult kiireloomuline. **Vabariigi Valitsuse 15. veebruari 2024. aasta kabinetinõupidamise otsusega** anti Siseministeeriumile ülesanne valmistada kiireloomulisena ette eelnõu VMS-i muudatused. Seega otsustas Vabariigi Valitsus menetleda eelnõu kiireloomuliselt.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

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

Võrdleva analüüsi sisukord

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs	10
3.1. Menetluste ja andmevahetuse tõhustamine	11
3.1.1. Ühe akna põhimõte ja andmevahetus (§ 1 p 43, § 2 ja § 5 p 1).....	11
3.1.2. Töötukassa loa taotlemine ja andmevahetus (§ 1 p-d 9, 48, 50 ja 63).....	13
3.1.3. PPA rändevaldkonna andmekogude kaasajastamine (§ 1 p-d 1, 12–17, 34–37 ja 64–67, § 3 p 3 ning § 5 p 2).....	15
3.1.4. Paberivaba asjaajamine (§ 1 p-d 60 ja 61 ning § 3 p-d 2 ja 4)	19
3.2. Tööränne	21
3.2.1. Tööandja Eesti äriregistris registreerimise nõue (§ 1 p-d 18, 21–23 ja 45).....	21
3.2.2. Tööandja eelneva tegeliku majandustegevuse nõue (§ 1 p-d 45, 51 ja 52)	23

¹⁷ Eelnõu toimiku number [19-1011](#).

3.2.3. Töötamise regulatsiooni korrastamine (§ 1 p-d 24, 25, 27, 28, 30, 44, 46, 47, 49, 53 ja 71)	24
3.2.4. Muud töörande muudatused (§ 1 p-d 19, 20, 26, 54 ja 72–74)	29
3.3. VMS-i kitsaskohtade lahendamine ja muud muudatused	32
3.3.1. Elamisluba püsivalt Eestisse elama asumiseks (§ 1 p-d 9, 56–59, 61 ja 75)	32
3.3.2. D-viisa taotlemine (§ 1 p-d 5, 6, 8–10 ja 29)	35
3.3.3. Püsivalt Eestis elamise mõiste (§ 1 p 2)	37
3.3.4. Nõuded taotlusele ja lisadokumentidele (§ 1 p-d 3 ja 11)	37
3.3.5. Avaliku korra ja riigi julgeoleku tagamine (§ 1 p 38–41 ja § 4)	38
3.3.6. Tähtajaline elamisluba õppimiseks doktoriõppes (§ 1 p 42)	39
3.3.7. Kaaluka riikliku huvi alusel antud tähtajalise elamisloa töötamise piirangu kehtetuks tunnistamine (§ 1 p 55)	39
3.3.8. Kinnipeetava tähtajalise elamisloa taotluse läbivaatamine (§ 1 p 62)	40
3.3.9. Kutsuja kohustuste lõppemine (§ 1 p-d 4, 68 ja 69)	41
3.3.10. Tervisekindlustuslepingu nõue (§ 1 p 7 ja § 3 p 1)	41
3.4. Eelnõu jõustumine	42

3.1. Menetluste ja andmevahetuse tõhustamine

3.1.1. Ühe akna põhimõte ja andmevahetus (§ 1 p 43, § 2 ja § 5 p 1)

Menetlus on ebamugav nii välismaalasele kui ka riigile

Tööandjate ootus on, et välistöötajate Eestisse toomist ei takistaks bürokraatia ning et välismaalase tööle võtmise reeglid oleksid lihtsamad ja protsess kiirem. Lühiajalise Eestis töötamise registreerimine ning tähtajalise elamisloa taotluse täitmine ja edastamine ning selle alusel andmete sisestamine ja vajalike toimingute tegemine riiklikes andmekogudes on praegu ebamugavad nii välismaalasele ja tema Eestisse kutsujale kui ka riigile. Selleks, et menetleda välismaalase Eestis tööle asumist, ei ole mugavaid ja kasutajasõbralikke e-lahendusi, mistõttu peavad välismaalased ja riik tegema ebamõistlikke toiminguid.

Praegu peavad tööandjad esitama andmeid välismaalase lühiajalise Eestis töötamise kohta mitmele riigiasutusele. Lisaks sellele, et PPA-s tuleb taotleda lühiajalise Eestis töötamise registreerimist ja tähtajalist elamisluba töötamiseks, tuleb töötamise kohta teha kanne ka MTA-s, ning kui tegemist on lähetatud töötamisega, tuleb sellest teavitada ka TI-d. Juhul, kui taotletakse tähtajalist elamisluba töötamiseks, tuleb tööandjal enne elamisloa taotlemist pöörduda töötukassa poole, et saada luba välismaalase tööle võtmiseks.

Riigiasutuste omavaheline andmevahetus on ebatõhus

Lisaks on välismaalase lühiajaliselt Eestis töötamise regulatsiooni väärkasutuse tõkestamisel riskikoht riigiasutuste omavaheline puudulik või ebatõhus andmevahetus. Praegu vahetatakse andmeid teabenõude alusel e-posti teel krüpteeritult või läbi MIS2P-keskkonna üle X-tee. Välismaalase lühiajalise Eestis töötamise registreerimise ja elamisloa taotluste menetlemisel PPA, MTA, töötukassa ja TI andmekogude vahel andmeid tõhusalt ei vahetata.

Eesmärk on:

- 1) võimaldada välismaalasel ja tema Eestisse kutsujal suhelda riigiga elektrooniliselt ühe akna põhimõttel, st edastada Eestis elamise ja töötamise andmeid ja dokumente erinevatele riigiasutustele PPA kaudu, lähtudes andmete ühekordse esitamise põhimõttest;
- 2) luua õiguslik alus, et PPA, MTA, TI, töötukassa ja HTM-i andmekogud saaksid edaspidi vahetada välismaalase Eestis elamise, töötamise ja õppimise andmeid üle X-tee.

Nii tekib riigil rändest terviklikum ülevaade ja andmeid kogutakse ühtsetel põhimõtetel, mis võimaldab neid võrrelda. See muudab rändehalduse terviklikumaks. Lisaks saab riik panustada oma ressursi tõhusamasse kontrolli seal, kus see on vajalik.

Eelnõu § 1 punktiga 43 muudetakse **VMS-i § 163**, milles on sätestatud õppima asumise tõendamise nõue. Eelnõuga loetakse paragrahvi tekst lõikeks 1 ning paragrahvi täiendatakse **lõigetega 2 ja 3**.

- **Lõikes 2** nähakse ette, et õppeasutusel ja üliõpilasorganisatsioonil ei ole kohustust esitada kutses, mille nad esitavad PPA-le õppimiseks tähtajalise elamisloa taotlemisel, andmeid, mille nad on kandnud Eesti hariduse infosüsteemi (edaspidi *EHIS*).
- **Lõikes 3** sätestatakse, et HTM esitab PPA-le andmed välismaalase Eestis õppimise kohta.

Praegu täidavad õppeasutused ja üliõpilasorganisatsioonid kutseid PDF-failis ning edastavad need PPA-le digiallkirjastatult e-posti teel. Muudatuse tulemusena saab PPA vajalikud andmed kahe riikliku andmekogu – EHIS-e ning elamislubade ja töölubade registri (edaspidi *ETR*) – andmevahetusest. Muudatus vähendab õppeasutuste ja üliõpilasorganisatsioonide halduskoormust ning muudab õppimiseks tähtajalise elamisloa taotlemise mugavamaks ja kiiremaks. Kuna andmed, mille õppeasutused ja üliõpilasorganisatsioonid esitavad EHIS-sse ning mida PPA vajab VMS-s sätestatud tingimuste ja nõuete kontrollimiseks, on erinevad, jääb õppeasutustele ja üliõpilasorganisatsioonidele kohustus esitada PPA-le andmed, mida nad ei pea kandma EHIS-sse. Aastatel 2019–2023 esitati PPA-le kokku 5629 õppimiseks tähtajalise elamisloa või selle pikendamise taotlust (vt tabel 1).

Tabel 1. Õppimiseks tähtajalise elamisloa ja selle pikendamise taotlused aastatel 2019–2023 (allikas: PPA)

	2019	2020	2021	2022	2023
Õppimiseks tähtajalise elamisloa taotlused	1551	706	1273	708	541
Õppimiseks tähtajalise elamisloa pikendamise taotlused	194	291	168	93	104

Eelnõu § 2 punktidega 1 ja 2 muudetakse **ELTTS-i § 5¹ lõike 1 punkte 3 ja 4** ning **punktiga 3** täiendatakse sama paragrahvi **lõigetega 7 ja 8**.

ELTTS-i § 5¹ **lõike 1**:

- 1) **punktist 3** jäetakse välja sõnad „arv, nende“ ja
- 2) **punktist 4** sõnad „eeldatav kestvus ning“.

Muudatused on tingitud vajadusest ühtlustada, mis andmeid peavad tööandjad lähetatud töötajate kohta koguma, et esitada need PPA-le ja TI-le. Lähetatud töötajate arvu saab tuletada automaatselt, tuginedes välismaalaste nimedele. Samuti saab automaatselt tuletada lähetuse kestuse, tuginedes kavandatava lähetuse algus- ja lõppkuupäevale. Samamoodi tuletatakse need andmed ka TI tööelu infosüsteemi (edaspidi *TEIS*) iseteeninduses, mille kaudu esitavad tööandjad alates 17. juulist 2023 TI-le lähetuse teateid.

ELTTS-i § 5¹:

- 1) **lõikes 7** sätestatakse, et lähetatud töötaja tööandja ei esita TI-le sama paragrahvi lõikes 1 nimetatud andmeid, kui ta on need esitanud PPA-le VMS-i alusel;
- 2) **lõikes 8** nähakse ette, et TI-l on õigus saada PPA-lt lähetatud töötaja kohta sama paragrahvi lõikes 1 nimetatud andmeid.

Praegu esitavad tööandjad lähetuse teateid TI-le TEIS-i iseteeninduses. Muudatuse tulemusena saab TI edaspidi andmed lähetatud töötaja kohta, kes on saanud tähtajalise elamisloa töötamiseks või kelle lühiajaline Eestis töötamine on registreeritud, riiklike andmekogude andmevahetusest, st välismaalase lühiajalise Eestis töötamise registreerimise andmekogust (edaspidi *LTR*), ETR-st, viisaregistrist ja töökeskkonna andmekogust. Muudatus vähendab tööandjate halduskoormust ning muudab välismaalase tööle võtmise mugavamaks ja kiiremaks. Lähetatud töötaja andmed esitatakse TI-le nii Euroopa Liidu kui ka kolmanda riigi kodaniku kohta, kui osutatakse teenust liikmesriigist, Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigist või Šveitsi Konföderatsioonist. 2022. aastal esitasid tööandjad TI-le 688 lähetuse teadet 1685 lähetatud töötaja kohta ja 2023. aastal 858 lähetuse teadet 2361 lähetatud töötaja kohta (vt tabel 2). TI prognoosi kohaselt suureneb järgnevatel aastatel lähetuse teadete arv veelgi.

Tabel 2. TI-le lähetatud töötaja kohta esitatud lähetuse teadete arv aastatel 2019–2023 (allikas: TI)

	2019	2020	2021	2022	2023
Lähetuse teated	870	544	552	688	858
Lähetatud töötajad	3509	1969	1511	1685	2361

Eelnõu § 5 punktiga 1 muudetakse **MKS-i § 25⁵**, milles on reguleeritud töötamise registri (edaspidi *TÖR*) kande alust. **Sissejuhatavas lauseosas** nähakse ette, et *TÖR*-i kanded tehakse lisaks äriregistri, mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri ning rahvastikuregistri andmetele ka ETR-i, viisaregistri ja *LTR*-i andmetele tuginedes.

Tänu muudatusele tekib tööd võimaldaval isikul võimalus sisestada *TÖR*-i kandeks vajalikud andmed *LTR*-i või ETR-i, pärast mida liiguvad andmed *TÖR*-i. Teisisõnu, kui *TÖR*-i kande alusandmed liiguvad *LTR*-st või ETR-st *TÖR*-i, käsitatakse seda jätkuvalt tööd võimaldava isiku taotlusena teha kanne *TÖR*-i ja õiguslikult on see tema tahteavaldus, sõltumata sellest, et *TÖR*-i kandeks vajalikud andmed esitatakse *LTR*-i või ETR-i kaudu.

Muudatus vähendab tööandjate halduskoormust ning muudab välismaalase tööle võtmise mugavamaks ja kiiremaks. 2022. aastal esitati PPA-le 29 464 lühiajalise Eestis töötamise registreerimise taotlust ja 5432 töötamiseks tähtajalise elamisloa andmise või pikendamise taotlust ning 2023. aastal 9939 lühiajalise Eestis töötamise registreerimise taotlust ja 4704 töötamiseks tähtajalise elamisloa andmise või pikendamise taotlust (vt tabel 3). Seega vähenes 2023. aastal oluliselt lühiajalise Eestis töötamise registreerimise taotluste arv, kuid töötamiseks tähtajalise elamisloa andmise ja pikendamise taotluste oma jäi võrreldes varasemate aastatega samasse suurusjärku. PPA prognoosib, et 2024. aastal esitatakse neile suurusjärgus 12 000 lühiajalise Eestis töötamise registreerimise taotlust ja 4400 töötamiseks tähtajalise elamisloa andmise või pikendamise taotlust.

Tabel 3. Lühiajalise Eestis töötamise registreerimise ning töötamiseks tähtajalise elamisloa andmise ja pikendamise taotluste arv aastatel 2019–2023 (allikas: PPA)

	2019	2020	2021	2022	2023
Lühiajalise Eestis töötamise registreerimise taotlused	34 604	26 040	37 667	29 464	9939
Töötamiseks tähtajalise elamisloa andmise ja pikendamise taotlused	4464	3619	4746	5429	4704

3.1.2. Töötukassa loa taotlemine ja andmevahetus (§ 1 p-d 9, 48, 50 ja 63)

Eelnõu § 1 punktiga 48 täiendatakse **VMS-i § 177 lõigetega 5–7.**

Lõikes 5 sätestatakse, et töötukassa keeldub töötukassa loa andmisest, kui:

- välismaalast arvestatakse sisserände piirarvu täitumise arvutamisel;
- loa taotluse kohta otsuse tegemise päeval on selle aasta sisserände piirarv täitunud ja
- järgmise aasta sisserände piirarvu kehtestamiseni on üle kuue kuu.

Kehtiva VMS-i kohaselt ei ole töötukassal alust töötukassa loa andmisest keelduda, kui jooksva aasta sisserände piirarv on täitunud ja loa kehtivusaeg on lühem kui aeg järgmise aasta sisserände piirarvu kehtestamiseni.¹⁸ VMS-i § 123 punkti 4 kohaselt keeldutakse tähtajalise elamisloa andmisest, kui taotluse kohta otsuse tegemise ajaks on sisserände piirarv täitunud. Muudatus on vajalik, et töötukassa ei peaks andma välja lube töökoha täitmiseks välismaalasega olukorras, kus jooksva aasta sisserände piirarv on täitunud.

Lõigetes 6 ja 7 sätestatakse PPA ja töötukassa andmevahetuse õiguslikud alused:

- lõikega 6 nähakse ette, et PPA esitab töötukassale töötukassa loa taotluse andmed, ja
- lõikega 7, et töötukassa esitab PPA-le töötukassa loa andmed.

Praegu täidab tööandja, kes soovib võtta välismaalase tööle, töötukassa loa taotluse Wordi failis ja edastab selle töötukassale digiallkirjastatult e-posti teel. Pärast seda, kui töötukassa on andnud loa töökoha täitmiseks välismaalasega, saadab tööandja selle loa omakorda PPA-le digiallkirjastatult e-posti teel, lisades tööandja kutse. Praktikas on sagedased olukorrad, kus tööandja esitab töötukassale loa taotluse, milles on puudused, või esitab loa taotluse juhul, kui luba ei ole vaja, näiteks olukorras, kus soovitakse võtta välismaalane tööle lühiajaliselt või iduettevõttesse¹⁹.

Muudatuse tulemusena esitab tööandja edaspidi töötukassa loa taotluse töötukassale PPA elektroonilise kanali kaudu. See tähendab ühtlasi, et tööandja ei pea töötukassa luba enam ise eraldi hiljem PPA-le edastama, vaid PPA saab vajalikud andmed tänu ETR-i ja töötukassa andmekogu²⁰ andmevahetusele. Muudatus vähendab tööandjate halduskoormust ja riigiasutuste töökoormust ning muudab taotlemise kõikide jaoks lihtsamaks ja mugavamaks. Töötukassa loa taotluste arv on aastate jooksul kasvanud, kuid tööjõuturu muutuste tõttu 2023. aastal veidi kahanen (vt tabel 4). Peamine mõju on tulnud sellest, et Eesti tööjõuturul on väga palju Ukraina kodanikke, kes võivad Eestis töötada, kui neil on selleks seaduslik alus, ja tööandjatel on Eesti tööjõuturult hõlpsam leida endale sobivaid töötajaid. Töötukassa prognoosib, et 2024. aastal esitatakse töötukassa loa taotlusi sarnases mahus nagu 2023. aastal.

Tabel 4. Töötukassa loa taotluste arv aastatel 2019–2023 (allikas: töötukassa)

	2019	2020	2021	2022	2023
Töötukassa loa taotlused	1664	1761	2186	2044	1688
väljastati luba	1640	1725	2076	1859	1505
nende töökohtade arv, mida soovitakse välismaalasega täita	7060	6345	7238	6085	4166
ei väljastatud luba	20	31	85	152	170

¹⁸ 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 määrad“ § 15 lõike 3 kohaselt kehtib töötukassa luba elamisloa taotluse esitamiseks kuus kuud loa andmise päevast arvates.

¹⁹ Iduettevõtte VMS-i tähenduses on tegevust alustav majandusüksus, mis kuulub Eestis registreeritud äriühingule ning mille eesmärk on töötada välja ja käivitada suure globaalse kasvupotentsiaaliga, innovaatiline ja korratav ärimudel, mis aitab oluliselt kaasa Eesti ettevõtluskeskkonna arengule. Iduettevõttes töötamise tingimused on sätestatud VMS-s.

²⁰ 01.01.2024 liideti töötukassa peetavad andmekogud. Uue andmekogu nimi on *töötukassa andmekogu*.

taotlust ei vaadatud läbi	4	5	25	33	13
---------------------------	---	---	----	----	----

Eelnõu § 1 punktiga 50 täiendatakse **VMS-i § 181 lõiget 2 punktiga 7**. VMS-i § 181 lõikes 2 on sätestatud loetelu juhtudest, kui töötamiseks tähtajalise elamisloa võib välismaalasele anda ilma töötukassa loa nõuet täitmata. Muudatuse kohaselt ei ole vaja töötukassa luba ka juhul, kui välismaalane taotleb tähtajalist elamisluba lühiajaliseks Eestis töötamiseks VMS-i § 176² alusel.

VMS-i § 176² alusel võib tähtajalise elamisloa lühiajaliseks Eestis töötamiseks anda kuni kaheks aastaks, kui ajutise viibimise alusega välismaalane on vahetult enne elamisloa taotlemist olnud registreeritud lühiajaliselt Eestis töötama vähemalt üheksa kuud ja töötamine jätkub sama tööandja juures, kes on enne elamisloa taotlemist välismaalase lühiajalise Eestis töötamise registreerinud. Kuna töötamist jätkatakse samadel tingimustel sama tööandja juures, puudub vajadus töötukassat koormata ja töötukassa luba lühikese aja jooksul esitada.

Eelnõu § 1 punktiga 63 täiendatakse **VMS-i § 224 lõiget 1 punktiga 9**. Õigusselguse huvides lisatakse volitusnorm, mis võimaldab reguleerida töötukassa loa taotlemise korda ja tähtaega ning taotluses esitavate andmete ja taotlusele lisatavate tõendite loetelu valdkonna eest vastutava ministri määrusega. Praegu on seda reguleeritud siseministri 12. jaanuari 2017. aasta määramises nr 7 „Tähtajalise elamisloa ja selle pikendamise ning pikaajalise elaniku elamisloa ja selle taastamise taotlemise kord ning legaalse sissetuleku määrad“, mida on kavas ühe akna ja andmete ühekordse esitamise põhimõtte kohaselt kohandada ja täpsustada.

Eelnõu § 1 punktiga 9 asendatakse **VMS-i § 224 lõike 1 punkti 5** lõpus sõna „ja“ semi-kooloniga. Muudatus on tehniline.

3.1.3. PPA rändevaldkonna andmekogude kaasajastamine (§ 1 p-d 1, 12–17, 34–37 ja 64–67, § 3 p 3 ning § 5 p 2)

Juhitud rändepoliitika lahutamatu osa on tõhusad meetmed elamislubade ja viisade väärkasutuse ärahoidmiseks ning ebasoovitava ja ebaseadusliku sisserände ennetamiseks ja tõkestamiseks. Tõhusate meetmete rakendamine eeldab nii paindlikku õiguskeskkonda kui ka ajakohaseid ja ökonoomseid IKT-lahendusi. PPA on valmis saanud arendustööd, millega viidi lühiajalise Eestis töötamise registreerimise menetlus uude keskkonda. Lisaks alustab PPA tegevusi, et võtta kasutusele elamisloa ja elamisõiguse taotluste esitamiseks iseteeninduskeskkond ning viia elamisloa ja elamisõiguse menetlus uude menetluskeskkonda, menetlust automatiseerida ja muuta see paberivabaks. Seeläbi on võimalik tõhustada menetlust, optimeerida menetluskoormust ja tõsta rändekontrolli võimekust. 2023. aastal esitati PPA-le 9939 lühiajalise Eestis töötamise registreerimise ning 14 827 elamisloa ja elamisõiguse taotlust. PPA prognoosib, et 2024. aastal esitatakse neile suurusjärgus 12 000 lühiajalise Eestis töötamise registreerimise taotlust ja elamisloa taotluste arv kasvab lähiaastatel 15% ringis.

Eelnõu § 1 punktidega 1, 12–17, 34–37 ja 64–67, § 3 punktiga 3 ning § 5 punktiga 2:

- 1) muudetakse ETR-i nimetust (**VMS-i § 228 lg-d 3¹, 4, 4³ ja 5, ELKS-i § 23¹ lg 3, § 49¹ lg 3 ja § 52 lg 2 ning MKS-i § 25⁵**);
- 2) täpsustatakse viisaregistri, LTR-i ja ETR-i andmete säilitamise tähtaegu ja koosseisu ning migratsioonijärelevalve andmekogu (edaspidi *MIGIS*) andmete koosseisu (**VMS-i § 102 lg-d 3 ja 9¹, § 111 lg-d 3 ja 4⁴, § 228 lg-d 3 ja 4⁴ ning § 297¹ lg 6**);
- 3) ajakohastatakse viisaregistri ja ETR-i vastutava töötleja regulatsiooni (**VMS-i § 102 lg-d 8 ja 8¹ ning § 228 lg 4¹**);
- 4) tuuakse välja, mis viisaregistri, LTR-i ja ETR-i põhimääruses sätestatakse (**VMS-i § 102 lg 9, § 111 lg-d 4¹ ja 4² ning § 228 lg 4²**);

- 5) ühtlustatakse viisaregistri ja LTR-i termineid (**VMS-i § 102 lg-d 3¹–5 ja 10 ning § 111 pealkiri ja lg-d 1 ja 2**).

Muudetakse ETR-i nimetust

Alates 1. septembrist 2013 ei viida enam VMS-i alusel läbi eraldi tööloa menetlust, mistõttu jäetakse ETR-i nimetusest välja viide tööloale. Ühetaolisuse eesmärgil nimetatakse ETR ümber elamislubade ja elamisõiguste andmekoguks. „Elamisõigus“ lisatakse õigusselguseks, kuna ETR-s töödeldakse nii välismaalase elamisloa kui ka elamisõiguse andmeid.

Täiendatakse LTR-i ja ETR-i andmekogu andmekoosseisu

Kuna IKT-lahenduste valmimisel hakatakse LTR-i ja ETR-i kandma ka riskiprofiili andmeid ning teistelt haldusorganitelt kooskõlastamisel, tunnustamisel ja arvamuse andmisel (edaspidi *konsultatsioonimenetus*) saadud andmeid, vajavad ajakohastamist ka LTR-i ja ETR-i andmekoosseis. PPA kaasab teisi haldusorganeid lühiajalise Eestis töötamise registreerimise ja elamisloa taotlemise menetluses, kuid praegu ei kanta konsultatsioonimenetluse andmeid LTR-i ega ETR-i. Haldusorganid vahetavad andmeid teabenõude alusel e-posti teel krüpteeritult või ametlikus kirjavahetuses, mis registreeritakse dokumendihaldussüsteemis. Arendustööde tulemusena luuakse IKT-lahendus, mis võimaldab PPA-l kiiresti ja lihtsalt kaasata teisi haldusorganeid ning kaasatud haldusorganitel mugavalt saata PPA-le vajalikku teavet. Muudatus mõjutab erinevaid pooli, kes on juba praegu kaasatud lühiajalise Eestis töötamise registreerimise või elamisloa taotlemise menetlusse. Haldusmenetluse seaduse (edaspidi *HMS*) § 16 ja VMS-i § 42¹ kohaselt on PPA vaba otsustama, milliseid menetlustoiminguid ta millistes menetlustes teeb, et teha kindlaks menetluses tähtsust omavad asjaolud. Seetõttu ei ole menetlusse kaasatavate haldusorganite loetelu võimalik ammendavalt esitada.

Täiendatakse MIGIS-e andmekoosseisu

MIGIS-e andmekoosseisu lisatakse välismaalase biomeetrilised andmed. Need võimaldavad välismaalast tõhusalt tuvastada või veenduda tema isikusamasuses.

Isikut tõendavate dokumentide seaduse §-s 15⁵ on sätestatud automaatse biomeetrilise isikutuvastuse süsteemi andmekogu (edaspidi *ABIS*) andmete töötlemise põhimõtted, sealhulgas nähtud ette, mis on isiku tuvastamine ja isikusamasuse kontrollimine ning mis tüüpi päringuid saab nendeks ABIS-sse teha. Samuti on nimetatud, millistel juhtudel võib ABIS-e andmeid isiku tuvastamiseks ja isikusamasuse kontrollimiseks töödelda. VMS-s on ABIS-t reguleeritud §-s 279⁴. Selle lõike 1 kohaselt on ABIS-e eesmärk VMS-i tähenduses töödelda viisamenetluses, lühiajalise Eestis töötamise registreerimisel ning elamisloa ja tööloa menetluses võetud biomeetrilisi andmeid isiku tuvastamiseks ja isikusamasuse kontrollimiseks. VMS-i § 272 lõike 2 kohaselt on biomeetrilised andmed VMS-i tähenduses näokujutis, sõrmejäljekujutised, allkiri või allkirjakujutis ja silmairisekujutised.

VMS-i § 297¹ lõike 1 kohaselt on MIGIS-e eesmärk tagada avalik kord ja riigi julgeolek välismaalase Eestis ajutise viibimise, Eestis elamise ja töötamise ning Eestist eemalviibimise asjaolude üle riikliku järelevalve teostamise kaudu. Isiku tuvastamisel veendub PPA, et isik on see, kes ta väidab ennast olevat. Isikusamasuse kontrollimisel võrreldakse isikut ja tema isikut tõendavat dokumenti. Välismaalasel peab olema Eestis viibimiseks õiguslik alus ja dokument. Kui välismaalane taotleb Eestis viibimiseks viisat, lühiajalise Eestis töötamise registreerimist või elamisluba, peab ta andma sõrmejäljed ja esitama PPA-le ka foto või tegema selle PPA teeninduse digikioskis.

Välismaalase biomeetrilisi andmeid hoitakse ABIS-s. VMS-i § 296 lõike 1 kohaselt on PPA-l, KAPO-l ja töötukassal õigus teostada riiklikku järelevalvet välismaalase Eestis ajutise viibimise, Eestis elamise ja Eestis töötamise ning Eestist eemalviibimise asjaolude üle. Kui järelevalves tekib vajadus välismaalase isik tuvastada või tema isikusamasust kontrollida, on otsustav teha seda kaasaegsete infotehnoloogiliste lahenduste abil. Et isiku tuvastamiseks või isikusamasuse kontrollimiseks saaks kasutada järelevalveks ettenähtud andmekogu, tuleb täiendada MIGIS-e andmekoosseisu ja sätestada, et sellesse kantakse ka välismaalase biomeetrilised andmed.

Sätestatakse viisaregistri, LTR-i ja ETR-i andmete säilitamise tähtajad seaduse tasandil

Justiitsministeeriumi analüüsi kohaselt peab andmekogu isikuandmete säilitamise tähtaja sätestama seadusandja. Tähtaega võib määrusega täpsustada, sealhulgas lühendada, kui andmekogu asutavas seaduses on selleks volitus.²¹ Seega tuuakse viisaregistri, LTR-i ja ETR-i andmete säilitamise tähtaeg põhimäärusest seaduse tasandile, nähes ette, et andmeid säilitatakse:

- 1) viisaregistris kõige kauem 60 aastat;
- 2) LTR-s kõige kauem 25 aastat ja
- 3) ETR-s alaliselt.

Andmete säilitamise tähtaegu täpsustatakse vajadusel andmekogu põhimääruses.

Viisaregistri, LTR-i ja ETR-i andmete säilitamise maksimaalse tähtaja määramisel on lähtutud põhimõttest, et andmekogude pidamise eesmärk on tagada avalik kord ja riigi julgeolek. Lisaks on viisaregistri andmete säilitamise maksimaalse tähtaja määramisel arvestatud, et viisainfosüsteemis (edaspidi *VIS*) säilitatakse andmeid viis aastat viisa kehtivusaja lõppemisest või selle pikendamisest arvates. See tähendab viieaastase mitmekordse viisa puhul minimaalselt kümneaastast säilitustähtaega.

- 1) Praktikaks on viisaregistri andmete säilitamisel lähtutud VIS-i määruse²² artiklist 23 ja VIS-i otsusest²³. VIS-i andmete säilitamise praktikat ei ole kavandatud muuta: ka edaspidi lähtutakse andmete aktiivsel säilitamisel VIS-i määruse ja VIS-i otsuse analoogiast. Selguse eesmärgil tuleb siiski märkida, et VIS-i määruse artikli 30 lõike 2 ega VIS-i otsuse artikli 13 lõike 2 kohaselt ei ole piiratud liikmesriigi õigus hoida riiklikus toimikus andmeid, mille liikmesriik on VIS-i ise sisestanud. VIS-i määruks on seejuures reguleeritud ainult VIS-i andmete säilitamise tähtaega. Seega tuleb seaduses säilitustähtaja reguleerimisel arvestada ka aega, millal andmed on kantud arhiivi. **Viisaregistri andmete maksimaalne 60-aastane säilitustähtaeg** on optimaalne, et ühelt poolt arvestada riigi huve avaliku korra ja julgeoleku kaitsmisel ning teisalt ei riivata ebaproportsionaalselt sellise välismaalase eraelu, kellel ei ole asjaomase kohtupraktika kohaselt subjektiivset õigust Eestisse saabuda ja kes peab viisataotluse esitamisel arvestama, et tema isikuandmeid viisataotluse menetlemisel töödeldakse.
- 2) **LTR-i andmeid säilitatakse kõige kauem 25 aastat**, kuna LTR aitab pädevatel asutustel ennetada süütegusid ning tagada avalikku korda ja riigi julgeolekut välismaalase lühiajalise Eestis töötamise seadusliku aluse ja tingimustele vastavuse andmete töötlemise kaudu. Kolmandate riikide kodanike kohta, kes saavad Euroopa Liitu ja Eestisse ning asuvad

²¹ Mikiver, Monika 2021. [Andmekogud ja isikuandmed: EV Põhiseadusest ja IKÜM-st tulenevad nõuded regulatsioonile](#). Justiitsministeerium, lk 52.

²² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. juuli 2008. aasta määrus (EÜ) nr 767/2008, mis käsitleb viisainfosüsteemi (VIS) ja liikmesriikidevahelist teabevahetust lühiajaliste viisade kohta (VIS määrus). – [ELT L 218, 13.08.2008, lk 60–81](#).

²³ Nõukogu 23. juuni 2008. aasta otsus 2008/633/JSK, mis käsitleb liikmesriikide määratud ametiasutuste ja Europoli juurdepääsu viisainfosüsteemile (VIS) terroriaktide ja muude raskete kuritegude vältimise, avastamise ja uurimise eesmärkidel. – [ELT L 218, 13.08.2008, lk 129–136](#).

tööle, ei pruugi Eestil olla rohkem andmeid kui need, mille tööandja esitab välismaalase lühiajalise Eestis töötamise registreerimise taotluses. Õiguskaitse- ja ka julgeolekuasutuste igapäevatöös on esinenud juhtumeid, kus lühiajalise Eestis töötamise registreerimise taotluse andmed ja sellele lisatud dokumendid – näiteks isikuandmed, reisidokumendi isikuandmete lehe koopia ja foto – on aidanud kaasa välismaalase tuvastamisele ning seeläbi avaliku korra ja riigi julgeoleku tõhusale tagamisele. Seega on vaja säilitada LTR-i andmeid kõige kauem 25 aastat. Kui andmetele kehtestada lühem maksimaalne säilitustähtaeg, vähenevad võimalused teha kindlaks välismaalasi, kes võivad kujutada ohtu avalikule korrale ja riigi julgeolekule.

- 3) **ETR-i andmeid säilitatakse alaliselt**, kuna need on Eesti elanike algandmed, mis on määrava tähtsusega avaliku korra ja riigi julgeoleku tagamisel. ETR-i andmed on olulised tulevikus esitatavate elamisloa ja elamisõiguse taotluste menetlemisel ja isikute staatuse määratlemisel.

Alalise säilitustähtaja määramisel on lähtutud ABIS-e põhimäärusest²⁴. Säilitustähtaegade sätestamisel tuleb arvestada, et omavahel peavad olema kooskõlas:

- andmekogu põhimääruses sätestatud säilitustähtaeg, kui see on põhimääruses olemas;
- ABIS-e põhimääruses sätestatud biomeetriliste andmete säilitamise tähtaeg ning
- eelnõuga seaduses sätestatavad ABIS-e ja iga andmekogu andmete säilitamise tähtajad.

ABIS-s säilitatakse biomeetrilisi andmeid, ja kui näiteks ABIS-e andmete säilitamise tähtaeg on pikem kui selle andmekogu andmete oma, kust ABIS-sse andmed saadetakse, võivad biomeetrilised andmed küll ABIS-s alles olla, kuid neid ei ole enam võimalik konkreetse isikuga siduda, st ABIS-e andmete pikemal säilitamisel puudub mõte ja vajadus. Selline andmete säilitamine koormab digivõrku ja kasutab ka muid ressursse ebaotstarbekalt.

ABIS-e põhimäärus jõustus 03.01.2022 ja selle seletuskirjas²⁵ on andmete säilitamise tähtaegu täpsemalt põhjendatud. ABIS-e põhimääruse eelnõu kooskõlastamisel ei avaldatud arvamust, et ETR-i andmete alaline säilitustähtaeg oleks probleemne või selle põhjendused ebapiisavad. ETR-i andmeid on oluline säilitada alaliselt, kuna ETR on Eesti rahvusriigi ja ühiskonna kestmise seisukohalt kõige olulisem andmekogu ning peegeldab riikliku poliitika mõju ühiskonnale kõige laiemalt. Rahvusarhiiv on hindamisotsustes märkinud, et arhiiviväärtusega on riigi infosüsteemi halduse infosüsteemis registreeritud andmekogud, mis sisaldavad andmeid riigi olulisemate ressursside kohta, nagu rahvastik, sealhulgas Eesti alalised elanikud, ja nende peamised isikuandmed. ETR-sse kantakse pikaajalise elaniku elamisloa ja alalise elamisõiguse saanud välismaalaste andmed. Pikaajalise elaniku elamisluba ja alaline elamisõigus antakse Eestis tähtajatult elamiseks. Seega sisaldab ETR andmeid Eesti alaliste elanike kohta ja sellesse kantakse seetõttu andmed riigi olulisemate ressursside kohta.

ABIS-e põhimääruse § 45 lõike 1 kohaselt säilitatakse ABIS-e andmeid aktiivselt 20 aastat, pärast mida need arhiivitakse. Arhiivitud andmeid säilitatakse alaliselt. Eelnõus on seega lähtutud ABIS-e põhimäärusest.

Lisatakse viisaregistri isikuandmete vastutavateks töötajateks KAPO ja VÄM

Täpsustatakse, et viisaregistri isikuandmete vastutavad töötajad on lisaks PPA-le ka KAPO ja VÄM. Kuna viisaregistrisse kantakse andmed, mis tekivad PPA, KAPO ja VÄM-i juures, on

²⁴ Vabariigi Valitsuse 23. detsembri 2021. aasta määrus nr 125 „[Automaatse biomeetrilise isikutuvastuse süsteemi andmekogu põhimäärus](#)“.

²⁵ Eelnõu toimiku number [21-0881](#).

optimaalne määrata mitu isikuandmete vastutavat töötlejat ja sätestada nende vastutus viisaregistri põhimääruses. VMS-i kohaselt on PPA-l, KAPO-l ja VÄM-l viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise ning viisa tühistamise ja kehtetuks tunnistamise pädevus. PPA ja KAPO koostööstavad viisade andmist, PPA ja VÄM väljastavad viisasid ning PPA pikendab ka viibimisaega. Viisaregistri vastutav töötleja on endiselt PPA, täpsustatakse vaid isikuandmete vastutavaid töötlejaid.

Täpsustatakse viisaregistri, LTR-i ja ETR-i põhimääruse volitusnorme

Andmekaitse Inspektsiooni hinnangul peab olema andmekogu põhimääruse volitusnormis loetletud, mida võib selles reguleerida, näiteks andmeandjaid, andmevahetust teiste andmekogudega ning juurdepääsu andmekogu andmetele ja nende väljastamise korda. Volitusnormist peaks nähtuma, mida lubatakse põhimääruse tasandil reguleerida, ja muu peaks olema seaduse tasandil. Seni on lähtutud avaliku teabe seaduse § 43⁵ lõikest 1, mille kohaselt sätestatakse andmekogu põhimääruses andmekogu pidamise kord, sealhulgas andmekogu vastutav töötleja ja vajadusel volitatud töötleja, andmekoosseis, andmeandjad ning muud andmekogu pidamisega seotud korralduslikud küsimused. Igas seaduses, millega andmekogu on loodud, ei ole seni nõutud detailset volitusnormi, mistõttu ei ole seda VMS-s ka viisaregistri, LTR-i ega ETR-i puhul. Seetõttu lisatakse VMS-i loetelud selle kohta, mida võib viisaregistri, LTR-i ja ETR-i põhimääruses reguleerida.

Viisaregistri ja LTR-i terminite ühtlustamine

Viisaregistrit on reguleeritud VMS-i §-s 102 ja LTR-i §-s 111. Kuna nendele andmekogudele on nendes paragrahvides viidatud ebaühtlaselt, ühtlustatakse sõnastust. Muudatused on tehnilised.

3.1.4. Paberivaba asjaajamine (§ 1 p-d 60 ja 61 ning § 3 p-d 2 ja 4)

Eelnõu § 1 punktiga 60 täiendatakse **VMS-i §-ga 212¹**, milles reguleeritakse tähtajalise elamisloa taotlemiseks nõutud andmete ja tõendite (edaspidi punktis 3.1.4 *andmed ja tõendid*) elektroonilist esitamist.

- Lõikes 1 sätestatakse, et välismaalane võib esitada andmed ja tõendid elektroonilise kanali kaudu PPA-le enne, kui ta esitab VMS-i §-s 213 sätestatud korras tähtajalise elamisloa taotluse.
- Lõikes 2 nähakse ette, et andmete ja tõendite esitamist ei käsitata tähtajalise elamisloa taotlusena ning välismaalane ei pea neid digiallkirjastama, kui tal ei ole kehtivat Eesti digitaalset dokumenti.
- Lõikes 3 täpsustatakse, et andmeid ja tõendeid töödeldakse ETR-s kuus kuud nende esitamisest arvates. Kui välismaalane esitab tähtajalise elamisloa taotluse, käsitatakse neid tähtajalise elamisloa taotluse andmetena. Kui välismaalane ei esita kuue kuu jooksul tähtajalise elamisloa taotlust, kustutatakse andmed ja tõendid automaatselt. Andmete ETR-s töötlemise kuuekuuline tähtaeg on analoogne tähtajaga, mis on nähtud praegu ette eel-täidetud viisataotluse andmete säilitamisele.

Kehtivas VMS-s ei ole andmete ja tõendite elektroonilist esitamist reguleeritud. VMS-i § 213 lõige 1¹ võimaldab esitada elektrooniliselt üksnes tähtajalise elamisloa taotluse, kui välismaalasel on võimalus esitatavad andmed digiallkirjastada, teda on varem daktüloskopeeritud ja tema sõrmejäljed vastavad kehtivatele nõuetele. Kehtestatava § 212¹ sihtrühm on välismaalased, kes ei vasta nendele nõuetele. VMS-i menetlustele kohaldub HMS-i § 15, mille kohaselt tuleb taotlust ja esitatud andmeid käsitada puudustega taotlusena, kui need ei vasta kehtestatud nõuetele. Seega on kehtestatavas §-s 212¹ oluline sätestada, et andmeid ja tõendeid

ei käsitata tähtajalise elamisloa taotlusena ning PPA-l ei teki kohustust alustada nende põhjal tähtajalise elamisloa menetlust. Samal eesmärgil täpsustatakse, et andmeid ja tõendeid ei pea digiallkirjastama, kui välismaalasel ei ole kehtivat digitaalset dokumenti.

Muudatust ei ole seni olnud vaja teha, sest praktikas ei ole välismaalasel olnud võimalust esitada PPA iseteeninduskeskkonnas elektroonilist tähtajalise elamisloa taotlust. Praegu täidab välismaalane kõigepealt PDF-failis taotlusankeedi ja prindib selle välja ning esitab selle seejärel koos omakäelise allkirja ja nõutavate lisadokumentidega PPA või Eesti välisesinduse teenistujale. Muudatuse tulemusena tekib välismaalasel võimalus esitada andmeid ja tõendeid elektroonilise kanali ehk PPA iseteeninduskeskkonna kaudu. Kuna tähtajalise elamisõiguse taotlemiseks nõutud andmed ja tõendid kantakse ka sel juhul automaatselt üle ETR-i, muutub ka elamisõiguse registreerimise menetlus tõhusamaks. 2023. aastal esitati PPA-le 118 Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliikme tähtajalise elamisõiguse taotlust, 29 tähtajalise elamisõiguse pikendamise taotlust ja 591 alalise elamisõiguse taotlust (vt tabel 5).

PPA iseteeninduskeskkonnas saavad tulevikus andmeid ja tõendeid esitada nii need välismaalased, kes taotleavad tähtajalist elamisluba esimest korda, kui ka need välismaalased, kes taotleavad korduvat tähtajalist elamisluba või elamisloa pikendamist, samuti välismaalased, kes taotleavad pikaajalise elaniku elamisluba. Praegu esitavad välismaalased PPA-le korduva tähtajalise elamisloa taotlusi e-posti teel digiallkirjastatult. 2023. aastal esitati PPA-le 9228 tähtajalise elamisloa taotlust, 4029 tähtajalise elamisloa pikendamise taotlust ja 832 pikaajalise elaniku elamisloa taotlust (vt tabel 6).

Tabel 5. PPA-le esitatud Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliikme elamisõiguse taotlused aastatel 2019–2023 (allikas: PPA)

	2019	2020	2021	2022	2023
Tähtajalise elamisõiguse taotlused	87	115	140	159	118
Tähtajalise elamisõiguse pikendamise taotlused	12	11	19	23	29
Alalise elamisõiguse taotlused	623	560	614	601	591

Tabel 6. PPA-le esitatud elamisloa taotlused aastatel 2019–2023 (allikas: PPA)

	2019	2020	2021	2022	2023
Tähtajalise elamisloa taotlused	9976	8712	10 679	10 978	9228
Tähtajalise elamisloa pikendamise taotlused	2298	2031	3185	3713	4029
Pikaajalise elaniku elamisloa taotlused	1058	1650	685	794	832

Eelnõu § 1 punktiga 61 täiendatakse **VMS-i § 213 lõikega 1²**, milles sätestatakse, et kui välismaalane on andmed ja tõendid esitanud elektroonilise kanali kaudu, kinnitab ta nende õigsust tähtajalise elamisloa taotluse allkirjastamisega. Taotluse võib allkirjastada selle vastuvõtmiseks pädeva asutuse infotehnoloogilise vahendiga.

Muudatuse eesmärk on tagada, et andmete ja tõendite õigsus saaks läbi tähtajalise elamisloa taotluse allkirjastamise kinnitatud ka juhul, kui andmed ja tõendid esitatakse PPA iseteeninduskeskkonnas. Samuti on eesmärk soodustada senisest rohkem paberivaba asjaajamist. Praegu täidab välismaalane kõigepealt PDF-failis taotlusankeedi ja prindib selle välja ning esitab selle seejärel omakäelise allkirjaga PPA või Eesti välisesinduse teenistujale. Edaspidi ei pea PPA iseteeninduskeskkonnas esitatud tähtajalise elamisloa taotlust välja printima ning välismaalane saab andmete ja tõendite õigsust kinnitada allkirjaga otse ekraanil kuvataval taotlusel.

Muudatus toetab pikaajalist eesmärki võimaldada ametiasutustega paberivaba asjaajamist ja teha igapäevased toimingud paindlikumaks. Kui välismaalane esitab tähtajalise elamisloa

taotluse isiklikult, tuvastab PPA või Eesti välisesinduse teenistuja tema isiku, veendub, et allkiri antakse infotehnoloogilise vahendi abil oma käega, ja kinnitab taotluse esitamist ajatempliga. Muudatus, mis võimaldab allkirjastada tähtajalise elamisloa taotluse selle vastuvõtmiseks pädeva asutuse infotehnoloogilise vahendiga, tehakse õigusselguse eesmärgil ja see ei kohusta PPA-d ega VÄM-i oma menetlust muutma, kuid võimaldab paberivaba menetlust siis, kui vajalikud ettevalmistustööd on tehtud. Samasugune võimalus on kehtivas õiguses loodud isikut tõendavate dokumentide taotluste esitamiseks.

Eelnõu § 3 punktidega 2 ja 4 täiendatakse ELKS-i §-ga 23¹ ja § 24 lõikega 2¹, milles reguleeritakse Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliikme tähtajalise elamisõiguse taotlemiseks nõutud andmete ja tõendite elektroonilist esitamist ning nende õigsuse kinnitamist.

Sarnaselt VMS-ga puudub ka kehtivas ELKS-s Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliikme tähtajalise elamisõiguse taotlemiseks nõutud andmete ja tõendite elektroonilise esitamise regulatsioon. Praegu täidab Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliige, kes taotleb tähtajalist elamisõigust esimest korda, kõigepealt PDF-failis taotlusankeedi ja prindib selle välja ning esitab selle seejärel koos omakäelise allkirja ja nõutavate lisadokumentidega PPA-le või Eesti välisesindusele. Muudatuse tulemusena tekib ka Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliikmel võimalus esitada tähtajalise elamisõiguse taotlemiseks nõutud andmed ja tõendid elektroonilise kanali ehk PPA iseteeninduskeskkonna kaudu. Kuna tähtajalise elamisõiguse taotlemiseks nõutud andmed ja tõendid kantakse ka sel juhul automaatselt üle ETR-i, muutub ka elamisõiguse registreerimise menetlus tõhusamaks. 2023. aastal esitati PPA-le 118 Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliikme tähtajalise elamisõiguse taotlust, 29 tähtajalise elamisõiguse pikendamise taotlust ja 591 alalise elamisõiguse taotlust (vt tabel 5).

3.2. Tööränne

3.2.1. Tööandja Eesti äriregistris registreerimise nõue (§ 1 p-d 18, 21–23 ja 45)

Eelnõu § 1 punktidega 18 ja 21–23 nähakse lühiajalise Eestis töötamise registreerimisel ja töötamiseks tähtajalise elamisloa andmisel ette nõue, et tööandja peab olema kantud Eesti äriregistrisse. Selleks muudetakse VMS-i § 105 lõiget 3, § 106 lõike 1¹ punkti 2, lõiget 3, lõike 4 sissejuhatavat lauseosa ning lõikeid 5 ja 11, § 106³ lõike 1 sissejuhatavat lauseosa, § 140 lõike 2 punkti 5, § 176 lõiget 2, § 177 lõikeid 1–1², § 181 lõike 1 punkti 8, lõike 2 punkti 2, lõikeid 3 ja 4, lõike 5 sissejuhatavat lauseosa ning lõikeid 5¹ ja 7 ning § 192 lõike 2¹ punkti 1.

Praegu saab tööandja, kes kutsub välismaalase Eestisse tööle, olla nii lühiajalise Eestis töötamise registreerimise kui ka töötamiseks tähtajalise elamisloa menetluses üldjuhul ka muu riigi ettevõtja, kes on võtnud ennast Eestis mitteresidendist tööandjana arvele (edaspidi *mitteresidendist tööandja*). Praktikast kasutavad seda lahendust välistööjõu värbamiseks ka Eesti ettevõtjad, kes asutavad ettevõtte teises liikmesriigis või kolmandas riigis ja vormistavad selle kaudu välismaalased Eestisse tööle. Sellise skeemi võimaldamiseks puudub mõistlik põhjendus. Seetõttu kehtib edaspidi lühiajalise Eestis töötamise registreerimisel ja töötamiseks tähtajalise elamisloa andmisel nõue, et tööandja peab olema kantud Eesti äriregistrisse. Muu riigi ettevõtja saab tulevikus kutsuda Eestisse välismaalasi tööle vaid juhul, kui tegemist on teenusevaba liikumisega või liikmesriigist Eestisse lähetamisega, mis on Euroopa Liidu õigusest tulenev kohustus. Seetõttu on tähtis ka täpsustada, et mõeldakse ainult Eesti äriregistrit.

Muudatus aitab kaasa majanduse arengule, muudab töötamise regulatsiooni järgimise ja kontrollimise lihtsamaks ja selgemaks ning võimaldab senisest tõhusamalt ennetada viisade ja elamislubade väärkasutust. Lisaks võimaldab muudatus teha riigil senisest tõhusamalt kindlaks,

kas Eestis viibimiseks, elamiseks ja töötamiseks taotletakse seaduslikku alust selle eesmärgipäraseks kasutamiseks. Samuti aitab muudatus tagada ausat ettevõtluskeskkonda ja hoida ära ebasoovitavat mõju tööjõuturule.

Ettevõtja registreerimine Eesti äriregistris ei ole keeruline. Kui tööandja on leidnud sobiva ettevõtlusvormi ning valinud ärinime ja tegevusala, on tal võimalik alustada registreerimist. Selleks on kaks võimalust: elektrooniline registreerimine e-äriregistris või notari kaudu. Äriregistri pidaja kannab ettevõtja äriregistrisse. Täpsemad juhised leiab riigiportaalist eesti.ee ja [e-residentsuse](https://e-residentsuse.ee) veebilehelt.

Viimase viie aasta andmetele tuginedes on mitteresidendist tööandjate osakaal lühiajalise Eestis töötamise registreerimise menetlustes aastast keskmiselt 4,4% (vt tabel 7) ja töötamiseks tähtajalise elamisloa andmise menetlustes keskmiselt 2,2% (vt tabel 8). Mitteresidendist tööandjad vahendavad peamiselt renditööjõudu ja otsivad töötajaid peamiselt töötleva tööstuse valdkonda.

Tabel 7. Mitteresidendist tööandjate osakaal lühiajalise Eestis töötamise registreerimise taotlustest aastatel 2019–2023 (allikas: PPA)

	2019	2020	2021	2022	2023
Resident	33 029	24 443	34 884	28 373	9675
Mitteresident	1575	1597	2783	1091	249
Osakaal %	4,6	6,1	7,4	3,7	2,6
Kokku	34 604	26 040	37 667	29 464	9939

Tabel 8. Mitteresidendist tööandjate osakaal töötamiseks tähtajalise elamisloa taotlustest aastatel 2019–2023 (allikas: PPA)

	2019	2020	2021	2022	2023
Resident	3489	3120	4163	4834	4116
Mitteresident	56	73	201	111	9
Osakaal %	1,6	2,3	4,8	2,3	0,2
Kokku	3545	3193	4364	4954	4125

Eelnõu § 1 punktidega 21 ja 45 täiendatakse VMS-i § 106 lõiget 1¹ punktiga 2 ja § 176 lõikega 3, milles kehtestatakse Eesti äriregistris registreerimise nõude erand.

1) Erand kehtestatakse **avalik-õiguslikule juriidilisele isikule**. See on vajalik, kuna:

- äriregistri seaduse § 2 lõike 1 kohaselt on äriregister riigi infosüsteemi kuuluv andmekogu, mille pidamise eesmärk on koguda, säilitada ja avalikustada teavet Eesti õiguse järgi asutatud eraõiguslike juriidiliste isikute, Eestis tegutsevate füüsilisest isikust ettevõtjate ja välismaa äriühingute filiaalide kohta²⁶, ning
- äriregistri seaduse reguleerimisalasse ei kuulu informatiivse tähendusega riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste riiklik register²⁷, mille eesmärk on pidada avalikus sektoris

²⁶ Mittetulundusühingute seaduse 01.02.2023 jõustunud § 75 kohaselt on ka mittetulundusühingute ja sihtasutuste register, sealhulgas selle alamregistrid usuliste ühenduste register, ametiühingute register, korteriühistute register ja maaparandusühistute register, äriregistri osa ning kogu registrimenetlus on koondatud äriregistri seadusesse. Selle tulemusena kohaldatakse kõigile eraõiguslikele juriidilistele isikutele ühtseid registripidamise sätteid ning samu põhimõtteid ja korraldust.

²⁷ Riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste riikliku registri pidamise korra kehtestab kohtute seaduse § 16 lõike 2¹ kohaselt valdkonna eest vastutav minister.

arvestust riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute üle ning teha registriandmed kättesaadavaks.

Kuigi e-äriregistris on riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutused kuvatud sarnaselt eraõiguslikele juriidilistele isikutele, on neil andmetel õiguslikult erinev tähendus.

- 2) Samuti kehtestatakse erand **lähetatud töötajale**. Eesmärk on säilitada lähetatud töötajale kehtiv regulatsioon, arvestades ELTTS-i ja lähetatud töötajate direktiivi 96/71/EÜ²⁸.

Lisaks ühtlustatakse VMS-i sõnastust. Praegu on osas sätetes „Eestis registrisse kantud“ (§ 105 lg 3 ning § 181 lg 2 p 2 ja lg 3) ja osas sätetes „Eestis registreeritud“ (§ 106 lg 1¹ p 2 ning lg-d 3–5 ja 11, § 140 lg 2 p 5, § 176 lg 2, § 177 lg-d 1–1², § 181 lg 1 p 8 ja lg-d 4–5¹ ja 7 ning § 192 lg 2¹ p 1). Edaspidi kasutatakse kõigis nimetatud sätetes sõnastust „Eesti äriregistrisse kantud“. Muudatust ei tehta VMS-i § 62⁴ lõikes 2, § 106 lõikes 19, § 106² lõikes 1¹ ja § 185 lõikes 2², sest nendes võib välismaalase tööandja olla ka mitteresident. Mitteresidendist tööandjat ei kanta Eesti äriregistrisse, vaid registreeritakse MTA-s.

3.2.2. Tööandja eelneva tegeliku majandustegevuse nõue (§ 1 p-d 45, 51 ja 52)

Eelnõu § 1 punktiga 45 täiendatakse **VMS-i § 176 lõikega 4** ning **punktidega 51 ja 52** muudetakse **VMS-i § 181¹ lõike 1 punkte 1 ja 2 ning lõiget 2**, et kehtestada nõue, et tööandjal, kelle juures töötamiseks tähtajalist elamisloa taotletakse, peab olema vahetult enne tähtajalise elamisloa taotluse esitamist vähemalt järjestikuse 12 kuu jooksul olnud tegelik majandustegevus Eestis.

Kehtivas VMS-s ei ole üldjuhul sätestatud tööandjatele, kes kutsuvad välismaalasi Eestisse tööle, kohustust enne kindlal ajal tegelikult majanduslikult tegutseda ja seega sobib välismaalase kutsujaks üldjuhul ka uus ettevõtja, välja arvatud näiteks tippspetsialisti kutsuja või kasvuettevõtte. Selleks, et hinnata senisest tõhusamalt ettevõtja usaldusväärsust ja võimekust täita VMS-s sätestatud kutsuja kohustusi, nähakse eelnõuga tööandjale, kelle juures töötamiseks tähtajalist elamisloa taotletakse, ette tegeliku majandustegevuse minimaalne ajaline määra. Edaspidi on eeldus, et tööandjal on vahetult enne tähtajalise elamisloa taotluse esitamist olnud Eestis tegelik majandustegevus vähemalt 12 kuud. Muudatus võimaldab töötamiseks tähtajalise elamisloa taotlemise menetluses PPA-l senisest tõhusamalt hinnata, kas tööandja tegutseb tegelikult Eestis ja soodustab välismaalast tööle võttes Eesti majanduse, teaduse, hariduse või kultuuri arengut, samuti kas välismaalane soovib ka tegelikult pikemaajaliselt Eestis elada ja töötada või esitatakse taotlus, kuna soovitakse saada seaduslik alus Schengeni alal viibimiseks.

Tegelik majandustegevus on määratlemata õigusmõiste, mida sisustatakse igal konkreetsel juhul eraldi. PPA hindab töötamiseks tähtajalise elamisloa taotlemisel tööandja tegelikku majandustegevust ka praegu. Tegelikku majandustegevust on võimalik hinnata näiteks majandusaasta aruannete, regulaarselt tasutud maksusummade, käibe ja müügitulu, töötajate arvu ning põhivara põhjal, samuti kehtiva tegevusloa põhjal, kui tööandjal on loakohustus. Loetelu ei ole ammendav: tööandja saab tegelikku majandustegevust tõendada mistahes tõendiga, sealhulgas enda seletuste ja dokumentidega, nagu lepingud, pädevate asutuste väljaantud tõendid ja maksudeklaratsioonid ning pangakonto väljavõtted. Hinnangu, kas tegeliku majandustegevuse nõue on täidetud, annab igal konkreetsel juhul PPA, tuginedes menetluses kogutud tõenditele. Viimase viie aasta andmete põhjal esitati töötamiseks tähtajalise elamisloa

²⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 1996. aasta direktiiv 96/71/EÜ töötajate lähetamise kohta seoses teenuste osutamisega. – [EÜT L 18, 21.01.1997, lk 1–6](#).

taotlemise menetlustes 5,28% taotlustest kuni 12 kuu jooksul ettevõtte loomisest (vt tabel 9). Selliste taotluste hulk on viimase viie aasta jooksul vähenenud.

Tabel 9. Töötamiseks tähtajalise elamisloa taotlused alates ettevõtte loomisest aastatel 2019–2023 (allikas: PPA)

	2019	2020	2021	2022	2023
Kokku	3489	3120	4163	4834	4116
Esitatud kuni 12 kuu jooksul alates ettevõtte loomisest	212	180	208	252	121
Esitatud hiljem kui 12 kuud alates ettevõtte loomisest	3277	2940	3955	4582	3995
Kuni 12 kuu jooksul esitatud taotluste osakaal %	6,5	6,1	5,3	5,5	3

Eelnõu § 1 punktiga 45 täiendatakse ka **VMS-i § 176 lõikega 5**, et sätestada tegeliku majandustegevuse nõude erand õpetajale, akadeemilisele töötajale ja teadlasele ning lähetatud töötajale. Eesmärk on säilitada neile kehtiv regulatsioon, arvestades õpi- ja teadusrände direktiivi (EL) 2016/801²⁹, ELTTS-i ja lähetatud töötajate direktiivi 96/71/EÜ.

3.2.3. Töötamise regulatsiooni korrastamine (§ 1 p-d 24, 25, 27, 28, 30, 44, 46, 47, 49, 53 ja 71)

Kehtivas VMS-s on töötamise regulatsioon kohati keerukas ning sisaldab mitmeid töötamise kategooriaid ja tingimusi. See tekitab teadmatuset eksimusi, võimaldab tahtlikku kuritarvitamist ning muudab nõuete täitmise kontrollimise keeruliseks ja aeganõudvaks. Eelnõuga korrastatakse töötamise regulatsiooni, sealhulgas ajakohastatakse renditöö regulatsiooni, jäetakse välja lapsehoidja-koduabilise regulatsioon ja täpsustatakse kaugtööks antud viisa alusel Eestis töötamise regulatsiooni. Muudatused aitavad vähendada töötamise regulatsiooni väärakendamise riski, tagada ausat ettevõtluskeskkonda ja paremini kaitsta Eestis tööle asuvate välismaalaste õigusi. Lisaks tehakse mõned tehnilised muudatused, et tagada parem õigusselgus.

Eelnõu § 1 punktidega 24, 25, 46 ja 47 muudetakse **VMS-i § 106 lõikeid 7 ja 8, § 176¹ lõiget 2** ning tunnistatakse kehtetuks **VMS-i § 106 lõiked 8¹ ja 9 ning § 176¹ lõiked 2¹ ja 3**, et ajakohastada renditöö regulatsiooni. Senine deposiidinõue asendatakse nõudega, et tööandjal peab olema enne välismaalase lühiajalise Eestis töötamise registreerimise taotluse või töötamiseks tähtajalise elamisloa taotluse esitamist järjestikuse 18 kuu jooksul tegelik majandustegevus Eestis.

Renditöö regulatsioon koos deposiidinõudega jõustus VMS-s 1. jaanuaril 2016. Deposiid-nõudel oli kaks eesmärki:

- 1) vähendada riski, et võidakse hakata looma fiktiivseid personalirendiettevõtteid eesmärgiga hakata massiliselt välismaalasi Eestisse toimetama;
- 2) täita sanktsioonide direktiivist 2009/52/EÜ³⁰ tulenevat kohustust kehtestada meetmed, et välismaalasele oleks tagatud töötasu maksmine.

²⁹ 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. – [ELT L 132, 21.05.2016, lk 21–57](#).

³⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. juuni 2009. aasta direktiiv 2009/52/EÜ, millega sätestatakse baseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike tööandjatele kohaldatavate karistuste ja meetmete miinimum-nõuded. – [ELT L 168, 30.06.2009, lk 24–32](#).

Seega on deposiidinõude peamine eesmärk olnud tagada, et välismaalasi saaksid kutsuda tööle vaid renditöö vahendajad, kes tegelikult tegutsevad ja suudavad täita VMS-i töötamise tingimusi. Seda eesmärki on aga võimalik tagada ka vähem koormavate meetmetega:

- 1) äriühinguna registreerimine Eesti äriregistris või Euroopa Majanduspiirkonna teises liikmesriigis;
- 2) renditöö vahendajana tegutsemine ja
- 3) vahetult enne lühiajalise Eestis töötamise registreerimise või töötamiseks tähtajalise elamisloa taotluse esitamist vähemalt järjestikuse 18 kuu jooksul tegelik majandustegevus Eestis või teises Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigis.

Nagu eespool selgitatud, saavad tööandjad, sealhulgas renditöö vahendajad, tõendada tegelikku majandustegevust mistahes tõendiga, sealhulgas enda seletuste ja dokumentidega, nagu lepingud, majandusaasta aruanded, pädevate asutuste välja antud tõendid ja maksudeklaratsioonid. Hinnangu, kas tegeliku majandustegevuse nõue on täidetud, annab igal konkreetsel juhul PPA, tuginedes menetluses kogutud tõenditele. Lisaks peavad kõik liikmesriigid väärtuslike andmestike direktiivi (EL) 2019/1024³¹ kohaselt tegema äriregistris majandusaasta aruanded tasuta kättesaadavaks, mis võimaldab kontrollida ka teistes liikmesriikides registreeritud äriühingute tegevust. Arvestades, et üldjuhul kestab majandusaasta 12 kuud ja majandusaasta aruanne tuleb äriregistrile esitada kuus kuud pärast majandusaasta lõppu, saab veenduda renditöö vahendaja tegelikus majandustegevuses majandusaasta aruannete kaudu peale 18 kuu möödumist.

Deposiidinõude asendamine 18-kuulise tegeliku majandustegevuse nõudega võimaldab hoida ära fiktiivsed renditöö vahendajad ning kontrollida, kas renditöö vahendajal on Eestis tegelik majandustegevus ja seega ka võimekus maksta renditöötajale nõuetekohast töötasu. Samuti on see põhjendatud seetõttu, et tööandjate esindusorganisatsioonide andmetel ei ole deposiidinõuet reaalset järgitud ja puuduvad andmed, mis lubaksid arvata, et see on mõne eesmärgi saavutamiseks vältimatult vajalik. PPA andmetel ei ole olnud probleem see, et fiktiivsed renditöö vahendajad registreeritakse Eestis, vaid et nad registreeritakse välisriigis ja töötajad vahendatakse Eestisse. Seda olukorda on nii mõnedki renditöö vahendajad ära kasutanud, et skeemitada maksude ja palgatingimustega, näiteks renditöötajate lähetamine.

Lisaks deposiidinõude asendamisele 18-kuulise tegeliku majandustegevuse nõudega piiratakse renditöö regulatsiooni rakendamist. Välismaalase töötamist hooajatöötajana on reguleeritud hooajatöötajate direktiivis 2014/36/EL³², mille põhjenduse 12 kohaselt peaks direktiiv eelkõige hõlmama otseseid töösuhteid hooajatöötajate ja tööandjate vahel. Põhjenduse 49 kohaselt peaksid liikmesriigid tagama asjakohased mehhanismid tööandjate üle järelevalve teostamiseks, et tagada direktiivi, eelkõige õigusi, töötingimusi ja majutust käsitlevate sätete nõuetekohane jõustamine. Arvestades, et selliste mehhanismide rakendamine olukorras, kus ei ole vahetut töösuhet, vaid renditöö, on raskendatud ja hooajatöötajad on tööülesannete ajutisuse tõttu haavatavas olukorras, mille kuritarvitamist tuleb ennetada, ei lubata edaspidi hooajatöötajaid renditööks kasutada.

Eelkirjeldatud meetmetele lisaks on kehtivas VMS-s meetmeid, mis võimaldavad reageerida rändenõuete järgimata jätmisele ja rikkumisele, et vältida olukorda, kus välismaalasele, sealhulgas renditöötajale, ei maksta nõuetekohast töötasu. Näiteks on VMS-s sätestatud karistus välismaalase Eestis töötamise tingimuste rikkumise, seaduses sätestatud töötasu määraast väiksema töötasu maksmise ja teavitamiskohustuse täitmata jätmise eest. Need karistused

³¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. juuni 2019. aasta direktiiv (EL) 2019/1024 avaandmete ja avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise kohta (uuesti sõnastatud). – [ELT L 172, 26.06.2019, lk 56–83](#).

³² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. veebruari 2014. aasta direktiiv 2014/36/EL kolmandate riikide kodanike hooajatöötajatenäriki sisenemise ja seal viibimise tingimuste kohta. – [ELT L 94, 28.03.2014, lk 375–390](#).

laienevad ka renditöö vahendajale. Samuti on PPA-l võimalik anda kuni aastase kehtivusajaga hinnang tööandja ebausaldusväärsuse kohta ning arvestada sellega tööandjaga seotud välismaalase Eestis viibimise ja töötamise menetluses.

Lisaks jõustusid 24. mail 2022 kaks olulist VMS-i muudatust, mis on aidanud korrastada renditöö valdkonda ning tagada nõuetekohase palga maksmist ja ausat konkurentsi välistööjõu kasutamisel.

1. Renditöö võib registreerida lühiajalise Eestis töötamisena või tähtajalise elamisloa töötamiseks võib anda, kui tööandja on Eestis või teises Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigis registreeritud äriühing, kes vahendab renditööd. Seega ei saa renditöö regulatsiooni alusel enam kutsuda välismaalasi Eestisse renditöö vahendajad, kes pärinevad kolmandatest riikidest ja kellega on PPA andmetel olnud VMS-i tingimuste täitmisel kõige rohkem probleeme.
2. VMS-s on nähtud tööandjale, sealhulgas renditöö vahendajale, ette kohustus maksta nõuetekohast töötasu. Kui tööandja ei maksa nõuetekohast töötasu, on PPA-l võimalik teha tema korrale kutsumiseks ettekirjutus. Kui tööandja jätab ettekirjutuse täitmata, on võimalik kohaldada sunniraha. Samuti peab tööandja arvestama, et tal ei ole enam võimalik töötajat kasutada, sest ettekirjutuse täitmata jätmise korral lõpeb ka välismaalase Eestis viibimise ja töötamise õigus.

2022. aastal registreeris PPA lühiajalise Eestis töötamise 5612 korral ja andis töötamiseks 361 tähtajalist elamisluba, mille puhul oli tööandja renditöö vahendaja. 2023. aastal registreeris PPA lühiajalise Eestis töötamise 1212 korral ja andis töötamiseks 215 tähtajalist elamisluba, mille puhul oli tööandja renditöö vahendaja. Lähtudes kasutajaettevõtja põhitegevusalast asuti renditöötajana peamiselt tööle töötlevasse tööstusse, ehitusse ja teenindusse (vt tabelid 10 ja 11).

Tabel 10. Lühiajalise Eestis töötamise registreerimise esiviisik, kui tööandja oli renditöö vahendaja, kasutajaettevõtja põhitegevusala järgi aastal 2023 (allikas: PPA)

Kasutajaettevõtja põhitegevusala	I kv	II kv	III kv	IV kv	Kokku
Muud teenindavad tegevused	93	146	108	84	431
Töötlev tööstus	136	155	84	39	414
Ehitus	65	51	53	35	204
Haldus- ja abitegevused	10	53	17	6	86
Veondus ja laondus	12	14	3	5	34

Tabel 11. Esmakordsete töötamiseks tähtajaliste elamislubade esiviisik, kui tööandja oli renditöö vahendaja, kasutajaettevõtja põhitegevusala järgi aastal 2023 (allikas: PPA)

Kasutajaettevõtja põhitegevusala	I kv	II kv	III kv	IV kv	Kokku
Töötlev tööstus	86	34	7	5	132
Ehitus	17	9	1	0	27
Muud teenindavad tegevused	9	4	1	7	21
Haldus- ja abitegevused	5	2	2	4	13
Elektrienergia, gaasi, auru ja konditsioneeritud õhuga varustamine	7	0	0	0	7

Eelnõu § 1 punktiga 71 täiendatakse **VMS-i § 309³ lõikega 4**. Selle kohaselt kohaldatakse eelnõuga kehtestatavaid töötamiseks tähtajalise elamisloa andmise tingimusi ka juhul, kui pikendatakse tähtajalist elamisluba, mis on antud enne nende tingimuste jõustumist. Rakendus- sätte on vajalik, et oleks üheselt selge, et eelnõuga kehtestatavaid tingimusi ei kohaldata ainult esimest korda töötamiseks tähtajalise elamisloa andmisel, vaid ka selle pikendamisel.

Eelnõu § 1 punktidega 27, 49 ja 53 tunnistatakse kehtetuks VMS-i § 106¹, § 107 lõike 1² punkt 13, § 181 lõike 1 punkt 13, § 181⁴ ja § 186 lõige 4, milles on reguleeritud lapsehoidja-koduabilise Eestis töötamist.

Muudatuse eesmärk on korrastada VMS-i töötamise regulatsiooni. Lapsehoidja-koduabilise regulatsioon on osutunud tarbetuks ja ei täida oma eesmärki. Selle kaotamine on kooskõlas õpi- ja teadusrände direktiiviga (EL) 2016/801, kuna lapsehoidja-koduabilisena töötamise sätted on liikmesriikidele ülevõtmiseks valikulised. Selle direktiivi artikli 2 lõike 1 teise lause kohaselt võivad liikmesriigid otsustada kohaldada direktiivi sätteid kolmandate riikide kodanike suhtes, kes taotlevad riiki lubamist lapsehoidja-koduabilisena töötamiseks. Lapsehoidja-koduabilise regulatsiooni kaotamine VMS-st ei välista lapsehoidjana Eestis töötamist üldkorras. Alates 23. maist 2018, kui lapsehoidja-koduabilise regulatsioon VMS-s jõustus, on esitatud PPA-le 42 lühiajalise Eestis töötamise registreerimise ja 3 tähtajalise elamisloa taotlust töötamiseks lapsehoidja-koduabilisena. See on väga väike arv, arvestades, et ainult 2023. aastal esitati kokku 9939 lühiajalise Eestis töötamise registreerimise taotlust ning 4704 töötamiseks tähtajalise elamisloa ja selle pikendamise taotlust.

Eelnõu § 1 punktiga 28 muudetakse VMS-i § 107¹ lõike 1 sissejuhatavat lauseosa ja punkti 1, et täpsustada lühiajalise Eestis töötamise registreerimise regulatsiooni. Nähakse ette, et kui tööandja on esitanud PPA-le välismaalase lühiajalise Eestis töötamise registreerimise taotluse ja soovib registreerida välismaalase lühiajaliselt Eestis töötama:

- õpetaja, teadlase, akadeemilise töötaja või tippspetsialistina;
 - iduettevõttes;
 - kasvuettevõttes;
 - ettevõtjasiseselt üleviidud töötajana;
 - teenuse osutamiseks või
 - hooajatöötajana juhul, kui välismaalane on viimase viia aasta jooksul töötanud Eestis hooajatöötajana,
- on välismaalase lühiajaline Eestis töötamine seaduslik kuni taotluse kohta otsuse tegemiseni.

Praegu peab PPA tegema välismaalase lühiajalise Eestis töötamise registreerimise taotluse alusel positiivse otsuse isegi juhul, kui taotluses on puudused või lühiajalise Eestis töötamise tingimused ei ole täidetud. Samuti ei kohaldata lühiajalise Eestis töötamise registreerimise kiirmenetlust praegu juhul, kui tööandja soovib registreerida välismaalase töötama kasvuettevõttes. Muudatuse eesmärk on:

- täpsustada lühiajalise Eestis töötamise registreerimise kiirmenetlust viisil, et soodustatud rühmadel tekib pärast taotluse esitamist küll kohe Eestis töötamise õigus, kuid PPA-l on siiski pädevus ja õigus viia läbi sisuline menetlus, ning kui ilmneb, et lühiajalise Eestis töötamise tingimused ei ole täidetud, teha otsus keelduda töötamise õiguse andmisest;
- võimaldada kohaldada lühiajalise Eestis töötamise registreerimise kiirmenetlust ka välismaalasele, kes viibib Eestis seaduslikult ja asub tööle kasvuettevõttes.

Muudatus, millega täpsustatakse lühiajalise Eestis töötamise registreerimise kiirmenetlust viisil, et PPA-l on siiski pädevus ja õigus viia läbi sisuline menetlus, ei mõjuta tööandja ega välismaalase jaoks välismaalase lühiajalise Eestis töötamise registreerimise protsessi. Kui välismaalase lühiajalise Eestis töötamise registreerimist taotletakse VMS-i § 107¹ lõikes 1 nimetatud juhul, tekib välismaalasel jätkuvalt õigus asuda Eestis tööle kohe samal kalendripäeval, millal tööandja on tema lühiajalise Eestis töötamise PPA-s registreerinud. Muudatuse eesmärk on üksnes tõhustada PPA tööd: PPA-l ei ole edaspidi kohustust teha ebaõigeid lühiajalise Eestis töötamise registreerimise otsuseid, mis tuleb seejärel kohe kehtetuks tunnistada.

Muudatus, millega võimaldatakse lühiajalise Eestis töötamise registreerimise kiirmenetlust ka kasvuettevõttes tööle asumise korral, tagab kasvuettevõttele välismaalase tööle võtmisel sarnased võimalused teiste soodustatud rühmadega, näiteks iduettevõttega. Kasvuettevõtte VMS-i § 106³³ tähenduses on tegevust kasvatav Eestis registreeritud äriühing või välismaa äriühingu Eesti äriregistrisse kantud filiaal, mille eesmärk on arendada edasi suure globaalse kasvupotentsiaaliga, tehnoloogial põhinevat, innovaatilist ja korratavat ärimudelit, mis aitab oluliselt kaasa Eesti ettevõtluskeskkonna arengule ja vastab järgmistele tingimustele:

- 1) on tegutsenud vähemalt kümme aastat;
- 2) Eestis töötab vähemalt 50 töötajat;
- 3) on maksnud Eestis viimasel aastal tööjõumakse vähemalt üks miljon eurot;
- 4) tööjõumaksude kumulatiivne kasv viimase kolme aasta jooksul on 20%.

Kasvuettevõtte eriregulatsioon jõustus VMS-s 1. jaanuaril 2023³³. Muudatustega loodi kasvuettevõttele välismaalase Eestisse tööle võtmisel mitmeid soodustusi, näiteks sisserände piirarvu erand, töötukassa loa nõude erand ja soodsam palgakriteerium³⁴. Lühiajalise Eestis töötamise registreerimise kiirmenetlust aga ei võimaldatud. PPA teeb praegu kasvuettevõttes töötamiseks esitatud lühiajalise Eestis töötamise registreerimise taotluse kohta otsuse 15 tööpäeva jooksul. Eelnõuga võimaldatakse välismaalasel, kes viibib Eestis seaduslikult, asuda kasvuettevõttes tööle samal kalendripäeval, millal tööandja on tema lühiajalise Eestis töötamise PPA-s registreerinud.

Muudatus toetab kiire kasvumudeli ja suure lisaväärtusega ettevõtete konkurentsivõimet ning võimaldab neil Eestis tegutseda. Samuti aitab see kaasa majanduse arengule, kuna kasvuettevõtte kasvupotentsiaal on tihti suurem kui näiteks väiksemal iduettevõttel ja suureneb huvi jätkata iduettevõtte äritegevust Eestis. MKM-i andmetel maksid kasvuettevõtted 2023. aastal 112,8 miljonit eurot riiklikke makse ja Eesti idusektorile ennustatakse lähiaastatel umbes 30% iga-aastasest kasvu. See tähendab ka suuremat maksutululu riigieelarvesse. Praegu moodustavad kasvuettevõtete maksud kolmandiku idu- ja kasvuettevõtete maksudest. Seega on muudatusel majandusele positiivne mõju. Võimalikku negatiivset mõju ja väärkasutusriske aitavad maandada:

- 1) VMS-s sätestatud lühiajalise Eestis töötamise registreerimise tingimused, millele vastavust hindab menetluses PPA, ning
- 2) tõhus järelkontroll, milles on võimalik selgitada välja ja maandada võimalikke välismaalase ja tema Eestisse kutsujaga seotud riske.

Muudatus tehakse kooskõlastusringil MKM-lt ja Asutajate Seltsilt³⁵ saadud ettepaneku põhjal.

Eelnõu § 1 punktiga 30 täiendatakse **VMS-i § 110 lõiget 1²**. Selle kohaselt kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega lühiajalise Eestis töötamise registreerimisel iduettevõtte määratlusele vastavuse hindamise tingimused ja korra ning selleks esitatavate andmete ja tõendite loetelu ning nende esitamise nõuded. 1. jaanuaril 2023 jõustus VMS-i muudatus³⁶, millega lisandus kasvuettevõtte regulatsioon. Kuna lühiajalise Eestis töötamise registreerimisel on vaja hinnata ka kasvuettevõtte vastavust VMS-s sätestatud tingimustele, lisatakse volituskorraldusnormi kasvuettevõtte. Muudatus on tehniline.

³³ Välismaalaste seaduse ja välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse muutmise seadus. – [RT I, 14.05.2022, 1](#).

³⁴ Eesti aasta keskmise brutokuupalga asemel peab tööandja maksma tasu, mis on vähemalt 80% Statistikaameti viimati avaldatud Eesti aasta keskmisest brutokuupalgast.

³⁵ MTÜ Asutajad.

³⁶ Välismaalaste seaduse ja välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse muutmise seadus. – [RT I, 14.05.2022, 1](#).

Eelnõu § 1 punktiga 44 täiendatakse **VMS-i § 176** pealkirja „Töötamiseks antava tähtajalise elamisloa eesmärk“. Kuna paragrahvi täiendatakse kolme uue lõikega, milles reguleeritakse töötamiseks tähtajalise elamisloa andmise lisatingimusi, on vaja pealkirja ja lõigete vastavuse tagamiseks täiendada ka pealkirja. Muudatus on tehniline.

3.2.4. Muud töörande muudatused (§ 1 p-d 19, 20, 26, 54 ja 72–74)

Eelnõu § 1 punktiga 19 muudetakse **VMS-i § 105 lõike 4 punkti 7**, et täpsustada kaugtööks antud viisa alusel Eestis töötamist.

Kehtiva VMS-i § 105 lõike 4 punkti 7 kohaselt võib ilma töötamiseks antava elamisloata Eestis töötada välismaalane, kellele on antud viisa kaugtöö tegemiseks ehk diginomaadi viisa. Diginomaadid on inimesed, kes on ühendanud reisimise kaugtööga, kasutades infotehnoloogilisi vahendeid. Seega võib diginomaade osaliselt samastada Eestis pikemalt viibivate turistidega, arvestades, et nad:

- panustavad Eesti majandusse peamiselt tarbijatena, näiteks majutuse, toitlustuse ja meelelahutuse tarbimise kaudu, ning
- saavad töötasu välisriigi tööandja, ettevõtja või kliendi heaks töötamise eest.

Muudatusega täpsustatakse, et välismaalane võib jätkata Eestis diginomaadi viisa alusel töötamist, ilma et tuleks registreerida lühiajaline Eestis töötamine, ainult juhul, kui ta teeb seda selle välisriigi tööandja, ettevõtja või kliendi heaks, kelle heaks ta töötas viisa taotlemise ajal või kelle äritegevuses ta tegutses või kellele ta lepingulises suhtes teenust pakkus. Eesmärk on välistada diginomaadi viisa võimalik väärkasutus olukorras, kus asutakse tööle Eesti tööandja juurde ja minnakse viisa taotlemise kaudu mööda välismaalase lühiajalise Eestis töötamise üldnõuetest, sealhulgas palganõudest. Eesmärgipärane on võimaldada diginomaadil teha Eestis kaugtööd välisriigi tööandja, äriühingu või kliendi heaks, kuid juhul, kui diginomaad soovib asuda tööle Eesti tööandja juurde või tema töötamise tingimused Eestis viibimise ajal ei vasta enam kaugtööks viisa andmise tingimustele, peab tema töötamine vastama VMS-i üldnõuetele. See tähendab, et kui diginomaad saabub Eestisse kaugtööks ja turismi eesmärgil, kuid soovib asuda Eestis viibimise ajal kohaliku tööandja juurde tööle, on tal see võimalus, ent Eesti tööandja peab sellisel juhul tema töötamise PPA-s registreerima ja tuleb täita lühiajalise Eestis töötamise nõuded.

Muudatus on töötatud välja koostöös MKM-i ja EIS-ga.

Tabel 12. Kaugtööks taotletud ja antud viisad aastatel 2020–2023 (allikas: PPA)

	2020	2021	2022	2023
Kaugtööks viisa andmise taotlused	58	176	242	231
Kaugtööks antud viisad	35	151	191	150

Eelnõu § 1 punktiga 20 täiendatakse **VMS-i § 105 lõiget 4 punktiga 8**, et lihtsustada ja soodustada rahvusvahelistumiseks oluliste filmide ja sarjade tootmist. Punktiga võimaldatakse võttegrupil, millesse kuuluvad nii loomingulised kui ka tehnilised töötajad, teha Eestis filmivõtteid, ilma et peaks esitama välismaalase lühiajalise Eestis töötamise registreerimise taotlust ja registreerima töötamise LTR-s. Eesti kui võttepaiga konkurentsieelise säilitamiseks on oluline reguleerida Euroopa Liidu välise võttegrupi liikmete Eestis töötamist võimalikult paindlikult ja vähese halduskoormusega.

Eesti filmitööstuse üks oluline arengusuund on rahvusvahelistumine ja koostöö teiste riikidega. Filmivõtete Eestis korraldamine mõjutab märgatavalt majandust. Uuringu³⁷ põhjal võib iga välisfilmi tegemiseks avaliku toetusena eraldatud euro tuua majandusse tagasi 2,5–8,2 eurot. Välisfilmi Eestis tegemise kuludest 58% ei ole otseselt filmiga seotud, sealhulgas majutuse, transpordi, logistika, ehituse, võttepaiga rendi ja äri tugiteenuse kulud. Üldjuhul on kõige suuremad eelarved Ameerika Ühendriikide filmistuudiotel ning tavapäraselt toovad stuudiofilmide ja -sarjade tootjad kaasa suure osa võttegrupist. Näiteks saabus 2019. aasta projektiga „Tenet“ Eestisse sadu võttegrupi liikmeid, kes kulutasid Eestis 20,4 miljonit eurot.

Erandit ei kehtestata mistahes audiovisuaalse teose Eestis tootmiseks, vaid üksnes juhuks, kui on täidetud järgmised tingimused.

- 1) Audiovisuaalne teos valmib **Eesti ja välismaa filmitootjate koostöös**.
- 2) Audiovisuaalne teos soodustab eesti kultuuri arengut ning toetab märgatavalt **Eesti rahvusvahelistumist** ja Eesti filmitootjate rahvusvahelise konkurentsivõime parandamist. Kinnituse selle kohta annab iga kord Kultuuriministeerium või tema volitatud asutus aegsasti enne teose Eestis tootmist. Kultuuriministeeriumi volitatud asutus võib olla näiteks Sihtasutus Eesti Filmi Instituut, kellele on Kultuuriministeerium halduslepinguga volitanud kultuuriministri 16. aprilli 2019. aasta määruse nr 14 „Film Estonia toetuskava“ rakendamise, sealhulgas rahvusvahelistumist edendavatele filmiprojektidele toetuse eraldamise. Teabevahetuse korraldamiseks sõlmivad PPA ja Kultuuriministeerium või tema volitatud asutus koostöökokkuleppe. Teabevahetus on vajalik, et tagada PPA-le vajalik eelteave näiteks olukorraks, kus välismaalane vajab Eestis ajutiseks viibimiseks viisat ja pöördub selleks PPA-sse või Eesti välisesindusse.
- 3) Audiovisuaalse teose **tegelik kasusaaja ei asu Eestis** ja see **teos ei jää Eestisse**, vaid välismaisele filmitootjale. Juhul, kui teos jääb Eesti tootjale, tuleb välisriigi töötajad Eestis nõuetekohaselt registreerida.

Maksustamine

Tulumaksuseaduse (edaspidi *TuMS*) tähenduses on audiovisuaalse teose võttegrupi loomingu- ja tehnilised töötajad mitteresidendid, kes on lühiajaliselt Eestis töölahetusel. Mitteresidendi tulu maksustamist Eestis on reguleeritud *TuMS*-i §-s 29. Kui võttegrupi loomingu- ja tehnilise töötaja tulu ei ole seotud tema esinemise või tema teose esitamisega Eestis, siis *TuMS*-i § 29 lõiget 10 ei kohaldata. Võttepaigas töötamist ei saa lugeda esinemiseks ega teose esitamiseks. Mitteresidendi Eestis töötamisest saadud tulu maksustamise üldreegel on sätestatud *TuMS*-i § 29 lõikes 1: kui loomingu- ja tehniline töötaja on Eestis vaid lühikest aega ja tema tööandja ei ole Eestist, ei maksustata tema tulu Eestis tulumaksuga.

Sotsiaalmaksukohustust ei teki, kui kohaldub määrus (EÜ) nr 883/2004³⁸ või kui riigid on sõlminud sotsiaalkindlustuslepingu, mille kohaselt kohaldatakse lähteriigi sotsiaalkindlustusõigust. Vastasel juhul on mitteresidendist tööandjal sotsiaalmaksuseaduse § 4 punkti 3 kohaselt kohustus tasuda Eestis oma mitteresidendist töötaja tasult sotsiaalmaksu ja töötuskindlustusmakset. Sel juhul on tööandjal ka kohustus registreerida end Eestis mitteresidendist tööandjana. Rahandusministeerium menetleb sotsiaalmaksuseaduse muudatus³⁹, mis vabastab mitteresidendist tööandja mitteresidendist töötaja tasu sotsiaalmaksust, kui töötamine ei ületa 183 päeva ja töötajal on ravikulude kaitsesega tervisekindlustusleping. Arvestades, et välismaa

³⁷ Olsperg SPI 2022. [Film Estonia tagasimaksefondi majandusmõju](#), lk 21.

³⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta määrus (EÜ) nr 883/2004 sotsiaalkindlustussüsteemide koostööstamise kohta. – [ELT L 166, 30.4.2004, lk 72–116](#).

³⁹ Eelnõu toimiku number [23-1206](#).

võttegrupi loominguks ja tehnilised töötajad töötavad Eestis lühiajaliselt, kohalduks maksuvabastus ka nende tasule, st nad oleksid sotsiaalmaksust ja töötuskindlustusmaksest vabastatud. Sotsiaalmaksuseaduse muudatus saadetakse lähiajal teisele kooskõlastusringile.

Töötamise registris registreerimine

Kohustus registreerida võttegrupi loominguks ja tehnilised töötajad MTA töötamise registris sõltub eelkõige sellest, kas neil on Eestis maksukohustus (MKS-i § 25¹ lg 4). Võttegrupi loominguks ja tehnilistel töötajatel tulumaksukohustust üldjuhul ei ole. Seega sõltub nende töötamise registris registreerimise kohustus eelkõige sotsiaalmaksukohustusest, st sellest, kas neile kohaldatakse määrust (EÜ) nr 883/2004 või sotsiaalkindlustuslepingut. Kui ei kohaldata, peab nad töötamise registris registreerima. Kui jõustub eelkirjeldatud sotsiaalmaksuseaduse muudatus, on võttegrupi loominguks ja tehnilised töötajad sotsiaalmaksust vabastatud, kui nende töötamine ei ületa 183 päeva ja neil on ravikulude kaitsega tervisekindlustusleping.

Muudatus tehakse kooskõlastusringil KUM-lt saadud ettepaneku põhjal. Muudatuse väljatöötamise oli kaasatud ka Rahandusministeerium.

Eelnõu § 1 punktiga 26 muudetakse **VMS-i § 106 lõiget 13**. Muudatusega täpsustatakse, et kui välismaalane töötab Eestis lühiajaliselt ettevõtjasiseselt üleviimise eesmärgil teise liikmesriigi ettevõtjasiseselt üleviidud töötaja elamisloa alusel, ei kohaldata VMS-i § 106 lõikes 1³ sätestatud piirangut, et lühiajaline Eestis töötamine on lubatud kuni 365 päeva 455 järjestikuse päeva jooksul. Muudatus on vajalik, kuna praktikas on ajalise piirangu kohaldamine tekitanud küsitavusi. Muudatus ei muuda praktikat ega loo ettevõtjasiseselt üleviidud töötajale uusi õigusi. Jätkuvalt võib teise liikmesriigi ettevõtjasiseselt üleviidud töötaja elamisloa kehtivusaja jooksul registreerida välismaalase lühiajalise Eestis töötamise ettevõtjasiseselt üleviimise eesmärgil.

Direktiiv 2014/66/EL⁴⁰ võimaldab ettevõtjasisese üleviimise eesmärgil töötada teises liikmesriigis lühiajalise liikuvuse korral kuni 90 päeva 180 päeva jooksul ja pikaajalise liikuvuse korral üle 90 päeva tingimusel, et välismaalasel on teise liikmesriigi kehtiv elamisloa ettevõtjasiseseks üleviimiseks. Direktiivi 2014/66/EL ülevõtmisel otsustas Eesti, et ei nõua pikaajalise liikuvuse korral lisaks Eesti elamisloa taotlemist, vaid teise liikmesriigi ettevõtjasiseselt üleviidud töötaja elamisloaga võib Eestis ettevõtjasiseselt üleviimise eesmärgil ja tingimustel töötada eeldusel, et välismaalase lühiajaline Eestis töötamine on registreeritud PPA-s. Selle eesmärk direktiivi 2014/66/EL ülevõtmisel oli lihtsustada tööandjatele kolmandate riikide kodanike ettevõtjasisesest üleviimist ja vähendada PPA töökoormust, sest direktiivis lubatud liikuvuseks täiendava elamisloa väljaandmine ei loo lisaväärtust. Ettevõtjasiseseks üleviimiseks peab välismaalasel olema igal juhul liikmesriigi kehtiv elamisloa.

Eelnõu § 1 punktiga 54 muudetakse **VMS-i § 190¹² lõike 1 punkti 1**. Selle kohaselt keeldutakse Euroopa Liidu sinise kaardi pikendamisest või tunnistatakse see kehtetuks, kui selle valdaja on selle kehtivusaja kahe esimese aasta jooksul asunud tööle teise tööandja juurde, kellel ei olnud töötukassa luba töökoha täitmiseks välismaalasega. Muudatusega lühendatakse teise tööandja juurde tööle asumise aega kahelt aastalt 12 kuule. Muudatus on seotud Euroopa Liidu sinise kaardi ümbersõnastatud direktiivi (EL) 2021/1883⁴¹ artikli 15 lõike 2 punktiga b,

⁴⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. mai 2014. aasta direktiiv 2014/66/EL kolmandate riikide kodanike liikmesriiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta ettevõtjasisese üleviimise korral. – [ELT L 157, 27.05.2014, lk 1–22](#).

⁴¹ 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 tunnustatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 2009/50/EÜ. – [ELT L 382, 28.10.2021, lk 1–38](#).

mille kohaselt on sinise kaardi valdajal õigus vahetada tööandjat töötukassa loata, kui sinise kaardi alusel töötamise algusest on möödunud esimesed 12 kuud, mitte kaks aastat. Eesmärk on viia VMS direktiiviga (EL) 2021/1883 kooskõlla.

Eelnõu § 1 punktiga 72 muudetakse **VMS-i § 309¹¹ teksti**, et suurendada eesti keele oskuse nõude rakendamise õigusselgust. Täpsustatakse, et eesti keele oskuse nõude erandit kohaldatakse üksnes töörandele, st üksnes juhul, kui välismaalasel oli 15. juulil 2018, millal nõue jõustus, kehtiv elamisluba töötamiseks. Lisaks täpsustatakse, et erandit kohaldatakse ka juhul, kui taotletakse sellise elamisloa pikendamist.

Eelnõu § 1 punktidega 73 ja 74 muudetakse **VMS-i § 309¹⁶**, et viia see kooskõlla 1. jaanuaril 2024 jõustunud tööturumeetmete seadusega. Tööturuteenuste ja -toetuste seadus, millele on VMS-i §-s 309¹⁶ viidatud, on alates 1. jaanuarist 2024 kehtetu. Tööturumeetmete seaduse jõustumisega kadus ka tööotsijana registreerimise võimalus, mis on VMS-i §-s 309¹⁶ tööturuteenuste saamise eeldus. Tööturumeetmeid pakutakse tööturumeetmete seaduse § 4 lõike 1 punktide 1 ja 2 kohaselt töötule, töötajale ja muule isikule. Muudatus võimaldab pakkuda VMS-i § 309¹⁶ sihtrühmale⁴² samu tööturumeetmeid nagu muule isikule. Need on tööturu olukorrast ning tööturuteenustest ja -toetustest teavitamine, töövahendus ning karjääriteenused, sealhulgas karjääriinfo vahendamine, karjäärinõustamine, töökeskne nõustamine ja tööklubi. Muudatus tehakse kooskõlastusringil MKM-lt saadud ettepaneku põhjal.

3.3. VMS-i kitsaskohtade lahendamine ja muud muudatused

3.3.1. Elamisluba püsivalt Eestisse elama asumiseks (§ 1 p-d 9, 56–59, 61 ja 75)

Eelnõu § 1 punktidega 9 ja 56–58 muudetakse **VMS-i § 210²**: lõike 1 punktis 2 asendatakse sõna „ja“ semikooloniga, lõiget 1 täiendatakse punktidega 1¹ ja 4 ning paragrahvi täiendatakse lõigetega 5 ja 6. **Eelnõu § 1 punktiga 59** täiendatakse VMS-i **§-dega 210⁵ ja 210⁶**.

VMS-i § 210² lõike 1 punktidega 1¹ ja 4 täiendatakse püsivalt Eestis elama asumiseks tähtajalise elamisloa andmise lisatingimusi nõuetega:

- 1) läbida kohanemisprogramm ja
- 2) osata eesti keelt vähemalt A2-tasemel.

Püsivalt Eestisse elama asumiseks tähtajalise elamisloa andmise eesmärk on võimaldada jääda Eestisse elama välismaalasel, kes on asunud Eestisse elama tähtajalise elamisloa alusel ja kelle Eestisse elama jäämine on kooskõlas avalike huvidega. Sellel alusel tähtajalise elamisloa andmiseks peab välismaalane üldjuhul olema elanud Eestis vähemalt kolm aastat viie järjestikuse aasta jooksul ja olema Eestis hästi kohanenud ning tema senine tegevus peab olema olnud kooskõlas elamisloa andmise eesmärgi ja tingimustega.

Välismaalaste puhul, kes asuvad Eestisse pikemaks ajaks elama, on olulised süsteemsed lõimumis-, sealhulgas kohanemistegevused, sest nad mõjutavad pikemas plaanis Eesti püsielanikkonna koosseisu. Välismaalased, kes asuvad Eestisse elama tähtajalise elamisloa alusel, suunatakse juba praegu pärast elamisloa andmist osalema riiklikus kohanemisprogrammis⁴³, milles muu hulgas õpetatakse eesti keelt A1- ja A2-tasemel. Kohanemisprogrammi läbimine ja eesti keele oskuse omandamine on üks olulisemaid eeldusi, et ühiskonda sulanduda ja selles

⁴² Need on isikud, kellele on VMS-i § 309¹⁴ alusel antud sõjalise konflikti tõttu Ukrainas seaduslik alus Eestis ajutiselt viibimiseks – näiteks Ukraina kodanik, kes viibis Eestis enne 2022. aasta 24. veebruari – ja kes ei tööta.

⁴³ Kohanemisprogrammi eesmärk on toetada uussisserändajate rännet ja hilisemat lõimumist, tagades neile teadmised riigi ja ühiskonna toimimisest, igapäevasest eluolust ning töö, õppimise ja perekonnaga seonduvast ning soodustades neile eesti keele omandamist.

toimuvat mõista. Välismaalastele on eesti keele oskus ka vahend, et saavutada näiteks parem haridus ja töökoht, ent see on samuti tähtis ühiskonnale, kuna aitab kaasa lõimumisele ja eesti keele säilimisele. Lisaks uutele nõuetele läbida kohanemisprogramm ja osata eesti keelt vähemalt A2-tasemel peavad püsivalt Eestis elama asumiseks tähtajalise elamisloa andmiseks olema jätkuvalt täidetud ka praegused lisatingimused ja tähtajalise elamisloa andmise üldtingimused:

- 1) elukoht Eestis;
 - 2) legaalne sissetulek, et välismaalane ei vajaks toimetulekutoetust, ja
 - 3) kindlustusleping, mis tagaks haiguse või vigastuse ravi kulud.
- Samuti ei tohi esineda tähtajalise elamisloa andmisest keeldumise aluseid.

Muudatus mõjutab välismaalase Eestis elamise võimalusi, aidates seejuures senisest paremini kaasa tema Eestis lõimumisele, sealhulgas kohanemisele. Esmalt taotleb välismaalane tähtajalist elamisluba Eestis töötamiseks, õppimiseks, ettevõtluseks või perekonnaliikme juures elamiseks ning seejärel läbib pärast elamisloa saamist kohanemisprogrammi ning õpib ja omandab eesti keele. Edasi on võimalik välismaalasel pikendada olemasolevat tähtajalist elamisluba või saada elamisluba püsivalt Eestis elamiseks juhul, kui on läbitud kohanemisprogramm ja omandatud eesti keele oskus vähemalt A2-tasemel. Järgnevalt on võimalik taotleda pikaajalise elaniku elamisluba, mille tingimus on eesti keele oskus B1-tasemel.

Püsivalt Eestisse elama asumiseks tähtajalise elamisloa andmise lisatingimused jõustuvad 01.01.2026 ja kohalduvad neile, kes taotlevad tähtajalist elamisluba püsivalt Eestisse elama asumiseks sellest kuupäevast arvates. Uued nõuded ei kohaldu neile, kellele on enne muudatuse jõustumist antud tähtajaline elamisluba püsivalt Eestisse elama asumiseks ja kes soovivad seda pikendada.

VMS-i § 210² lõigetega 5 ja 6 ning §-dega 210⁵ ja 210⁶ sätestatakse vähemalt A2-tasemel eesti keele oskuse nõude erandid. Samaselt pikaajalise elaniku elamisloa ja kodakondsuse taotlemisega nähakse püsivalt Eestisse elama asumiseks tähtajalise elamisloa taotlemise korral ette järgmised erandid:

- 1) eesti keele tasemeeksamit ei pea sooritama välismaalane, kes on omandanud eesti keeles põhi-, kesk- või kõrghariduse;
- 2) eesti keele tasemeeksamist vabastatakse täielikult välismaalane, kes ei ole terviseseisundi tõttu püsivalt võimeline seda sooritama;
- 3) eesti keele tasemeeksamist vabastatakse osaliselt välismaalane, kes ei ole terviseseisundi tõttu püsivalt võimeline seda täielikult sooritama – ta sooritab eksami sellises ulatuses ja viisil, mida tema terviseseisund võimaldab.

Eesti keele tasemeeksamist välismaalase täieliku või osalise vabastamise otsustab ekspertkomisjon, arvestades Vabariigi Valitsuse 13. detsembri 2017. aasta määrust nr 247 „Isiku terviseseisundist tulenevalt kodakondsuse või pikaajalise elaniku elamisloa taotleja eesti keele ning kodakondsuse taotleja „Kodakondsuse seaduse“ ja Eesti Vabariigi põhiseaduse tundmise eksami sooritamise ulatuse ja viisi määramise või nimetatud eksamite sooritamisest vabastamise tingimused ja kord“. Ekspertkomisjoni otsuse peale võib esitada halduskohtule kaebuse kolmekümne päeva jooksul otsuse kättesaamisest arvates.

2023. aastal taotles tähtajalist elamisluba püsivalt Eestisse elama asumiseks 1838 välismaalast (vt tabel 13). PPA prognoosib, et 2024. aastal esitatakse umbes 2000 tähtajalise elamisloa taotlust püsivalt Eestisse elama asumiseks.

Tabel 13. Tähtajalise elamisloa taotlused ja andmise otsused püsivalt Eestisse elama asumiseks aastatel 2019–2023 (allikas: PPA)

	2019	2020	2021	2022	2023
Tähtajalise elamisloa taotlused püsivalt Eestisse elama asumiseks	1918	2211	1565	1618	1838

Nõue osata eesti keelt vähemalt A2-tasemel mõjutab lisaks PPA-le KUM-i, kes vastutab kohanemisprogrammi rakendamise eest, ning Haridus- ja Noorteametit (edaspidi *HARNO*), kelle ülesanne on valmistada ette ja viia läbi eesti keele tasemeeksami. 2023. aastal läbis kohanemisprogrammis teemamoodulite koolitusi 907 ja A1–A2-taseme eesti keele õppe 340 VMS-i ja ELKS-i alusel tähtajalise elamisloa või -õiguse saanud välismaalast. 2024. aasta 24. mai seisuga on kohanemisprogrammi teemamoodulite koolitustes osalenud 778 ja A1–B1-taseme eesti keele õppes 880 sellist välismaalast.

Vähemalt A2-taseme eesti keele oskuse nõude jõustumisel suureneb eesti keele tasemeeksami sooritajate arv. 2023. aastal registreerus eesti keele A2-taseme eksamil 2090 inimest, kellest osales eksamil 1994 ja sooritas selle positiivse tulemusega 1456 (73%)⁴⁴. Arvestades tähtajalise elamisloa taotlejate arvu prognoosi võib eksaminandide arv kasvada kuni 2000 inimese võrra aastas. Samas ei suurene nende arv hüppeliselt kohe muudatuse jõustumisel. Välismaalastele varem antud tähtajalised elamisloa aeguvad jooksvalt ja tähtajalist elamisloa püsivalt Eestisse elama asumiseks taotletakse vahetult enne eelmise elamisloa kehtivuse lõppu. Eksaminandide arv kasvab pigem etapiti ja esimestel aastatel pärast muudatuse jõustumist ei ole oodata, et eesti keele tasemeeksami läbiviimise koormus suuresti kasvaks. See annab võimaluse arendada välja vajalik valmisolek.

Samuti tegeletakse KUM-i ja HTM-i eestvedamisel pidevalt sellega, et parandada välismaalastele eesti keele õppe kättesaadavust, arendada õppevorme, näiteks e-õpet, ja tõsta teadlikkust eesti keele õppe võimalustest. Iseõppeks mõeldud e-õppe arendamine on eesti keele õpetamise valdkonnas oluline samm, et vastata tänapäeva kiirele tehnoloogilisele arengule ja õppijate muutuvatele vajadustele. E-õppel on mitmeid eeliseid, sealhulgas ressursisäästlikkus ja rohkemate õppijate kaasamine. E-õppe platvormid ja materjalid saavad teenindada suurt hulka õppijaid ilma suurte lisakuludeta. E-õppe platvormide ja materjalide arendamisel on suur osa ka tööandjatel. Neist populaarseim on õppijate seas Keeleklikk⁴⁵, mis on algtaseme eesti keele e-õppe kursus. Selle jätk on Keeletee⁴⁶, mis hõlmab B1-taseme oskusi ja sobib nii iseõppijale kui ka laiemaks kasutamiseks. HTM-l on plaan luua täiskasvanute eesti keele e-õppe kursusi ka B2- ja C1-tasemele.

Eelnõu § 1 punktiga 61 täiendatakse **VMS-i § 213 lõikega 1³**. Selle kohaselt algatab PPA VMS-i § 210³ alusel tähtajalise elamisloa menetluse ilma välismaalase tähtajalise elamisloa taotlusega. See erisus on praegu reguleeritud siseministri 12. jaanuari 2017. aasta määruses nr 7 „Tähtajalise elamisloa ja selle pikendamise ning pikaajalise elaniku elamisloa ja selle taastamise taotlemise kord ning legaalse sissetuleku määrad“. Parema õigusselguse tagamiseks tuuakse see seaduse tasandile. Muudatus on tehniline.

Eelnõu § 1 punktiga 75 täiendatakse **VMS-i rakendussättega § 309¹⁸**, milles sätestatakse kohanemisprogrammi läbimise ja vähemalt A2-tasemel eesti keele oskuse nõude kohaldamise erisus juhiks, kui taotletakse tähtajalist elamisloa püsivalt Eestisse elama asumiseks või selle pikendamist.

⁴⁴ Haridus- ja Noorteamet. [Eesti keele tasemeeksamite statistika 2023](#).

⁴⁵ [Keeleklikk](#) – eesti keele e-kursus.

⁴⁶ [Keeletee](#) – eesti keele e-kursus.

Muudatus on seotud eelnõu § 1 punktidega 56 ja 57. Kohanemisprogrammi läbimist ja vähemalt A2-tasemel eesti keele oskust ei nõuta, kui:

- 1) välismaalasel on kehtiv enne 2026. aasta 1. jaanuari antud tähtajaline elamisluba püsivalt Eestisse elama asumiseks ja ta taotleb selle pikendamist;
- 2) välismaalane on esitanud enne 2026. aasta 1. jaanuari tähtajalise elamisloa taotluse püsivalt Eestisse elama asumiseks ja otsus selle kohta tehakse pärast 2025. aasta 31. detsembrit.

Neid nõudeid ei kohaldata tagasiulatuvalt, sest see suurendaks välismaalase kohustusi. Kui välismaalane elab Eestis püsivalt Eestisse elama asumiseks antud tähtajalise elamisloa alusel ning taotleb pärast kohanemisprogrammi läbimise ja vähemalt A2-tasemel eesti keele oskuse nõude kehtestamist elamisloa pikendamist või on esitanud enne seda esmakordse taotluse, ei ole proportsionaalne neid nõudeid talle kohaldada, sest tema elamisloa taotlemise või pikendamise ajal need ei kehtinud. Seega ei saanud välismaalane olla nõuetest teadlik ega astuda samme kohanemisprogrammi läbimiseks ega eesti keele omandamiseks ja tasemeeksami sooritamiseks.

3.3.2. D-viisa taotlemine (§ 1 p-d 5, 6, 8–10 ja 29)

3.3.2.1. Ajutise viibimise alus ja D-viisa taotlemine Eestis sündinud alaealisele lapsele (§ 1 p-d 5, 6 ja 10)

Eelnõu § 1 punktidega 5, 6 ja 10 täiendatakse VMS-i § 43 lõikega 3³, § 44 lõikega 6 ja § 91¹ lõikega 1².

- VMS-i § 43 lõikes 3³ nähakse ette, et Eestis sündinud alaealise lapse Eestis viibimise seaduslik alus on VMS-i § 43 lõike 1 punktis 5 sätestatud seaduslik alus – vahetult seadusest tulenev õigus Eestis viibida –, kui vanem viibis lapse sünni ajal Eestis seaduslikult.
- VMS-i § 44 lõikes 6 täpsustatakse, et Eestis sündinud alaealisel lapsel on seaduslik alus Eestis viibimiseks, kuni tema vanemal on Eestis kehtiv ajutise viibimise alus.
- VMS-i § 91¹ lõikes 1² sätestatakse, et PPA-s võib taotleda D-viisat Eestis viibivale alaealisele lapsele, kes on Eestis sündinud, kui tema vanem viibis lapse sünni ajal Eestis seaduslikult. Vanem peab Eestis seaduslikult viibima ka lapse D-viisa taotluse esitamise ajal.

Muudatuse eesmärk on vältida olukorda, kus alaealine laps, kes on Eestis sündinud ja kelle vanem on Eestis ajutise viibimise aluse, näiteks D-viisa alusel, viibib pärast sündi Eestis ilma seadusliku aluseta, ja võimaldada talle taotleda D-viisat Eestis olles. Alaealise lapse seadusest tulenev viibimisalus kehtib edasi ka siis, kui tema vanem saab juurde uue ajutise viibimise aluse, näiteks taotleb teise viisa, või tema olemasolevat ajutise viibimise alust pikendatakse. Kehtivas VMS-s on õiguslünk – selline regulatsioon puudub. Et oleks tagatud õigusselgus ja põhiõigused⁴⁷, on vaja VMS-i täiendada. Muudatus aitab arvestada alaealise lapse õiguste ja huvidega. Muudatust kohaldatakse juhul, kui Eestis sündinud alaealise lapse vähemalt üks vanem viibis lapse sünni ajal Eestis seaduslikult. Praktikas on tulnud ette juhtumeid, kus välismaalasel sünnib Eestis ajutiselt viibimise ajal laps. Praegu on ainuke võimalus, kuidas saada vastsündinud lapsele Eestis viibimiseks seaduslik alus, reisida korra riiki, kus asub Eesti saatkond ja taotleda seal lapsele viisa. See ei ole aga mõistlik, arvestades, et laps on vastsündinud. Senisele praktikale tuginedes puudutab muudatus hinnanguliselt aastas kuni kümnet vastsündinud last.

⁴⁷ PS-i §-d 26 ja 27 tagavad perekonnapõhiõiguse. PS-i § 13 lõike 2 kohaselt kaitseb seadus igaühte riigivõimu omavoli eest. PS-i §-s 14 on sätestatud, et õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohaliku omavalitsuse üksuste kohustus. Riigil on kohustus kehtestada põhiõiguste kasutamiseks vajalik õigusraamistik ja kohased menetlused.

3.3.2.2. D-viisa taotlemine mõjuval põhjusel (§ 1 p-d 9, 10 ja 29)

Eelnõu § 1 punktiga 10 täiendatakse **VMS-i § 91¹ lõikega 1³**, millega nähakse ette, et PPA-s võib D-viisat taotleda välismaalane, kes viibib riigis ebaseaduslikult, kuid kellel puudub mõjuval põhjusel võimalus esitada D-viisa taotlus Eesti välisesindusele, välja arvatud juhul, kui tema lahkumiskohustus kuulub sundtäitmisele.

Muudatuse eesmärk on ühtlustada D-viisa taotluse Eestis esitamise regulatsiooni tähtajalise elamisloa taotluse Eestis esitamise regulatsiooniga. VMS-i § 216 lõike 1 punkti 2 kohaselt võib PPA-s tähtajalist elamisluba taotleda välismaalane, kes viibib Eestis ebaseaduslikult, kuid kellel puudub mõjuval põhjusel võimalus esitada tähtajalise elamisloa taotlus Eesti välisesindusele, välja arvatud juhul, kui tema lahkumiskohustus kuulub sundtäitmisele. Kuigi D-viisa annab vähem õigusi kui tähtajaline elamisluba, puudub välismaalasel õigus esitada selle taotlus samas olukorras samamoodi nagu tähtajalise elamisloa oma. See ei ole aga mõistlik olukorras, kus välismaalane soovib viibida Eestis ajutiselt. Seetõttu kehtestatakse see õigus ka D-viisa taotlemise korral. Väärkasutuse ärahoidmiseks tuleb välismaalasel põhjendada ja tõendada, miks ta kasutab Eestis D-viisa taotluse esitamise õigust. Selleks tuleb välismaalasel esitada PPA-le põhjendused, miks tal ei ole võimalik esitada D-viisa taotlust Eesti välisesindusele, ja asjaolusid tõendavate dokumentide koopiad. D-viisa taotluse vastuvõtmisel hindab PPA, kas Eestis D-viisa taotlemine on põhjendatud või mitte. Senisele praktikale tuginedes on see pigem erandjuht.

Eelnõu § 1 punktiga 9 asendatakse **VMS-i § 65 lõike 2 punktis 6** sõna „ja“ semikooloniga ning **punktiga 29 § 108 lõike 1 punktis 8** sõna „või“ semikooloniga. Muudatused on tehnilised. Praktikas on tulnud ette juhtumeid, kus D-viisa andmisest keeldumise korral leitakse, et VMS-i § 65 lõike 2 punkti 6 kohaldamine eeldab, et täidetud on ka sama lõike punktis 7 sätestatud viisa andmisest keeldumise alus või et PPA oleks pidanud hindama VMS-i § 65 lõike 2 punktides 7 ja 8 sätestatud eelduste täidetust. Kuna VMS-i § 65 lõike 2 sissejuhatava lauseosa kohaselt keeldutakse D-viisa andmisest, kui esineb vähemalt üks punktides 1–9 loetletud alustest, ei ole seadusandja mõte olnud, et hinnata tuleks erinevaid keeldumise aluseid kogumina. Analoogne muudatus tehakse VMS-i § 108 lõike 1 punktis 8.

3.3.2.3. D-viisa taotlemine õppiva välismaalase alaealisele lapsele (§ 1 p 8)

Eelnõu § 1 punktiga 8 muudetakse **VMS-i § 62² lõiget 3**, milles on sätestatud, et kui välismaalasele antakse viisa Eestis õppima asumiseks ja ta kasvatab alaealist last, võib tema lapsele anda viisa temaga samadel tingimustel. Lõiget muudetakse nii, et edaspidi võib välismaalase alaealisele lapsele anda viisa temaga samadel tingimustel ainult juhul, kui ta kasvatab oma alaealist last üksi.

Muudatus ei välista välismaalase perekonnaliikmele viibimisaluse andmist tema külastamiseks. Muudatus tähendab, et iga viisataotluse kohta tehakse eraldi kaalutusotsus ning kontrollitakse muu hulgas viisa taotlemise eesmärgipärasust ja seda tõendavaid dokumente ning viisaga antava viibimisaja põhjendatust. Seega saab välismaalase perekonnaliige teda soovi korral Eestis külastada ja välismaalase alaealisel lapsel on võimalik säilitada kontakt mõlema vanemaga.

Kui välismaalane alustab õppimist, ei ole riigil kindlust, et selleks antud viisat kasutatakse eesmärgipäraselt ja õppetöös suudetakse täiskoormusel osaleda ning et välismaalasel on seega võimalik saada enne ajutise viibimise aluse lõppemist tähtajaline elamisluba õppimiseks. Viisa

on ajutise viibimise alus, mis antakse maksimaalselt üheks aastaks ja mille lõppedes peab välismaalane pöörduma tagasi päritoluriiki. Arvestama peab ka, et välismaalasel ei ole põhiõigust asuda Eestisse õppima, mistõttu asjaolu, et ta ei saa taotleda oma perekonnaliikmele viisat samadel tingimustel nagu endale, ei ole talle piirav.

3.3.3. Püsivalt Eestis elamise mõiste (§ 1 p 2)

Eelnõu § 1 punktiga 2 muudetakse **VMS-i §-s 6** Eestis püsivalt elamise mõistet. Kehtiva VMS-i kohaselt on välismaalase püsiv Eestis elamine VMS-i tähenduses välismaalase Eestis viibimine Eesti elamisloa või elamisõiguse alusel. Muudatusega täpsustatakse, et püsivalt Eestis elamine VMS-i tähenduses on välismaalase Eestis viibimine Eesti elamisloa või elamisõiguse alusel, kui tema peamine elukoht on Eestis.

Tähtajaline elamisluba antakse välismaalasele Eestisse elama asumiseks ja Eestis elamiseks vastavalt VMS-s sätestatud ja elamisloaga kindlaks määratud tingimustele. Seega on oluline, et välismaalane kasutaks tähtajalist elamisluba eesmärgil, milleks see talle anti, ehk Eestis päriselt elamiseks. Muudatuse eesmärk on tagada õigusselgus ja täpsustada senist püsivalt Eestis elamise mõistet, sidudes selle ka peamise elukohaga Eestis. Muudatus toetab tähtajalise elamisloa eesmärgipärast kasutamist, tagades PPA-le paindlikkuse ja võimaluse igal üksikjuhul hinnata, kas välismaalase elamisloa olemine või selle pikendamine on põhjendatud või mitte.

VMS-i §-de 18 ja 19 kohaselt on välismaalasel Eestisse saabumise, Eestis ajutise viibimise, elamise ja töötamise ning Eestist lahkumise korraldamise menetluses nii kaasaaitamise- kui ka tõendamiskohustus. Välismaalase Eestisse saabumise, Eestis ajutise viibimise, elamise ja töötamise ning Eestist lahkumise korraldamise menetluses on välismaalane või muu asjassepuutuv isik kohustatud aitama kaasa ja tõendama Eestis ajutise viibimise, elamise ja töötamise seadusliku aluse andmisel, omamisel, pikendamisel ja kehtetuks tunnistamisel tähtsust omavaid asjaolusid. Peamist elukohta iseloomustab seotus välismaalase isiklike ja majanduslike huvidega ning seda on võimalik kindlaks määrata ja tõendada mistahes tõenditega. Näiteks saab PPA välismaalase püsivalt Eestis elamist hinnata ja kontrollida läbi erinevate riiklike, Euroopa Liidu ja rahvusvaheliste andmekogude. Samuti saab välismaalane esitada erinevaid kirjalikke selgitusi ja dokumente, mis tõendavad tema püsivat Eestis elamist, näiteks tõendid töötasu laekumise kohta, tõendid majandusliku tegevuse kohta Eestis, tunnistajate selgitused või erinevad riigi või kohaliku omavalitsuse teavitused.

3.3.4. Nõuded taotlusele ja lisadokumentidele (§ 1 p-d 3 ja 11)

Eelnõu § 1 punktiga 3 jäetakse **VMS-i § 29 lõikest 4 ja § 30 lõikest 1** välja vene keel. Kehtiva VMS-i kohaselt võib isik esitada taotluse ja sellele lisatud tõendid eesti, vene või inglise keeles. Samuti peab välisriigis väljaantud muukeelse dokumendi olema tõlkinud vandetõlk eesti, vene või inglise keelde. Muudatuse tulemusena võib taotluse ja sellele lisatud tõendi edaspidi esitada ainult eesti või inglise keeles ning välisriigis väljaantud muukeelse dokumendi peab olema vandetõlk tõlkinud eesti või inglise keelde. Muudatuse eesmärk on hoida kokku tõlke- ja arenduskulusid.

Kuivõrd lühiajalise viisa ja lennujaama transidiviisa Eesti välisesinduses taotlemisele kohaldatakse viisaeeskirja⁴⁸ (VMS-i § 90 lg 1), säilib ka kohustus võimaldada esitada sellise viisa taotlus asukohariigi keeles. Samuti ei välista muudatus haldusorgani võimalust küsida VMS-i

⁴⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. juuli 2009. aasta määrus (EÜ) nr 810/2009, millega kehtestatakse ühenduse viisaeeskiri (viisaeeskiri). – [ELT L 243. 15.09.2009. lk 1–58](#).

§ 31 lõike 1 alusel taotlejalt täiendavaid või täpsustavaid andmeid või tõendeid, nagu originaal-keeles dokumenti või selle koopiat. Sellise olulise teabe esitamise juhendi saab haldusorgan avaldada oma ametlikul veebilehel.⁴⁹

Eelnõu § 1 punktiga 11 tunnistatakse kehtetuks **VMS-i § 95 lõige 1**, et ühtlustada nõudeid viisa- ja elamisloa taotlusele lisatavatele tõenditele. Lõikes on nähtud ette, et VMS-i §-s 30 sätestatud nõudeid välisriigis väljaantud dokumentidele ei kohaldata viisataotlusele lisatavate tõendite suhtes. Kuna lõige tunnistatakse kehtetuks, peab välisriigis väljaantud muukeelne dokument, mis on viisataotlusele tõendina lisatud, olema edaspidi tõlgitud eesti või inglise keelde. Samuti, iga viisataotlusele lisatud tõend, mis on välisriigis väljaantud avalik dokument, peab olema legaliseeritud või kinnitatud apostilliga, kui välislepingus ei ole sätestatud teisiti.

Muudatus on vajalik, et viia VMS kooskõlla praktikaga. Näiteks on olukordi, kus välismaalase abikaasal ja lapsel on õigus saada viisa samal alusel nagu välismaalasel. Sellistes olukordades on haldusorganil vaja veenduda, et sugulussidemeid tõendavad dokumendid on ehtsad. Praktikas nõuavad konsulaarametnikud ja PPA ametnikud juba praegu viisa taotlejalt legaliseeritud või apostilliga kinnitatud dokumente, kuna esineb võltsinguid. Olukord, kus viisa taotlejalt võidakse nõuda hiljem viisataotluse menetluses dokumendi legaliseerimist või kinnitamist apostilliga, on taotlejale koormav, kuivõrd puudub õigusselgus ja menetlus pikeneb. Seega on oluline luua viisa taotlejale selgus, et välisriigis väljaantud avalik dokument tuleb legaliseerida või kinnitada apostilliga.

Muudatus tehakse kooskõlastusringil VÄM-lt saadud ettepaneku põhjal.

3.3.5. Avaliku korra ja riigi julgeoleku tagamine (§ 1 p 38–41 ja § 4)

Eelnõu § 1 punktidega 38–41 muudetakse **VMS-i § 124 lõike 2 punkti 11 ja lõiget 3 ning § 125 lõike 1 punkti 7** ja täiendatakse **§ 124 lõiget 2 lõikega 11¹**, et täpsustada avaliku korra ja riigi julgeoleku tagamiseks tähtajalise elamisloa andmisest keeldumise aluseid, kui välismaalane töötab või on töötanud välisriigi luure- või julgeolekuteenistuses või muus jõustruktuuris, on seotud või on olnud seotud välisriigi luure- või julgeolekuteenistuse või muu jõustruktuuriga või on põhjendatud alus arvata, et see on nii olnud. Töötamise all mõistetakse nii tegevteenistust kui ka lepingulist teenistust.

Muudatuse eesmärk on pidevalt muutuvat julgeolekuolukorda arvestades hõlmata VMS-i § 124 lõike 2 punktis 11 mistahes riiklik või mitteriiklik jõustruktuur, milles töötamine või millega seotus võib ohustada Eesti avalikku korda ja riigi julgeolekut. See võib olla näiteks politsei, piirivalve, vangla, erakorralise olukorra ministeerium, relvastatud päästeteenistus või turvateenistus. Relvajõud jäävad jätkuvalt punktist 11 välja, sest need on kaetud sama lõike punktidega 5 ja 6.

Samuti on muudatuse eesmärk ühtlustada VMS-i § 124 lõike 2 punkti 11 sõnastust väljasõidu-kohustuse ja sissesõidukeelu seaduse § 29 lõike 1 punktis 3 sätestatud sissesõidukeelu kohaldamise regulatsiooniga, mis hõlmab nii välisriigi luure- või julgeolekuteenistuses töötamist, teenistuses olemist kui ka muud võimalikku seotust, näiteks koostööd. Need kõik võivad sõltuvalt asjaoludest ohustada avalikku korda ja riigi julgeolekut. Lisaks jäetakse välja kitsendus, mille kohaselt kohaldatakse punkti 11 üksnes siis, kui välismaalase vanus, auaste või muud asjaolud ei välista tema kutsumist teenistusse välisriigi julgeoleku- või relvajõududesse või teistesse relvastatud formeringutesse. Kitsendus on sisutu, sest kord jõustruktuuriga seotud

⁴⁹ HMS-i § 7 lõike 2 kohaselt hoolitseb haldusorgan haldusmenetlust käsitleva olulise teabe (dokumentide esitamise juhendid, näidismallide täitmise juhendid, blanketid, HMS-i §-s 36 sätestatud selgitused jms) välja-paneku eest oma asukohas ning avaldab selle teabe oma ametlikul veebilehel, kui see on haldusorganil olemas.

olnud isiku puhul seisneb võimalik oht riigi julgeolekule seotuses selle jõustruktuuriga. Erandina saab siiski teatud asjaolude korral anda tähtajalise elamisloa VMS-i § 125 lõike 1 punkti 7 alusel, mistõttu ajakohastatakse ka selle sõnastust.

Eelnõu §-ga 4 täiendatakse **KarS-i § 260¹ lõike 1** sissejuhatavat lauseosa, mille kohaselt karistatakse Eestis ilma seadusliku aluseta viibivale välismaalasele töötamise võimaldamise eest tööandjat. Täpsustatakse, et sellise teo eest karistatakse ka tööandja juhatuse liiget või muud esindajat, kui tööandja on oma kohustuse täitmise talle delegeerinud.

1. novembril 2023 jõustus KarS-i § 14 muudatus⁵⁰, millega täpsustati juriidilise isiku karistusõiguslikku vastutust. Samuti on samasisulised muudatused tehtud VMS-s. Eelnõuga viiakse KarS-i § 260¹ lõike 1 sõnastus kooskõlla VMS-i § 300 jj väärteokoosseisude omaga.

3.3.6. Tähtajaline elamisluba õppimiseks doktoriõppes (§ 1 p 42)

Eelnõu § 1 punktiga 42 muudetakse **VMS-i § 162 lõiget 2**, et täpsustada kõrgharidustaseme õppes õppimiseks tähtajalise elamisloa andmise nõudeid. Õigusselguse huvides nähakse ette, et tähtajalise elamisloa õppimiseks kõrgharidustaseme õppes VMS-i § 162 lõikes 1 nimetatud institutsionaalselt akrediteeritud õppeasutuses võib anda:

- bakalaureuse-, rakenduskõrgharidus- või magistriõppe täiskoormusega läbimiseks kõrgharidusseaduse (edaspidi *KHaS*) § 14 tähenduses või
- doktoriõppe läbimiseks *KHaS*-i § 8 tähenduses.

Muudatus on tehniline: VMS viiakse *KHaS*-ga kooskõlla. 1. augustil 2022 jõustus *KHaS*-i § 14 lõike 1 muudatus⁵¹, mille kohaselt saab õppida täis- või osakoormusega üksnes bakalaureuse-, rakenduskõrgharidus- ja magistriõppes. Seega ei määrata enam uue doktorandi õppekoormust. Seetõttu ei ole ka võimalik tähtajalise elamisloa taotlejalt nõuda, et ta õpiks doktoriõppes täiskoormusega. *KHaS*-i § 8 lõike 3 kohaselt peab doktoriõppe üliõpilane läbima õppe- ja teadustöös edasijõudmise hindamiseks perioodilise atesteerimise ülikooli kehtestatud tingimustel ja korras. Seega on võimalik hinnata, kas ja kuidas ta õppe- ja teadustöö kava täidab. Kui aga tähtajaline elamisluba antakse esimest korda, ei ole seda võimalik teha. Ühtlasi ei ole võimalik alates 1. augustist 2022 immatrikuleeritud doktorandi õppekoormust küsida, kuna ülikool ei märgi seda EHIS-sse.

Välismaalasele võib anda tähtajalise elamisloa õppimiseks kehtivusajaga kuni õppekava nominaalaja lõpuni, kuid mitte kauemaks, kui on õppimise eeldatav kestus. Elamisluba võib pikendada kuni õppekava nominaalaja lõpuni, või kui nominaalaeeg on lõppenud, õppimise eeldatava kestuse lõpuni. Kehtivusaja määramisel lähtub PPA muu hulgas õppeasutuse kutsel märgitud õpingute algus- ja lõppkuupäevast.

Muudatus tehakse kooskõlastusringil HTM-lt saadud ettepaneku põhjal.

3.3.7. Kaaluka riikliku huvi alusel antud tähtajalise elamisloa töötamise piirangu kehtetuks tunnistamine (§ 1 p 55)

Eelnõu § 1 punktiga 55 tunnistatakse kehtetuks **VMS-i § 200⁴**, et korrastada VMS-i ja kaotada kaaluka riikliku huvi alusel tähtajalise elamisloa saanud välismaalase Eestis töötamise piirang.

⁵⁰ Karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus (Euroopa Liidu õigusest tulenevad rahatrahvid). – [RT I, 11.03.2023, 1](#).

⁵¹ Õppetoetuste ja õppelaenu seaduse muutmise ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus. – [RT I, 15.03.2022, 1](#).

Kaaluka riikliku huvi alusel tähtajalise elamisloa andmise võimalus loodi VMS-i 1. jaanuaril 2015. aastal, et võimaldada asuda Eestisse elama välismaalasel, kellel puudub muu VMS-s sätestatud elamisloa taotlemise alus, kuid kelle elama asumine Eestisse on ülekaalukalt avalikes huvides. Muudatusega sooviti vältida olukorda, kus riik küll soovib, et välismaalane asuks Eestisse elama, kuid kuna välismaalane ei vasta õppimiseks, töötamiseks, ettevõtluseks või abikaasa juurde elama asumiseks tähtajalise elamisloa andmise tingimustele ja ei ole ka asjaomast välislepingut, ei olegi võimalik talle elamisluba anda.

Kaaluka riikliku huvi alusel tähtajalise elamisloa andmine on erandlik. Sellel alusel tähtajalise elamisloa andmise eeldus on, et seda toetab Vabariigi Valitsus või valitsusasutus, kelle hinnangul on välismaalase Eestis elamisloa alusel elamine riiklikes huvides. Sellel alusel tähtajalise elamisloa saanud välismaalase puhul puudub vajadus piirata juurdepääsu Eesti tööjõuturule. Seega kaotatakse kaaluka riikliku huvi alusel tähtajalise elamisloa saanud välismaalase Eestis töötamise piirang. Seni ei ole PPA sellel alusel andnud ühtegi tähtajalist elamisluba.

3.3.8. Kinnipeetava tähtajalise elamisloa taotluse läbivaatamine (§ 1 p 62)

Eelnõu § 1 punktiga 62 täiendatakse **VMS-i § 219 lõikega 3**. Sellega nähakse ette, et sama paragrahvi lõike 1 punkti 6 erandina võib vaadata läbi Eesti kinnipidamisasutuses viibiva kinnipeetava, vahistatu ja arestialuse tähtajalise elamisloa taotluse, kui neid ei pea ükski riik kehtivate seaduste alusel oma kodanikeks.

VMS-i § 219 lõike 1 punktis 6 on sätestatud, et tähtajalise elamisloa taotlus loetakse ilmselgelt põhjendamatuks ja see jäetakse läbi vaatamata, kui välismaalase puhul ei ole nõutav tähtajalise elamisloa olemasolu Eestis. VMS-i § 43 lõike 1 punkti 5 ja lõike 3 ning § 105 lõike 1 kohaselt ei vaja välismaalane Eestis kinnipeetava, vahistatu või arestialusena viibides elamiseks ega töötamiseks tähtajalist elamisluba. See tähendab, et kinnipeetava, vahistatu või arestialuse tähtajalise elamisloa taotlus jäetakse VMS-i kohaselt läbi vaatamata ja PPA-l puudub kaalutlusõigus.

VMS-s on lähtutud põhjendatud eeldusest, et kinnipeetav, vahistatu või arestialune ei vaja kinnipidamisasutuses viibimiseks tähtajalist elamisluba, sest sellega antakse talle õigus Eestis elada, kuid tal on kohustus viibida kinnipidamisasutuses. Samuti toetab see Justiitsministeeriumi välja töötatud ruumilise eripreventsiooni poliitikat⁵², mille kandva põhimõtte kohaselt tuleb rangelt hinnata, kas vanglas karistust kandev välismaalane peab pärast vanglast vabanemist jätkama oma edasist elu Eestis.

Avaliku korra või riigi julgeoleku kaalutlustel väljasaatmise otsuse tegemisel lähtutakse Boultifi-Üneri-Maslovi kriteeriumidest⁵³. Nende kohaselt peab PPA isikust lähtuvat ohtu hindama võimalikult hilises staadiumis. Seda on leidnud ka Rügikohus⁵⁴. Seetõttu tuleb viia võimaliku väljasaadetava tähtajalise elamisloa menetlus läbi vahetult enne tema vanglast vabanemist ja kehtiv regulatsioon on seda eesmärki silmas pidades põhjendatud. Justiitsministri 25. jaanuari 2001. aasta määruse nr 11 „Kinnipeetava vanglast vabastamise kord“ § 4² kohaselt esitab vangla sotsiaaltöötaja vähemalt kuus kuud enne välismaalasest kinnipeetava vanglast vabanemist või võimalikku tingimisi ennetähtaegset vabastamist PPA-le päringu, et selgitada välja kinnipeetavale tähtajalise elamisloa andmine või tema väljasaatmine. See on ka põhjus,

⁵² Justiitsministeerium. 2016. [Ruumilise eripreventsiooni poliitika](#).

⁵³ Kriteeriumid tulenevad järgmistest Euroopa Inimõiguste Kohtu otsustest: 2. augusti 2001. aasta otsus kohtuasjas 54273/00, [Boultif vs. Šveits](#), p 48; 18. oktoobri 2006. aasta otsus kohtuasjas 46410/99, [Üner vs. Madalmaad](#), p-d 57–58; 23. juuni 2008. aasta otsus kohtuasjas 1638/03, [Maslov vs. Austria](#), p 68 jj.

⁵⁴ RKHKo, [3-17-1545](#), p-d 21 ja 22.

miks VMS-i §-s 214 on sätestatud kinnipeetavale, vahistatule ja arestialusele võimalus esitada tähtajalise elamisloa taotlus.

Praktikas on aga kerkinud esile probleem nende välismaalastest kinnipeetavatega, keda ei pea ükski riik kehtivate seaduste alusel oma kodanikeks. Need on eeskätt Eesti pikaajalised elanikud, kelle puhul puudub välisriik, kes võtaks nad vastu. Justiitsministeeriumi hinnangul ei ole kehtiv regulatsioon, mille järgi ei ole võimalik enne vangistusest vabastamist tähtajalise elamisloa taotlust läbi vaadata, kooskõlas vangistuse taasühiskonnastava eesmärgiga.

Seetõttu täiendatakse VMS-i § 219 lõikega 3, mille kohaselt võib PPA vaadata erandina läbi välismaalasest kinnipeetava, vahistatu või arestialuse tähtajalise elamisloa taotluse tingimusel, et ükski riik ei pea teda kehtivate seaduste alusel oma kodanikuks. See tähendab praktikas, et sellise välismaalase Eestist väljasaatmine on võimatu. Lõige 3 on erand üldreeglist, st ka määratlemata kodakondsusega välismaalase puhul ei ole nõutav elamisloa olemasolu ja selle taotlemine peab olema põhjendatud. Üks põhjus võib olla näiteks tähtajalise elamisloa vajadus seetõttu, et välismaalane viibib avavanglas.

3.3.9. Kutsuja kohustuste lõppemine (§ 1 p-d 4, 68 ja 69)

Eelnõu § 1 punktiga 69 täiendatakse **VMS-i § 291 lõikega 5**, et reguleerida välismaalase kutsuja kohustuste lõppemist. See on tekitanud praktikas küsimusi, kuna VMS-s puudub selge regulatsioon, millal kutsuja kohustused lõppevad. Õigusselguse huvides nähakse lõikega 5 ette, et need lõppevad, kui:

- 1) välismaalasele antakse Eestis ajutiseks viibimiseks või elamiseks uus seaduslik alus;
- 2) välismaalase lühiajaline Eestis töötamine registreeritakse uue tööandja juurde või
- 3) välismaalane lahkub Eestist väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse §-s 17 nimetatud riiki ning on kandnud menetlus-, väljasõidukohustuse sundtäitmise ja kinnipidamiskeskuse või politsei arestimajas viibimise kulud (VMS-i § 291 lg 3).

Punktis 1 nimetatud seadusliku aluse all mõeldakse näiteks olukorda, kus välismaalane viibib Eestis õppimiseks antud D-viisa või tähtajalise elamisloa alusel ja asub pärast õpingute lõpetamist töötamiseks antud tähtajalise elamisloa alusel Eestis tööle. Töötamiseks tähtajalise elamisloa andmisega lõppevad õppeasutusest kutsuja kohustused ja need tekivad tööandjal, kelle juures töötamiseks on välismaalasel uus kehtiv tähtajaline elamisluba. Samuti mõeldakse seadusliku aluse all näiteks olukorda, kus välismaalane vahetab tööandjat ja talle antakse uus tähtajaline elamisluba töötamiseks uue tööandja juures.

Eelnõu § 1 punktidega 4 ja 68 korrastatakse lühendikasutust nii, et termini „kutsuja“ lühend võetakse VMS-s kasutusele selle esmakordsel esinemisel **VMS-i § 40² lõikes 1** ja **VMS-i § 284 lõikest 1** jäetakse lühendi kasutuselevõtt välja. Muudatused on tehnilised.

3.3.10. Tervisekindlustuslepingu nõue (§ 1 p 7 ja § 3 p 1)

Eelnõu § 1 punktiga 7 muudetakse **VMS-i § 62 lõike 2 punkti 4**, et korrastada D-viisa andmise tingimusena kehtivat tervisekindlustuslepingu nõuet. Tervisekindlustuslepingu nõue tuleneb vajadusest tagada, et Eestis viibimise ajal ei muutuks välismaalane koormaks riigi sotsiaal- ja tervishoiusüsteemile. Edaspidi peab välismaalasel ka juhul, kui ta on kavandanud D-viisa kehtivusaajal reisida Eestisse mitu korda, olema iga kord kehtiv tervisekindlustusleping, mitte ainult esimesel korral. Kehtima jääb põhimõte, et tervisekindlustuslepingut ei pea olema välismaalasel, kes on kohustusliku ravikindlustusega kindlustatud isik ravikindlustuse seaduse

tähenduses. Seega, näiteks välismaalane, kes töötab Eestis viisa alusel, peab tõendama tervisekindlustuslepingu olemasolu üksnes ajal, kui tal ei ole riiklikku ravikindlustust. Muudatus tehakse kooskõlastusringil VÄM-lt saadud ettepaneku põhjal.

Eelnõu § 3 punktiga 1 täiendatakse **ELKS-i § 20 lõike 1 punkte 2 ja 3**, et lubada Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliikmel riikliku ravikindlustuse asemel sõlmida tervisekindlustusleping, mis tagab Eestis viibimise ajal tema haigusest või vigastusest tingitud ravikulude tasumise. See õigus tuleneb direktiivi 2004/38/EÜ⁵⁵ artikli 7 lõike 1 punktist b, mis on ekslikult Eesti õigusesse üle võetud, kuna direktiivi eestikeelne tõlge on eksitav.

3.4. Eelnõu jõustumine

Eelnõu §-ga 6 sätestatakse seaduse jõustumise aeg. Enamik seadusest jõustub 2026. aasta 1. jaanuaril, et anda piisav kohanemisaeg ning tagada piisav ettevalmistus- ja üleminekuage, et täita püsivalt Eestisse elama asumiseks tähtajalise elamisloa andmise lisatingimusi.

- **Eelnõu § 1 punkt 1, § 3 punkt 3 ja § 5 punkt 2**, millega muudetakse ETR-i nimetus elamislubade ja elamisõiguste andmekoguks, jõustuvad 2028. aasta 1. jaanuaril, kui on valminud PPA rändemenetlusinfosüsteemi (edaspidi *RIS*) III etapi teise osa arendus – ETR-i menetluskeskkonna arendus.
- **Eelnõu § 1 punktid 43 ja 48**, millega kehtestatakse PPA, HTM-i ja töötukassa andmekogude andmevahetuse muudatused, jõustuvad 2029. aasta 1. jaanuaril, kui on planeeritud valmima RIS-i IV etapi arendus – konsultatsioonimenetlus, sealhulgas ETR-i ning töötukassa ja HTM-i andmekogude andmevahetuslahendus.

4. Eelnõu terminoloogia

- 1) ETR nimetatakse ümber **elamislubade ja elamisõiguste andmekoguks**, kuna alates 1. septembrist 2013 ei viida enam VMS-i alusel läbi eraldi tööloa menetlust. Seetõttu on mõistlik jätta ETR-i nimetusest välja viide tööloale. Andmekogude nimetuste ühtlustamiseks asendatakse sõna „register“ sõnaga „andmekogu“.
- 2) Andmekogude andmekoosseisu sätetes kasutatakse terminit „**isiku üldandmed**“. Isiku üldandmed on nimi, isikukood või selle puudumise korral sünniaeg, sugu, kodakondsus, kontakt, sealhulgas aadress, ja emakeel.
- 3) VMS-s võetakse kasutusele termin „**jõustruktuur**“. Tähtajalise elamisloa andmisest keeldumise üks kehtivatest alustest on, et välismaalane töötab või on põhjendatud alus arvata, et ta töötab välisriigi luure- või julgeolekuteenistuses või ta on olnud või on põhjendatud alus arvata, et ta on olnud välisriigi luure- või julgeolekuteenistuses ning tema vanus, auaste või muud asjaolud ei välista tema kutsumist teenistusse välisriigi julgeoleku- või relvajõududesse või teistesse relvastatud formeringutesse. Eelnõuga lisatakse luure- või julgeolekuteenistusele muus jõustruktuuris töötamine või teenimine või seos sellega. Muu jõustruktuuri all mõeldakse välisriigi mistahes riiklikku või mitteriiklikku jõustruktuuri, milles töötamine või millega seotus võib ohustada Eesti avalikku korda ja riigi julgeolekut. See võib olla näiteks politsei, piirivalve, vangla, erakorralise olukorra ministeerium, relvastatud päästeteenistus või turvateenistus.

⁵⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiiv 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil ning millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja tunnistatakse kehtetuks direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ, 75/35/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ ja 93/96/EMÜ. – [ELT L 158, 30.04.2004, lk 77–123](#).

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu on kooskõlas Euroopa Liidu õigusega. Eelnõuga ei võeta üle Euroopa Liidu õigust, kuid selle koostamisel on arvestatud järgmiste Euroopa Liidu õigusaktidega:

- 1) hooajatöötajate direktiiv 2014/36/EL;
- 2) ettevõtjasiseselt üleviidud töötajate direktiiv 2014/66/EL;
- 3) õpi- ja teadusrände direktiiv (EL) 2016/801;
- 4) nõukogu 22. septembri 2003. aasta direktiiv 2003/86/EÜ perekonna taasühinemise õiguse kohta⁵⁶;
- 5) lähetatud töötajate direktiiv 96/71/EÜ;
- 6) sanktsioonide direktiiv 2009/52/EÜ;
- 7) direktiiv (EL) 2019/1024;
- 8) direktiiv (EL) 2021/1883;
- 9) direktiiv 2004/38/EÜ.

Eelnõu koostamisel on arvestatud ka isikuandmete töötlemise põhimõtteid, mis on kooskõlas isikuandmete kaitse üldmäärusega.

6. Seaduse mõjud

6.1. Menetluste ja andmevahetuse tõhustamine

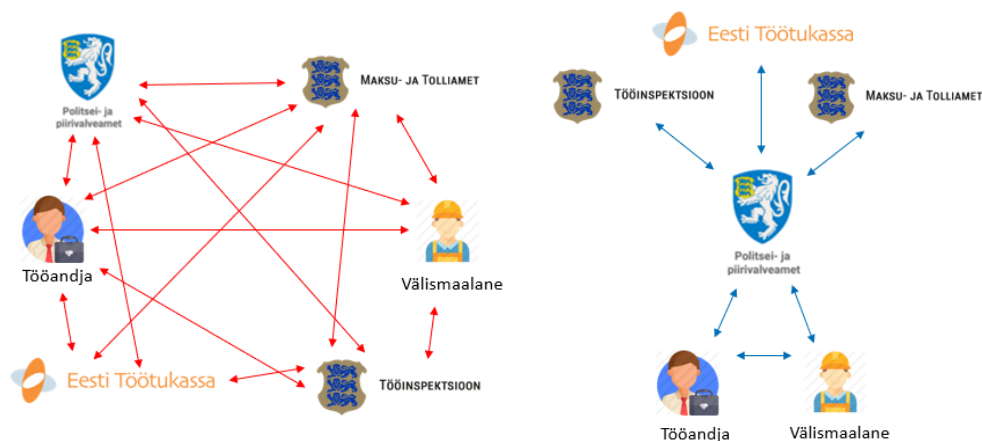
Eelnõuga:

- ✓ võimaldatakse välismaalasel ja tema Eestisse kutsujal suhelda riigiga elektrooniliselt ja paberivabalt ühe akna põhimõttel ning edastada Eestis elamise ja töötamise andmeid ja dokumente erinevatele riigiasutustele PPA kaudu kooskõlas andmete ühekordse esitamise põhimõttega;
- ✓ kaasajastatakse PPA rändevaldkonna andmekogude regulatsiooni ning luuakse õiguslikud alused, et PPA, MTA, TI, töötukassa ja HTM-i andmekogud saaksid vahetada välismaalase Eestis elamise, töötamise ja õppimise andmeid üle X-tee.

Praegu peavad tööandjad välismaalase Eestis töötamise andmeid esitama mitmele riigiasutusele (vt joonis). Muudatuste tulemusena tekib riigil terviklikum ülevaade rändest ning andmeid kogutakse ühtsetel põhimõtetel ja neid saab võrrelda, mis muudab kogu rändehalduse terviklikumaks. Lisaks saab riik kasutada oma ressursi tõhusamalt seal, kus see on vajalik.

Tööandja, välismaalase ja riigi jaoks on suurim muudatus see, et andmete esitamise aeg lüheneb. Kui praegu kulub tööandjal, välismaalasel ja ametnikul välismaalase Eestis viibimise, elamise ja töötamise taotluse täitmisele ja andmete esitamisele või vastuvõtmisele keskmiselt 25–50 minutit nii PPA-s, MTA-s, TI-s kui ka töötukassas, võib see õiguskeskkonna muutmise ja arendustegevuse tulemusena olla edaspidi hinnanguliselt 20 minutit kokku.

⁵⁶ [ELT L 251, 03.10.2003, lk 12–18.](#)



Joonis. Riigile välismaalase Eestis töötamise andmete esitamine praegu (vasakul) ja tulevikus (paremal)

6.1.1. Mõju riigiasutuste korraldusele

Sihtrühm: asutused, kes viivad läbi või on kaasatud välismaalase Eestis viibimise, elamise ja töötamise menetlustesse, st PPA, KAPO, Eesti välisesindused, töötukassa, TI ja MTA. Kõige rohkem mõjutavad menetluste ja andmevahetuse tõhustamise muudatused PPA ametnikke, kes viivad läbi lühiajalise Eestis töötamise registreerimise, elamisloa ja elamisõiguse taotluste menetlusi, s.o umbes 200 ametnikku.

Mõju ulatus on keskmine. PPA ülesanne on tagada, et välismaalased täidavad neile VMS-ga seatud tingimusi Eestis viibimise, töötamise, õppimise, pereelu elamise jms kohta. PPA eesmärk on nii ennetada ja tõkestada ebaseaduslikku Eestis viibimist, elamist ja töötamist kui ka tagada, et välismaalased kasutavad neile antud viibimisõigust eesmärgipäraselt. Välismaalase Eestis viibimise, elamise ja töötamise andmete elektrooniline esitamine läbi ühtse PPA iseteeninduskeskkonna muudab andmete esitamise võimalused paindlikumaks ning vähendab nii PPA kui ka Eesti välisesinduste, töötukassa, TI ja MTA töökoormust. Selle asemel, et võtta taotlusi vastu kohapeal või posti või e-posti teel ja sisestada selle põhjal andmeid, saavad asutused asuda viima kohe läbi menetlusi, kuna andmed liiguvad X-tee kaudu riiklike andmekogude vahel automaatselt. Muudatus võimaldab seeläbi tõhusamalt ennetada ja tõkestada Eestis viibimise, elamise ja töötamise nõuete väärakendamist ning rikkumisi.

Praegu viib PPA RIS-s läbi suurusjärgus 40 000 rändevaldkonna menetlust⁵⁷ aastas. RIS-i kaasajastamine tagab võimaluse viia läbi ressursisäästlikke ja kliendisõbralikke lühiajalise Eestis töötamise registreerimise, elamisloa ja elamisõiguse menetlusi. PPA-l on võimalik viia neid menetlusi edaspidi läbi automaatsäringute põhjal ning töödelda nendes antud haldusaktide ja sooritatud toimingute andmeid senisest tõhusamalt. Lisaks võimaldab RIS-i ajakohastamine arendada seda edaspidi tõhusamalt ja paindlikumalt. Seeläbi hoitakse kokku ka arenduskulusid. Seega mõjutab PPA rändevaldkonna andmekogude ja nende regulatsiooni kaasajastamine PPA töökorraldust positiivselt.

Andmevahetuse õiguslike aluste loomine aitab tõhustada välismaalase Eestis viibimise, elamise ja töötamise menetlusi. Muudatus võimaldab asutustel kasutada ressursi senisest paremini, sest nad saavad kohe reageerida, kui andmevahetusest saadakse vajalikud andmed. Samuti

⁵⁷ Lühiajalise Eestis töötamise registreerimine või sellest keeldumine või selle kehtetuks tunnistamine või menetluse lõpetamine ning elamisloa või elamisõiguse andmine või pikendamine või sellest keeldumine või selle kehtetuks tunnistamine või menetluse lõpetamine.

võimaldab muudatus hoida asutustel kokku kulusid, mis on praegu vajalikud andmevahetuse korraldamiseks, sest andmeid vahetatakse teabenõude alusel e-posti teel krüpteeritult või läbi MISP2-keskkonna üle X-tee. Seega mõjutab ka andmevahetuse õiguslike aluste loomine asutuste töökorraldust positiivselt.

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

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on keskmine. Muudatuste rakendamiseks on vaja teha arendustöid, mis on keerulised ja mahukad ning muudavad mitme asutuse senist töökorraldust. Arendustöödega kaasnevad riskid, näiteks meeskonnaliikmete vahetus, aeglane või puudulik infovahetus ning arendustööde mahu ja sisu muutumine või alahindamine, mis võivad mõjutada avaliku teenuse osutamist. Ebasoovitava mõju kaasnemine on küll võimalik, kuid seda maandatakse pideva koostöö, tõhusa infovahetuse, põhjaliku arendustegevuse ja muudatuste etapikaupa rakendamise kaudu.

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatusega kaasneb sihtrühmale **oluline positiivne mõju**: paraneb riigi andmete kogumise, haldamise ja vahetamise võimekus. Muudatuse rakendamisega võib kaasneda küll ebasoovitav mõju, kuid riskide maandamisega tegeletakse pidevalt ja seetõttu on sellise riski realiseerumine pigem ebatõenäoline.

6.1.2. Mõju riigi julgeolekule ja siseturvalisusele

Sihtrühm: Eesti elanikud. 2024. aasta alguse seisuga elas Eestis 1 366 491 inimest.⁵⁸

Mõju ulatus on keskmine. Välismaalase Eestis viibimise, elamise ja töötamise andmete elektrooniline esitamine läbi ühtse PPA iseteeninduskeskkonna on kaasaegne ja ökonoomne lahendus. Seeläbi tõhustub õiguskaitseorganite töö ja väheneb haldusorganite koormus andmete riiklikesse andmekogudesse kandmisel. See omakorda parandab rändekontrolli võimekust ja avaldab positiivset mõju riigi julgeolekule ja siseturvalisusele. RIS-i kaasajastamine aitab PPA tööd tõhustada ja parandab haldusorganite menetlusvõimekust, mis omakorda aitab senisest tõhusamalt tagada avalikku korda, turvalisust ja sisejulgeolekut, sealhulgas ennetada võimalikke ohte. Seeläbi mõjub muudatus positiivselt ka elanike turvatundele ja elukeskkonna turvalisusele. Seega on muudatusel positiivne mõju Eesti siseturvalisusele ja julgeolekule, sealhulgas laiemalt Schengeni ala toimimisele ja liikmesriikide julgeoleku tagamisele.

Mõju avaldumise sagedus on keskmine. Muudatused aitavad tõsta rändekontrolli võimekust, mis omakorda aitab suurendada elanike turvatunnet. Samas ei mõjuta muudatused Eesti elanike igapäevast elukorraldust ega senist toimimist ja ei eelda seega sihiteadlikku ümberkohanemist. Samuti on Eesti elanike kokkupuude muudatusega ebaregulaarne ja juhuslik.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on keskmine. Pigem on mõju Eesti elanikele positiivne, sest andmete edastamine riigile on senisest kiirem, lihtsam ja mugavam ning riigiasutustevaheline andmevahetus tõhusamalt korraldatud. See aitab efektiivsemalt avastada ja kiiremini reageerida väärkasutusele ja rikkumistele, mis võivad Eesti elanikke ohustada.

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatus avaldab **olulist positiivset mõju** riigi julgeolekule ja siseturvalisusele, arvestades Eesti majanduslikke ja välispoliitilisi huve. Mõju on positiivne, kuna riik võtab läbi andmevahetuse tõhustamise ja RIS-i kaasajastamise tõhusaid meetmeid

⁵⁸ Statistikaamet. [Rahvaarv](#).

oma elanike turvatunde tagamiseks ja riskide maandamiseks. Ebasoovitava mõju kaasnemise risk Eesti elanike elukorraldusele ja turvalisusele suureneks, kui jätta muudatus tegemata.

6.1.3. Mõju majandusele

Sihtrühm: tööandjad, kes kasutavad välistööjõudu. Statistikaameti andmetel⁵⁹ on 2023. aasta seisuga majanduslikult aktiivseid ettevõtteid Eestis 153 883. Ajavahemikul 2019–2023 on VMS-i alusel lühiajalise Eestis töötamise registreerimist taotlenud ca 9000 tööandjat ja välismaalased taotlenud tähtajalist elamisloa töötamiseks ca 4000 tööandja juures.

Mõju ulatus on keskmine. Riigi ülesanne on tagada soodne majanduskeskkond, et majandus saaks kasvada. Muudatusega võimaldatakse välismaalastel suhelda riigiga paberivabalt ning tööandjatel, kes kasutavad välistööjõudu, esitada välismaalase Eestis elamise ja töötamise andmeid ja dokumente erinevatele riigiasutustele PPA kaudu kooskõlas andmete ühekordse esitamise põhimõttega. Muudatus toetab tööandjate rahvusvahelist konkurentsivõimet, takistamata või piiramata seejuures konkurentsi tööandjate vahel. Muudatusel on majandusele positiivne mõju, sest halduskoormus väheneb. Kõige ulatuslikum on muudatuse mõju tööandjatele, kes kasutavad välistööjõudu. Kui praegu on nii andmete edastamise kui ka sisestamise ajakulu hinnanguliselt 25–55 minutit sõltuvalt asutusest ja menetlusest, siis PPA iseteeninduskeskkonna kaudu võiks selleks kuluda hinnanguliselt kokku 20 minutit. Kuna välistööjõu kasutamise kohta andmete edastamine kiireneb ja lihtsustub ning tööandjate halduskoormus ja kulud vähenevad, paranevad ka Eestisse investeerimise võimalused. See omakorda toetab Eesti majanduse arengut. Seega on mõju majandusele positiivne.

Mõju avaldumise sagedus on keskmine, kuna muudatus ei puuduta kõiki inimesi, vaid üksnes tööandjaid, kes soovivad värvata välistööjõudu. Võimalikud töökorraldusmuudatused on ühekordsed, kuid positiivsed, sest tööandjad ei pea enam käima asutustes kohal, et taotleda näiteks töötukassa luba või esitada PPA teeninduses andmeid.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike. Pigem on mõju sihtrühmale positiivne, sest andmete edastamine riigile on senisest kiirem, lihtsam ja mugavam. Võimalikke riske, mis võivad kaasneda teadmatusel, aitavad maandada tõhus infovahetus ja muudatuse etapikaupa rakendamine.

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatus avaldab Eesti majandusele **olulist positiivset mõju**: riigile andmete edastamine muutub kiiremaks, mugavamaks ja lihtsamaks. Selle tulemusel vähenevad tööandjate halduskoormus ja kulud.

6.2. Tööränne

Eelnõuga korrastatakse ja ajakohastatakse töörände regulatsiooni, arvestades praktikas ilmnunud kitsaskohti ning pidevalt muutuvat väliskeskkonda, et tugevdada rändekontrolli-võimekust, ennetada ja tõkestada viibimisaluse väärkasutust ning tagada ettevõtluskeskkonna aus konkurents. Lisameetmed, millega sätestatakse tööandjale **Eesti äriregistris registreerimise nõue ja töötamiseks tähtajalise elamisloa taotlemise korral tegeliku majandustegevuse ajaline määr**, on vajalikud, et tugevdada rändekontrolli ning ennetada ja tõkestada väärkasutust ning ohtu avalikule korrale ja riigi julgeolekule. VMS-i menetlustel on tähtis seadusest tulenev eesmärk: tagada, et välismaalase Eestisse saabumine, Eestis ajutine viibimine, elamine ja töötamine ning Eestist lahkumine oleksid kooskõlas avalike huvidega ning vastaksid avaliku korra ja julgeoleku kaitse vajadusele. Töörände regulatsiooni korrastamine, mille tulemusena

⁵⁹ Statistikaamet 2023. [Majandusüksused](#) 25.10.2023 seisuga. – Eesti avaandmed.

jäetakse välja lapsehoidja-koduabilise regulatsioon, ajakohastatakse renditöö regulatsiooni ja täpsustatakse kaugtööks antud viisa alusel Eestis töötamise regulatsiooni, on vajalik, kuna kehtiv regulatsioon on keerukas, pole piisavalt selge ning sisaldab mitmeid töötamise kategooriaid ja tingimusi. See tekitab teadmatusest eksimusi, võimaldab tahtlikku kuritarvitamist ja muudab nõuete täitmise kontrolli keerukaks.

6.2.1. Mõju riigiasutuste korraldusele

Sihtrühm:

- 1) PPA ametnikud, kes teevad viisa, lühiajalise Eestis töötamise registreerimise ja töötamiseks tähtajalise elamisloa eel- ja järelkontrolli, s.o umbes 250 ametnikku, ning
- 2) konsulaarametnikud, kes viivad läbi viisamenetlusi ja võtavad vastu tähtajalise elamisloa taotlusi, s.o umbes 40 konsulaarametnikku.

Mõju ulatus on keskmine. Muudatused, millega 1) sätestatakse tööandjale Eesti äriregistris registreerimise nõue, 2) nähakse tööandjale töötamiseks tähtajalise elamisloa taotlemise korral ette tegeliku majandustegevuse ajaline määr ning 3) korrastatakse muud töörande regulatsiooni, toovad kaasa mõningase mõju PPA ja Eesti välisesinduste töökorraldusele. Muudatuste tulemusena tuleb teha teavitustegevusi ning täiendada infomaterjale ja veebikeskkondade infot. PPA peab täiendama menetlusjuhendeid ning koolitama ametnikke, kes viivad läbi elamisloa- ja viisamenetlust, ning teostavad migratsioonijärelevat.

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

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike. Võimalikke riske, et muudatustest ei olda teadlikud või need ei rakendu eesmärgipäraselt, aitab maandada tõhus ja pidev teavitus- ja koolitustegevus.

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatustega kaasneb sihtrühmale **oluline positiivne mõju**, kuna korrastatakse töörande regulatsiooni ning riik võtab tõhusaid meetmeid, et maandada viisade ja elamislubade väärkasutuse riske ning ennetada ohtu avalikule korrale ja riigi julgeolekule.

6.2.2. Mõju riigi julgeolekule ja siseturvalisusele

Sihtrühm: Eesti elanikud. 2024. aasta alguse seisuga elas Eestis 1 366 491 inimest.⁶⁰

Mõju ulatus on keskmine. Ebaseadusliku rände viisid, näiteks viisa, elamisloa või muu töötamise õigusliku regulatsiooni väärkasutus, sõltuvad sageli sellest, millise rändekanali kaudu on kõige lihtsam välismaalasel Euroopa Liitu, sealhulgas Eestisse, siseneda. Muudatustel, millega sätestatakse tööandjale Eesti äriregistris registreerimise nõue ja nähakse töötamiseks tähtajalise elamisloa taotlemise korral ette tegeliku majandustegevuse ajaline määr, on positiivne mõju Eesti julgeolekule ja siseturvalisusele, kuna suureneb tõenäosus, et Eestis tegelevad usaldusväärsed tööandjad. Samuti on muudatustel, millega jäetakse välja lapsehoidja-koduabilise regulatsioon, ajakohastatakse renditöö regulatsiooni ja täpsustatakse kaugtööks antud viisa alusel Eestis töötamise regulatsiooni, positiivne mõju riigi julgeolekule ja siseturvalisusele, kuna need vähendavad töörande väärkasutuse võimalusi.

⁶⁰ Statistikaamet. [Rahvaarv](#).

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

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on keskmine. Võimalikku ebasoovitavat mõju, mis võib tuleneda viisa, elamisloa või muu töötamise regulatsiooni väärkasutusest, aitavad vältida VMS-s sätestatud tingimused ja kaalutusõigus Eestis ajutiseks viibimiseks või elamiseks tähtajalise elamisloa andmisel või sellest keeldumisel, samuti PPA tõhus järelkontrollimenetlus. Nii eel- kui ka järelkontrolli menetluses on võimalik selgitada ja maandada välismaalasega seotud võimalikke julgeolekuriske. Eesti elanikele on muudatused pigem soodsad, kuna lisa-nõuete kehtestamisega suureneb tõenäosus, et Eestis tegutsevad usaldusväärsed tööandjad ja nende tööle võetud välismaalased on samuti õiguskaualekad. See omakorda suurendab riigi julgeolekut ja elanike turvatunnet.

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatustel on Eesti elanikele oluline positiivne mõju, sest need aitavad seista ebaseadusliku sisserände ning viisade ja elamislubade väärkasutuse vastu, et tagada avalik kord ja ohjeldada kuritegevust. Muudatusel on seega ka positiivne mõju Eesti siseturvalisusele ja julgeolekule, sealhulgas laiemalt Schengeni ala toimimisele ja liikmesriikide julgeoleku tagamisele.

6.2.3. Mõju majandusele

Sihtrühm: tööandjad, kes kasutavad välistööjõudu. Statistikaameti andmetel on Eestis 2023. aasta seisuga majanduslikult aktiivseid ettevõtteid 153 883⁶¹. Aastatel 2019–2023 on VMS-i alusel lühiajalise Eestis töötamise registreerimist taotlenud ca 9000 tööandjat ja välismaalased taotlenud tähtajalist elamisluba töötamiseks ca 4000 tööandja juures. Seega on tööandjaid, kes tõenäoliselt võtavad tööle välismaalasi, võrreldes kõigi Eesti majanduslikult aktiivsete ettevõtetega vähe ja sihtrühm on väike.

Lühiajalise Eestis töötamise registreerimise ja töötamiseks esmakordse tähtajalise elamisloa andmise otsuste statistika on tabelites 14 ja 15. Lühiajalist Eestis töötamist on 2023. aastal võrreldes varasemaga registreeritud vähem. Põhjus on eelkõige selles, et Ukraina kodanikud on taotlenud rahvusvahelist ja ajutist kaitset ning Venemaa ja Valgevene kodanikele on kehtestatud sanktsioonid.

Tabel 14. Lühiajalise Eestis töötamise registreerimise ja töötamiseks esmakordse tähtajalise elamisloa andmise otsuste arv aastatel 2019–2023 (allikas: PPA)

	2019	2020	2021	2022	2023
Lühiajalise Eestis töötamise registreerimine	32 170	22 060	32 882	24 378	7068
Töötamiseks tähtajalise elamisloa andmine	2215	2089	2249	2463	2054

Tabel 15. Lühiajalise Eestis töötamise registreerimine töötamise liigi kaupa aastatel 2019–2023 (allikas: PPA)

Töötamise liik	2019	2020	2021	2022	2023
Üldkorras	25 170	17 027	25 373	19 065	4612
Hooajatöö	5020	3524	5156	2755	1218
Tippspetsialist	441	373	842	1100	494
Teenuse vaba liikumine	73	204	327	189	224

⁶¹ Statistikaamet 2023. [Majandusüksused](#) 25.10.2023 seisuga. – Eesti avaandmed.

Iduettevõttes	522	355	560	709	152
Sportlane/treener/spordikohtunik/sporditöötaja	129	136	193	108	83
Teaduslik tegevus / akadeemiline töötaja	97	82	94	115	62
Noorteprojekti/-programmis	52	53	52	48	43
Loominguline töötaja	215	82	99	57	40
Lähetatud töötaja	303	121	47	94	35
Õpetaja	63	36	35	62	32
Vaimulik/nunn/munk	30	19	50	41	29
Praktika eesmärgil	40	33	48	27	23
Kasvuettevõttes	0	0	0	0	19
Ettevõtjasisene üleviimine	5	5	1	4	2
Lapsehoidja	9	8	5	3	0
Välisleping	0	0	0	1	0
Märkimata	1	2	0	0	0
Ekspert/nõustaja/konsultant	0	0	0	0	0
Seadmete paigaldaja / oskustööline	0	0	0	0	0
Kokku	32 170	22 060	32 882	24 378	7068

16. mai 2024. aasta seisuga on registreeritud lühiajaliselt Eestis töötama **3691** välismaalast. Peamiselt on need Ukraina (990), Moldova (837), Usbekistani (357), Gruusia (254), Lõuna-Aafrika Vabariigi (169), India (147), Türgi (91), Kasahstani (90), Aserbaidžani (82) ja Ameerika Ühendriikide (61) kodanikud. **84% on mehed** (3098) ja **16% naised** (593). Vanuse järgi on nad peamiselt **35–39-aastased** (662), **30–34-aastased** (622), **25–29-aastased** (612), **40–44-aastased** (488) ja **20–24-aastased** (445). Välismaalased on asunud Eestisse tööle peamiselt üldkorras⁶² (2479), hooajatööks (476), tippspetsialistina⁶³ (203), teenuse osutamiseks (191) ja sportlase, treeneri, spordikohtuniku või sporditöötajana (69). Tööandja põhitegevusala järgi teevad nad tööd peamiselt töötleva tööstuse (902), ehituse (801), põllumajanduse, metsamajanduse ja kalapüügi (458), muu teenindava tegevuse (387) ning veonduse ja laonduse (312) valdkonnas. Töökohtadest on peamised metallitööstuse ja masinaehituse oskustöölised (712), ehitustöölised (699), põllumajanduse, metsanduse ja kalanduse lihttöölised (381), mootorsõidukite ja liikurmasinate juhid (317) ning toiduaine-, puidu- ja rõivatööstuse jms oskus- ja käsitöölised (218).

Tabel 16. D-viisa taotlused reisi eesmärgi järgi aastatel 2019–2023 (allikas: PPA)

Reisieesmärk	2019	2020	2021	2022	2023
Lühiajaline töötamine	18 640	14 638	21 444	12 914	4482
Sugulaste või sõprade külastamine	1417	1479	2302	2367	1349
Õpingud	1882	934	1667	1307	1084
Muu	472	200	379	556	627
Puudub	496	395	597	492	611
Kaugtöö	0	58	176	242	231

⁶² Kohalduvad üldised VMS-s esitatud lühiajalise Eestis töötamise registreerimise tingimused. Tööandjal on nõue maksta välismaalasele töötasu, mille suurus on vähemalt võrdne Statistikaameti viimati avaldatud Eesti aasta keskmise brutokuupalgaga. 2023. aasta märtsist 2024. aasta märtsini on see 1685 eurot.

⁶³ Tööandja on kohustatud maksma tippspetsialistile töötasu, mille suurus on vähemalt võrdne Statistikaameti viimati avaldatud Eesti aasta keskmise brutokuupalga ja koefitsiendi 1,5 korrutisega. 2023. aasta märtsist 2024. aasta märtsini on see 2528 eurot.

Ärireis	3646	366	560	302	175
Iduettevõtlusega tegelemine	179	93	101	77	78
Meditšiinilised põhjused	3	12	20	10	4
Ametireis, poliitilised põhjused	12	0	1	2	0
Sport	4	0	0	0	0
Turism	1	0	0	0	0
Kokku	26 752	18 175	27 247	18 269	8641

Tabel 17. Lühiajalise viisa taotlused reisi eesmärgi järgi aastatel 2019–2023 (allikas: PPA)

Reisieesmärk	2019	2020	2021	2022	2023
Sugulaste või sõprade külastamine	36 131	6082	8633	8582	4980
Turism	82 129	13 171	20 087	10 251	4940
Ärireis	6748	2779	6952	1988	1584
Muu	4349	723	1971	877	612
Sport	7193	1732	1876	757	473
Kultuur	8044	796	1087	526	386
Õpingud	842	186	154	136	171
Ametireis, poliitilised põhjused	259	43	63	41	80
Transiit	904	868	784	193	33
Meditšiinilised põhjused	142	28	56	60	31
Lennujaama transiit	15	0	2	11	1
Iduettevõtlusega tegelemine	1	0	0	0	0
Lühiajaline töötamine	0	0	2	0	0
Kokku	146 757	26 408	41 667	23 422	13 291

Mõju ulatus on keskmine. Muudatused, millega sätestatakse tööandjale Eesti äriregistris registreerimise nõue ja nähakse töötamiseks tähtajalise elamisloa taotlemise korral ette tegelik majandustegevuse ajaline määr, aitavad teha senisest tõhusamalt kindlaks tööandja usaldusväärsuse ja hinnata tema võimekust täita VMS-s sätestatud kutsuja kohustusi. Muudatused loovad tööandja usaldusväärsuse hindamises õigusselguse, tänu millele väheneb Eestis viibimise ja töötamise alustega skeemitamine ja paraneb ettevõtluskeskkonna aus konkurents. Laiemalt toob töörande regulatsiooni ajakohastamine ja korrastamine kaasa üldise positiivse mõju ettevõtluskeskkonnale, soodustades ettevõtjate ausat konkurentsi. Kuivõrd välismaalastele on jätkuvalt tagatud võimalus asuda Eestisse tööle ja muudatused ei piira tööandjate võimalusi võtta välismaalasi tööle, ei esine sihtrühmale negatiivset mõju.

Mõju avaldumise sagedus on väike, kuna muudatused ei puuduta kõiki tööandjaid, vaid üksnes neid, kes kasutavad välistööjõudu ja võtavad välismaalasi tööle VMS-i alusel.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike. Pigem on mõju sihtrühmale positiivne, sest Eesti ettevõtluskeskkonna aus konkurents on paremini tagatud. Võimalikke riske, mis võivad kaasneda teadmatusest, aitavad maandada tõhus ja pidev infovahetus ning teavitustegevus.

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatused **ei avalda sihtrühmale olulist mõju**. Muudatused ei piira tööandjate võimalusi võtta välismaalasi tööle. Endiselt on välismaalastele tagatud võimalus Eestisse saabuda ning siin viibida, elada ja töötada.

6.2.4. Sotsiaalne mõju

Sihtrühm: välismaalased, kes soovivad asuda Eestisse tööle või jätkata Eestis töötamist. 2023. aastal tegi PPA 7068 lühiajalise Eestis töötamise registreerimise ja 2054 töötamiseks esmakordse tähtajalise elamisloa andmise otsust (vt tabel 18).

Tabel 18. Lühiajalise Eestis töötamise registreerimise ja töötamiseks esmakordse tähtajalise elamisloa andmise otsuste arv aastatel 2019–2023 (allikas: PPA)

	2019	2020	2021	2022	2023
Lühiajalise Eestis töötamise registreerimine	32 170	22 060	32 882	24 378	7068
Töötamiseks tähtajalise elamisloa andmine	2215	2089	2249	2463	2054

Mõju ulatus on keskmine. Muudatused mõjutavad tööjõuturgu, aga ei piira tööandjatele välistööjõu kättesaadavust. Tihti ei tunne Eestis töötav välismaalane Eesti seadusi ega Eestis töötamise tingimusi ja nõudeid. Tööandjal, kes kutsub välismaalase Eestisse tööle, on kohustus tagada, et välismaalane vastaks Eestis töötamise tingimustele, sealhulgas peab ta registreerima välismaalase lühiajalise Eestis töötamise või kindlustama, et Eestis tähtajalise elamisloa alusel elaval välismaalasel oleks Eestis töötamise õigus. Töörände regulatsiooni korrastamisega tagatakse välismaalaste õiguste tõhus kaitse. Seega on muudatuste oodatav mõju neile positiivne.

Kuivõrd Eestis töötamise tingimustes ei tehta töörände regulatsiooni korrastamisel põhimõttelisi muudatusi, ei ole põhjust eeldada, et muudatused suurendavad välistööjõu sissearännet. Muudatused, millega jäetakse välja lapsehoidja-koduabilise regulatsioon, ajakohastatakse renditöö regulatsiooni ja täpsustatakse kaugtööks antud viisa alusel Eestis töötamise regulatsiooni, puudutavad väikest ja väga spetsiifilist osa tööturust. Seega ei avalda muudatused sihtrühmale olulist mõju.

Mõju avaldumise sagedus on väike, kuna muudatused ei puuduta kõiki välismaalasi, vaid üksnes neid, kes soovivad asuda Eestisse elama ja tööle või juba viibivad Eestis töötamise eesmärgil. Samuti peavad välismaalased, kes soovivad asuda Eestisse tööle või jätkata Eestis töötamist, viima end muudatustega kurssi ühel korral, kui nad asuvad taotlema või pikendama Eestis viibimiseks, elamiseks või töötamiseks antud luba.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike. Pigem on mõju sihtrühmale positiivne, sest välismaalase õigused on paremini kaitstud. Võimalikke riske, mis võivad kaasneda teadmatusel, aitavad maandada tõhus ja pidev infovahetus ning teavitustegevus.

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatused **ei avalda olulist sotsiaalset mõju**. Muudatustel on sihtrühmale positiivne mõju, sest need aitavad tagada Eestis töötavate välismaalaste õiguste tõhusa kaitse ja parendavad juba Eestis viibivate välismaalaste ligipääsu tööturule.

6.3. Muude VMS-i kitsaskohtade lahendamine

Eelnõuga ajakohastatakse VMS-i, et lahendada praktikas ilmnenud kitsaskohti:

- ✓ täiendatakse püsivalt Eestisse elama asumiseks tähtajalise elamisloa andmise lisatingimusi (vähemalt A2-tasemel eesti keele oskus ja kohanemisprogrammi läbimine);
- ✓ täpsustatakse Eestis olles D-viisa taotlemist;
- ✓ täpsustatakse püsivalt Eestis elamise mõistet;
- ✓ täpsustatakse nõudeid taotluses esitatavatele andmetele ja sellele lisatavatele tõenditele;
- ✓ lihtsustatakse rahvusvahelistumiseks oluliste filmide ja sarjade tootmiseks Eestis töötamist;

- ✓ täiendatakse avaliku korra ja riigi julgeoleku tagamiseks tähtajalise elamisloa andmisest keeldumise aluseid;
- ✓ kaotatakse töötamise keeld, kui tähtajaline elamisluba on antud kaaluka riikliku huvi alusel;
- ✓ luuakse erand, mis võimaldab PPA-l vaadata läbi Eesti kinnipidamisasutuses viibiva kinnipeetava, vahistatu või arestialuse tähtajalise elamisloa taotluse, kui teda ei pea ükski riik kehtivate seaduste alusel oma kodanikuks;
- ✓ täpsustatakse kutsuja kohustuste lõppemist;
- ✓ täpsustatakse tervisekindlustuslepingu nõuet.

6.3.1. Mõju riigiasutuste korraldusele

Sihtrühm:

- 1) PPA ametnikud, kes teevad viisa, lühiajalise Eestis töötamise registreerimise ning elamisloa eel- ja järelkontrolli, s.o umbes 250 ametnikku;
- 2) konsulaarametnikud, kes viivad läbi viisamenetlusi ja võtavad vastu tähtajalise elamisloa taotlusi, s.o umbes 40 konsulaarametnikku;
- 3) KUM-i teenistujad, kes puutuvad kokku kohanemisprogrammi rakendamisega;
- 4) HARNO teenistujad, kelle ülesanne on valmistada ette ja viia läbi eesti keele tasemeeksam.

Mõju ulatus on keskmine. Muudatused toovad kaasa mõningase mõju PPA, Eesti välisesindustele, KUM-i ja HARNO töökorraldusele. Muudatuste tulemusena tuleb teha teavitus-tegevusi ning täiendada infomaterjale ja veebikeskkonna infot. PPA peab täiendama menetlus-juhendeid ning koolitama ametnikke, kes viivad läbi elamisloa- ja viisamenetlusi.

Välismaalased, kes asuvad Eestisse elama tähtajalise elamisloa alusel, suunatakse juba praegu pärast elamisloa andmist osalema kohanemisprogrammis. Seetõttu ei ole oodata, et KUM-i töökoormus muutuks. Kui jõustub püsivalt Eestisse elama asumiseks tähtajalise elamisloa andmise nõue osata eesti keelt vähemalt A2-tasemel, suureneb eesti keele tasemeeksami sooritajate arv. Prognoosi kohaselt võib see kasvada kuni 2000 inimese võrra aastas. Samas ei suurene eksaminandide arv hüppeliselt kohe muudatuse jõustumisel, kuna varem antud tähtajalised elamisload aeguvad jooksvalt ja tähtajalist elamisluba püsivalt Eestisse elama asumiseks taotletakse vahetult enne eelmise elamisloa kehtivusaja lõppu. Seega kasvab eksaminandide arv pigem etapiiti ja esimestel aastatel pärast muudatuse jõustumist ei ole oodata, et HARNO töökoormus suuresti kasvaks.

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

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on keskmine. Võimalikke riske, et muudatustest ei olda teadlikud ning need ei rakendu eesmärgipäraselt, aitab maandada tõhus ja pidev teavitus- ja koolitustegevus.

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatustega kaasneb sihtrühmale oluline positiivne mõju, kuna ajakohastatakse VMS-i ja lahendatakse praktikas ilmnunud kitsaskohad. See omakorda aitab kaasa VMS-i tõhusamale rakendamisele ning lihtsustab PPA ja konsulaarametnike tööd.

6.3.2. Sotsiaalne mõju

Sihtrühm: välismaalased, kes taotlevad Eestisse saabumiseks lühiajalist või D-viisat või elamisluba. 2023. aastal taotles lühiajalist viisat 13 291 ja D-viisat 8641 välismaalast, lühiajalise Eestis töötamise registreerimist taotleti 9938 välismaalasele ning tähtajalist elamisluba taotles 9228, tähtajalise elamisloa pikendamist 4029 ja pikaajalise elaniku elamisluba 832

välismaalast (vt tabel 19). Seejuures taotles tähtajalist elamisluba püsivalt Eestisse elama asumiseks 1838 välismaalast ja PPA prognoosib, et 2024. aastal esitatakse selliseid taotlusi umbes 2000. Võrreldes Eesti elanike koguarvuga⁶⁴ on sihtrühm väike.

Tabel 19. Lühiajalise viisa, D-viisa, lühiajalise Eestis töötamise registreerimise ja elamisloa taotlused aastal 2023 (allikas: PPA)

	2023
Lühiajalise viisa taotlused	13 291
D-viisa taotlused	8641
Lühiajalise Eestis töötamise registreerimise taotlused	9938
Tähtajalise elamisloa taotlused	9228
Tähtajalise elamisloa pikendamise taotlused	4029
Pikaajalise elaniku elamisloa taotlused	832

Mõju ulatus on keskmine. Muudatused mõjutavad välismaalase Eestis viibimise, elamise ja töötamise võimalusi, aga aitavad kaasa tõhusamale rändemenetlusele. Muudatustega tagatakse välismaalaste õiguste tõhus kaitse ja lahendatakse praktikas ilmnenu kitsaskohti. Seega on muudatuste oodatav mõju sihtrühmale positiivne.

Muudatused, millega täiendatakse püsivalt Eestisse elama asumiseks tähtajalise elamisloa andmise lisatingimusi, mõjutavad välismaalaste Eestis elamise võimalusi, aidates seejuures senisest paremini kaasa nende Eestis lõimumisele, sealhulgas kohanemisele. Välismaalased, kes asuvad Eestisse elama tähtajalise elamisloa alusel, suunatakse juba praegu pärast elamisloa andmist osalema kohanemisprogrammis, milles muu hulgas õpetatakse eesti keelt A1- ja A2-tasemel. Kohanemisprogrammi läbimine ja eesti keele oskuse omandamine on üks olulisemaid eeldusi, et ühiskonda sulanduda ja selles toimuvat mõista. Välismaalastele on eesti keele oskuse vahend, et saavutada näiteks parem haridus ja töökoht, ent see on samuti tähtis ühiskonnale, kuna aitab kaasa lõimumisele ja eesti keele säilimisele. Kui välismaalane ei ole lisatingimusi täitnud, on tal jätkuvalt võimalik taotleda püsivalt Eestisse elama asumiseks antud tähtajalise elamisloa pikendamist või elamisluba mõnel muul VMS-s sätestatud alusel. Seega on muudatuste oodatav mõju sihtrühmale ja laiemalt Eesti elanikkonnale positiivne.

Muudatused, millega:

- täpsustatakse Eestis olles D-viisa taotlemist;
- täiendatakse avaliku korra ja riigi julgeoleku tagamiseks tähtajalise elamisloa andmisest keeldumise aluseid;
- kaotatakse töötamise keeld, kui tähtajaline elamisluba on antud kaaluka riikliku huvi alusel, ning
- luuakse erand, mis võimaldab PPA-l vaadata läbi Eesti kinnipidamisasutuses viibiva kinnipeetava, vahistatu või arestialuse tähtajalise elamisloa taotluse, kui teda ei pea ükski riik kehtivate seaduste alusel oma kodanikuks,

puudutavad väikest ja väga spetsiifilist osa sisserändajatest. Seega ei avalda need muudatused sihtrühmale olulist mõju.

Mõju avaldumise sagedus on väike, kuna välismaalased, kes soovivad Eestis elada või töötada, peavad viima end muudatustega kurssi ühel korral, kui nad asuvad taotlema või pikendama Eestis viibimiseks, elamiseks või töötamiseks antud viisat või elamisluba.

⁶⁴ [Statistikaameti andmetel](#) elab Eestis 2024. aasta 1. jaanuari seisuga 1 374 687 inimest.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike. Pigem on mõju sihtrühmale positiivne, sest välismaalaste õigused on paremini kaitstud. Võimalikke riske, mis võivad kaasneda teadmatuses, aitavad maandada tõhus ja pidev infovahetus ning teavitustegevus.

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatused **ei avalda olulist sotsiaalset mõju**. Muudatustel on sihtrühmale positiivne mõju, sest need aitavad kaasa tõhusamale rändemenetlusele ja võimaldavad lahendada praktikas ilmnenu kitsaskohti.

6.4. Mõju isikuandmete töötlemisele

6.4.1. Tähtajalise elamisloa või elamisõiguse taotlemiseks vajalike andmete ja tõendite esitamine enne taotlust

Sihtrühm:

- 1) välismaalased, kes esitavad tähtajalise elamisloa või elamisõiguse taotluse;
- 2) PPA ametnikud, kes viivad läbi elamisloa taotluse eel- ja järelkontrolli, s.o umbes 250 ametnikku, ning
- 3) konsulaarametnikud, kes võtavad vastu tähtajalise elamisloa taotlusi, s.o umbes 40 konsulaarametnikku.

Mõju ulatus on keskmine. Välismaalasel, kes taotleb esimest korda tähtajalist elamisluba või elamisõigust, ei ole võimalik esitada taotlust elektrooniliselt, sest tal puudub selle digiallkirjastamiseks vajalik digitaalne dokument ja enamjaolt ei ole temalt hõivatud varasemas menetluses sõrmejälgi. See tähendab, et kehtiva õiguse ja praktika kohaselt tuleb välismaalase paberil esitatud andmed trükkida käsitsi RIS-i ümber ehk taotluse vastuvõtmine on menetlejale pigem kohmakam, kui võimaldab kaasaegne tehnoloogia. Muudatuse tulemusena luuakse õiguslik alus, et välismaalane võib esitada tähtajalise elamisloa või elamisõiguse taotlemiseks vajalikud andmed ja tõendid enne taotlust PPA iseteeninduskeskkonnas ning ei pea neid allkirjastama. Pärast seda on välismaalasel võimalus pöörduda tähtajalise elamisloa või elamisõiguse taotluse esitamiseks kuue kuu jooksul Eesti välisesindusse või PPA-sse. Välismaalane peab selleks tegema vaid kaks toimingut: andma oma sõrmejäljekujutised ning kinnitama varem esitatud andmete ja tõendite õigsust allkirjaga. Seejuures võib taotluse allkirjastada infotehnoloogilise vahendiga ehk anda allkirja taotlusele otse ekraanil.

Välismaalasele ei kaasne tähtajalise elamisloa või elamisõiguse taotlemiseks vajalike andmete ja tõendite esitamisega kohustust esitada hiljem tähtajalise elamisloa või elamisõiguse taotlus. Juhul, kui ta seda ei tee, kustuvad andmed ETR-st kuue kuu möödudes automaatselt.

Muudatus toetab pikaajalist eesmärki võimaldada ametiasutustega paberivaba asjaajamist ning teha igapäevatoimingud paindlikumaks. Arvestades, et isikuandmeid töödeldakse enne tähtajalise elamisloa või elamisõiguse taotluse esitamist ja riik ei kogu neid omal algatusel, on isikuandmete töötlemine vajalik avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 6 lõike 1 punkti e tähenduses. Andmekoosseis ühtib kehtiva VMS-i alusel tähtajalise elamisloa või elamisõiguse taotluses esitatavate andmetega, välja arvatud allkiri ja hõivatud sõrmejäljed. Pärast seda, kui välismaalane on andnud isiklikult allkirja ja hõivatud on tema sõrmejäljed, töödeldakse andmeid tähtajalise elamisloa või elamisõiguse taotluse menetlemiseks VMS-s sätestatud alustel.

Kehtiva VMS-i § 215 kohaselt peab Eesti välisesindus tuvastama välismaalase isiku või kontrollima isikusamasust ja hõivama temalt sõrmejäljed. Seejärel edastab ta pabertaotluse menetlemiseks PPA-le, kes sisestab andmed ja tõendid ETR-i. Seega ei ole Eesti välisesindusel praegu vaja ETR-i kantud andmeid ja tõendeid töödelda. Muudatuse rakendamiseks tuleb see

õigus Eesti välisesindusele anda, sest kui tal ei ole õigust ETR-i kantud tähtajalise elamisloa või elamisõiguse taotlemiseks vajalikke andmeid ja tõendeid välismaalasele kuvada, ei ole välismaalasel võimalik nende õigsust allkirjaga kinnitada. Seega, isikuandmete vastutav töötaja on PPA, kuid Eesti välisesindusele tuleb tagada juurdepääs juhaks, kui välismaalane esitab tähtajalise elamisloa või elamisõiguse taotluse Eesti välisesinduses. Muul põhjusel ei ole Eesti välisesindusel vaja ETR-i kantud tähtajalise elamisloa või elamisõiguse taotlemiseks vajalikele andmetele ja tõenditele juurde pääseda.

Tähtajalise elamisloa või elamisõiguse taotlemiseks vajalike andmete ja tõendite suhtes rakendatakse samu organisatsioonilisi, füüsilisi ja infotehnoloogilisi turvameetmeid nagu tähtajalise elamisloa või elamisõiguse taotluse andmete suhtes. ETR-i turvaklass on praegu K3T3S2 ja turbeaste kõrge.

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

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on keskmine. Muudatuste rakendamiseks on vaja teha arendustöid, mis on keerulised ja mahukad ning muudavad PPA ja Eesti välisesinduste senist töökorraldust. Arendustöödega kaasnevad riskid, mis võivad mõjutada avaliku teenuse osutamist. Riski aitavad maandada pidev koostöö, tõhus infovahetus, põhjalik arendustegevus ja muudatuste etapikaupa rakendamine. Välismaalasele, kes esitab PPA iseteeninduskeskonnas andmeid ja tõendeid, on ebasoovitava mõju kaasnemise risk ebatõenäoline. Kui ta taotlust ei esita, ei töötle riik ka tema andmeid ega tee tema kohta järeldusi. Välismaalane saab ise otsustada, millal ta andmeid ja tõendeid esitab ning teeb need riigile kättesaadavaks.

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatusega kaasneb sihtrühmale **oluline positiivne mõju**: paraneb PPA ja konsulaarametnike igapäevatöö andmete kogumisel, haldamisel ja vahetamisel. Muudatuse rakendamisega võib kaasneda küll ebasoovitav mõju, kuid riskide maandamisega tegeletakse pidevalt ja seetõttu on sellise riski realiseerumine pigem ebatõenäoline.

6.4.2. Andmekoosseis ja andmete säilitamise tähtaeg

Sihtrühm: välismaalased, kes taotlevad lühiajalise Eestis töötamise registreerimist, viisat, elamisloa või elamisõigust, ja välismaalased, kes on registreeritud lühiajaliselt Eestis töötama või kellel on viisa, elamisloa või elamisõigus. Sihtrühma suurust on kirjeldatud eelmistes mõju valdkondades (vt seletuskirja punktid 6.1.3 ja 6.2.3). Võrreldes Eesti elanike koguarvuga on sihtrühm väike.

Mõju ulatus on väike. Eelnõuga sätestatakse seaduse tasandil viisaregistri, LTR-i ja ETR-i andmete koosseis ja säilitamise tähtajad, mis on praegu sätestatud andmekogude põhimäärustes. Seega ei ole muudatusel andmesubjekti õigustele vahetut mõju. Edaspidi on andmesubjektil võimalik saada VMS-i lugedes aru, et andmeid, mille ta on taotluses esitanud, töödeldakse asjaomases andmekogus konkreetse säilitustähtaja jooksul. Isikuandmete säilitamist käsitatakse eraelu puutumatuse riivena. Konkreetse säilitustähtaja sätestamine seaduse tasandil aitab kaasa läbipaistvale andmetöötlusele.

Andmete säilitamise tähtaeg

Viisaregistris on kavandatud säilitada andmeid kõige kauem 60 aastat, LTR-s kõige kauem 25 aastat ja ETR-s alaliselt.

→ Viisaregistris

Tuleb arvestada, et Eestisse saabuva välismaalase kohta ei ole sageli rohkem andmeid, kui tema taotluses esitatud andmed enda päritolu kohta. Paraku on mitmes kolmandas riigis võimalik välismaalasel korruptiivselt omandada erinevaid identiteete ja isikut tõendavaid dokumente, sealhulgas sünnitunnistusi, abielutunnistusi ja haridust tõendavaid dokumente, samuti reisi-dokumente. Õiguskaitse- ja julgeolekuasutuste igapäevatöös on esinenud juhtumeid, kus välismaalane on üritanud läbi erinevate menetluste omandada Eestis viibimise alust või siseneda Eestisse või Schengeni alale ning pärast ebaõnnestumist kasutanud uut identiteeti ja reisidokumenti. Samuti ei saa välistada juhtumeid, kus viisaregistri andmeid vajatakse süüteo menetlemiseks. Sellistes juhtumites on viisaregister aidanud välismaalasi ja nende erinevaid identiteete hõlpsamini tuvastada, kuna selles on olnud talletatud väljastatud viisade ajalugu, varem kasutatud dokumentide andmed, fotod ja sõrmejäljekujutised.

Kui kustutada viisaregistri andmed näiteks viis aastat pärast viisa kehtivusaja lõppemist, nagu on sätestatud VIS-i määruses, ahenevad võimalused selgitada välja, millised välismaalased kujutavad endast ohtu sisejulgeolekule või avalikule korrale. Viisaregistri pidamise eesmärk on tagada avalik kord ja sisejulgeolek. Viisaregistris säilitatakse välismaalase isikuandmeid digitaalselt ning neid saavad kasutada Eesti pädevad asutused viisataotluse menetlemiseks ja viisa väljastamiseks. Viisaregistri andmed on seejuures infotehnoloogiliste turvameetmetega kindlalt kaitstud. Viisa on riigi pakutav hüve ja ükski välismaalane ei ole kohustatud Eestisse viisa alusel saabuma.

→ LTR-s

Nagu eespool kirjeldatud, saabub suur osa välismaalasi Eestisse viisa alusel töötama ja töötamise andmed on LTR-s. Seega sätestatakse LTR-i andmete säilitamise tähtaeg – kõige kauem 25 aastat.

Sarnaselt viisaregistrile aitab LTR pädevatel asutustel ennetada süütegusid, tagada avalikku korda ja riigi julgeolekut välismaalase lühiajalise Eestis töötamise seadusliku aluse ja tingimustele vastavuse andmete töötlemise kaudu. Kolmandate riikide kodanike kohta, kes saavad Euroopa Liitu ja Eestisse ning asuvad tööle, ei pruugi Eestil olla rohkem andmeid kui need, mis tööandja esitab välismaalase lühiajalise Eestis töötamise registreerimise taotluses, näiteks välismaalase kohta, kes saabub Eestisse tööle viisavaba viibimisõiguse alusel. Seega on vaja LTR-i andmeid säilitada kuni 25 aastat. Kui andmete kehtestada lühem säilitusaeg, vähenevad võimalused teha kindlaks isikuid, kes võivad kujutada ohtu avalikule korrale ja riigi julgeolekule.

→ ETR-s

ETR-i andmeid säilitatakse alaliselt, kuivõrd välismaalase staatuse ja dokumenteerimise menetluses kogutud andmed on asjakohased ja vajalikud nii välismaalase tulevastes menetlustes kui ka temaga seotud isiku staatuse ja dokumenteerimise menetluses. Need andmed võivad seega olla asjakohased ka pärast välismaalase surma. ETR-i digitaalsed registrikaardid on hinnatud arhiiviväärtuslikuks ja neid säilitatakse kuni ETR-i likvideerimiseni. Ühe riigi elanikkonna staatuse ja dokumenteerimise andmed on olulised ka selle riigi ajaloo jäädvustamiseks. Lisaks on ETR riiklik register, mille abil on tulevikus võimalik tuvastada välismaalase järglastel ja lähedastel oma seoseid ja sugulussuhteid, kuna staatuse ja dokumenteerimise menetluses kogutud andmeid ei pruugi olla mujal alles. Samuti tuleb arvestada, et kõige rohkem välismaalasi elab Eestis pikaajalise elaniku elamisloa alusel, mis on tähtjatu. Teisisõnu on neil välismaalastel alaline õiguslik saatus.

Andmekooseis

Andmekooseisu seaduse tasandil kehtestamisega ei muutu see, et isikuandmeid töödeldakse jätkuvalt seaduses sätestatud alustel, st isikuandmete töötlemine peab olema vajalik avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 6 lõike 1 punkt e tähenduses. Samuti ei muutu andmete töötlemise laad, ulatus, kontekst ega eesmärk isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 35 lõike 1 tähenduses.

LTR-i ja ETR-i hakatakse kandma ka riskiprofiili andmeid ja teistelt haldusorganitelt konsultatsioonimenetluses saadud andmeid. Riskiprofiili andmed on isikustamata omaduste või käitumismustrite kogum, mille alusel on haldusorganil võimalik oma tööd riigi sisejulgeoleku tagamiseks tõhusamalt korraldada. Konsultatsioonimenetluse andmeid praegu LTR-i ja ETR-i ei kanta, kuid neid töödeldakse VMS-i ja HMS-i alusel juba praegu. Seega, andmekooseis küll täieneb, kuid selliste isikuandmetega, mille töötlemiseks on pädeval haldusorganil kehtiva õiguse alusel seadusest tulenev alus.

Viisaregistri andmekooseisu täiendamine aitab samuti tõhusamalt korraldada haldusorgani tööd avaliku korra ja riigi julgeoleku tagamisel. Viisaregistri andmekooseisu täiendamine on vajalik, et selgitada välja välismaalase või tema perekonnaliikme võimalik kuritegelik või sõjaväeline taust, mis aitab hinnata, kas välismaalane võib olla ohtlik avalikule korrale või riigi julgeolekule.

Mõju avaldumise sagedus on väike, kuna muudatused ei puuduta kõiki välismaalasi, vaid üksnes neid, kes soovivad taotleda viisat või asuda Eestisse elama või kes juba viibivad Eestis. Samuti peavad välismaalased viima ennast muudatustega kurssi ühel korral, kui nad asuvad taotlema või pikendama Eestis viibimiseks, elamiseks või töötamiseks antud luba.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike. Pigem on mõju sihtrühmale positiivne, sest välismaalaste õigused on paremini kaitstud. Võimalikke riske, mis võivad kaasneda teadmatusel, aitavad maandada tõhus ja pidev infovahetus ning teavitustegevus.

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatused **ei avalda olulist sotsiaalset mõju**. Muudatustel on sihtrühmale positiivne mõju, sest need aitavad tagada välismaalaste õiguste tõhusa kaitse.

6.5. Koondmõju tööandjate ja välismaalaste halduskoormusele

Koondmõju tööandjate ja välismaalaste halduskoormusele on positiivne: riigile andmete esitamine muutub kiiremaks, mugavamaks ja lihtsamaks. Selle tulemusel vähenevad tööandjate kulud ning välismaalase tööle võtmine muutub kiiremaks ja lihtsamaks.

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

Muudatuste rakendamine toob kaasa:

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

Muudatuste rakendamine eeldab infotehnoloogilisi arendustöid. Vaja on arendada PPA, MTA, TI, töötukassa ja HTM-i andmekogusid. Arendustööde tellija on PPA koostöös MTA, TI, töötukassa ja HTM-ga. Arendustööd realiseeritakse etapikaupa ning neid on plaanitud rahastada

samuti etapikaupa riigituludest ja Euroopa Liidu ühtekuuluvuspoliitika fondi meetme „Digi-riik“ tegevustest (edaspidi *struktuurifond*).

RIS-i kaasajastamine hõlmab nii LTR-i, ETR-i kui ka MIGIS-e arendamist ning toob kaasa väikesemahulised arendustööd viisaregistris ja ABIS-s⁶⁵. RIS-i ja MIGIS-e arendustööd algasid 2021. aastal. Valminud on LTR-i iseteeninduskeskkond, MIGIS I etapi arendustööd ja RIS-i II etapi esimene osa, mille käigus loodi uus PPA lühiajalise Eestis töötamise menetlemise keskkond. Praegu on töös RIS-i I etapi järeltööd.

RIS-i I etapi ehk LTR-i iseteeninduskeskkonna arendustööde maksumus oli 483 596 eurot⁶⁶ ja neid rahastati riigituludest. RIS I etapi järeltööde maksumus on 30. oktoobri 2023. aasta seisuga 417 100 eurot ja neid rahastatakse Siseministeeriumi valitsemisala olemasolevast eelarvest. MIGIS-e I etapi arendustööde maksumus oli 443 520 eurot ning neid rahastati struktuurifondist (360 000 eurot) ja riigituludest (83 520 eurot). RIS-i II etapi esimene osa, mille käigus loodi uus PPA lühiajalise töötamise menetluskeskkond, maksis 587 520 eurot ning seda rahastati struktuurifondist (314 160 eurot) ja riigituludest (273 360 eurot).

Arendustööd jätkuvad aastatel 2024–2028: RIS-i II etapi teine osa, RIS-i III ja IV etapp ning MIGIS-e II etapp. RIS-i teadaolevate arendustööde ja MIGIS-e II etapi arendustööde maksumus on praeguse prognoosi kohaselt **5,34 miljonit eurot**⁶⁷. See sisaldab RIS-i puhul PPA projektijuhi kulu, PPA ja partnerite 2024. ja 2025. aasta investeeringuid ning valminud lahenduste ülalpidamiskulusid.

Tulevikuarendustööde maksumus selgub arendusetapi elluviimise eel.

Praegu teadaoleva info kohaselt viiakse RIS-i II etapi teise osa arendustööd ellu 2024. ja 2025. aastal. Nende tulemusena valmivad LTR-i menetluskeskkonna jätkuarendustööd, LTR-i andmevahetuslahendused MTA ja TI andmekogudega ning ühe akna lahendus lähetatud töötajate andmete edastamiseks TI-le. Arendustööd maksavad prognoosi kohaselt umbes 1,061 miljonit eurot, mida on planeeritud rahastada struktuurifondist ja Siseministeeriumi olemasolevast eelarvest. Vajadusel esitab Siseministeerium riigi eelarvestrateegia koostamise protsessis lisataotluse või taotleb lisarahastust struktuurifondist.

MIGIS-e II etapi arendustööd plaanitakse viia ellu 2024. aastal: arendatakse lisafunktsioonid ja liidesed teiste andmekogudega. Lisaks on plaanis arendada X-tee teenus või teenused, mille kaudu on võimalik saada MIGIS-st andmeid, sealhulgas MTA-l ja TI-l. PPA arendustööde maksumus on hinnanguliselt 0,55 miljonit eurot, millest 320 000 eurot on planeeritud rahastada struktuurifondist ja ülejäänud osa Siseministeeriumi olemasolevast eelarvest. Vajadusel esitab Siseministeerium riigi eelarvestrateegia protsessis lisataotluse või taotleb lisarahastust struktuurifondist.

RIS-i III etapi arendustööd viiakse ellu aastatel 2024–2028. Nende tulemusena valmib ETR-i iseteeninduskeskkond, kaasajastatud ETR-i menetluskeskkond ning ETR-i andmevahetuslahendused MTA, TI, töötukassa ja HTM-i andmekogudega. RIS-i IV etapi arendustööd viiakse ellu 2028. aastal ja nende tulemusena valmib IKT-lahendus tõhusaks konsultatsioonimenetluse läbiviimiseks. RIS-i III ja IV etapi arendustööde maksumuseks on prognoositud ca 2,83

⁶⁵ Viisaregistris ja ABIS-t arendab SMIT oma eelarvest, lähtudes vastutava töötleja arendussoovidest.

⁶⁶ Summad on siin ja edaspidi ilma käibemaksuta. Summad ei sisalda riigisaladusega kaitsitud tegevuse maksumust, millega on teadmiskajaduse korral võimalik tutvuda Siseministeeriumis.

⁶⁷ RIS-i teadaolevad arendustööd ja lahenduste ülalpidamine maksavad kokku 4,79 miljonit eurot ja MIGIS-e II etapi arendustööd ja lahenduste ülalpidamine 0,55 miljonit eurot.

miljonit eurot. Nende rahastamiseks esitab Siseministeerium riigi eelarvestrateegia koostamise protsessis lisataotluse või taotleb lisarahastust struktuurifondist.

Otsest mõõdetavat tulu muudatuse rakendamisega ei kaasne. RIS-i kaasajastamine tagab paindlikkuse, mis võimaldab tulevikus rakendada selles tõhusamalt erinevaid muudatusi. Seeläbi hoitakse kokku ka arenduskulusid. Andmete töötlemise ja nende ühelt asutuselt teisele edastamise õiguslike aluste loomine võimaldab asutustel hoida kokku ka kulusid, mida tehakse praegu andmevahetuse korraldamiseks.

8. Rakendusaktid

Muudatuste rakendamiseks on vaja muuta järgmisi määrusi:

- 1) Vabariigi Valitsuse 23. detsembri 2021. aasta määrus nr 125 „Automaatse biomeetrilise isikutuvastuse süsteemi andmekogu põhimäärus“;
- 2) Vabariigi Valitsuse 13. detsembri 2007. aasta määrus nr 247 „Isiku terviseseisundist tulenevalt kodakondsuse või pikaajalise elaniku elamisloa taotleja eesti keele ning kodakondsuse taotleja „Kodakondsuse seaduse“ ja Eesti Vabariigi põhiseaduse tundmise eksami sooritamise ulatuse ja viisi määramise või nimetatud eksamite sooritamisest vabastamise tingimused ja kord“;
- 3) Vabariigi Valitsuse 7. märtsi 2019. aasta määrus nr 21 „Maksukohustuslaste registri põhimäärus“;
- 4) tervise- ja tööministri 18. veebruari 2021. aasta määrus nr 4 „Töökeskkonna andmekogu põhimäärus“;
- 5) majandus- ja infotehnoloogiainistri 22. detsembri 2023. aasta määrus nr 69 „Töötukassa andmekogu põhimäärus“;
- 6) siseministri 8. veebruari 2019. aasta määrus nr 6 „Broneeringuinfo andmekogu põhimäärus“;
- 7) siseministri 1. juuli 2020. aasta määrus nr 25 „Eestis seadusliku aluseta viibivate ja viibinud välismaalaste andmekogu põhimäärus“;
- 8) siseministri 26. augusti 2020. aasta määrus nr 33 „Elamisloakaardi vorm ja tehniline kirjeldus ning elamisloakaardile kantavate andmete loetelu“;
- 9) siseministri 18. detsembri 2015. aasta määrus nr 81 „Elamislubade ja töölubade registri põhimäärus“;
- 10) siseministri 16. jaanuari 2024. aasta määrus nr 2 „Iduettevõtte või kasvuettevõtte määratlusele vastavuse hindamise tingimused ja kord ning selleks esitatavate andmete ja tõendite loetelu ning nende esitamise nõuded“;
- 11) siseministri 13. augusti 2014. aasta määrus nr 34 „Kohanemisprogramm“;
- 12) siseministri 22. märtsi 2023. aasta määrus nr 6 „Migratsioonijärelevalve andmekogu põhimäärus“;
- 13) siseministri 20. detsembri 2007. aasta määrus nr 83 „Piirikontrolli andmekogu põhimäärus“;
- 14) siseministri 18. detsembri 2015. aasta määrus nr 82 „Pikaajalise viisa andmise, viibimisaja vormistamise ja viibimisaja pikendamise kord ja tähtajad ning piisavate rahaliste vahendite määr“;
- 15) siseministri 22. detsembri 2009. aasta määrus nr 93 „Schengeni infosüsteemi riikliku registri põhimäärus“;
- 16) siseministri 7. detsembri 2022. aasta määrus nr 40 „Sissesõidukeeldude riikliku registri põhimäärus“;
- 17) 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“;

- 18) siseministri 4. detsembri 2015. aasta määrus nr 64 „Viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise, viisa kehtetuks tunnistamise, viibimisaja pikendamisest keeldumise ja viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse vaidlustamise kord ning otsuse vaidlustamise avalduse vorm“;
- 19) siseministri 10. jaanuari 2017. aasta määrus nr 5 „Viisakleebise andmeväljale „MÄRKUSED“ kantavate riigisiseste märgete loetelu“;
- 20) siseministri 10. detsembri 2015. aasta määrus nr 71 „Viisaregistri põhimäärus“;
- 21) siseministri 18. detsembri 2023. aasta määrus nr 27 „Välismaalase lühiajalise Eestis töötamise registreerimise andmekogu põhimäärus“;
- 22) siseministri 4. detsembri 2015. aasta määrus nr 67 „Välismaalase lühiajalise Eestis töötamise registreerimise kord“.

Rakendusaktide kavandid on seletuskirja lisa 1. Kavandid on esialgsed ja muutuvad töö käigus. Kavandatud muudatused esitatakse eraldi kooskõlastamiseks.

9. Seaduse jõustumine

Eelnõu jõustub 2026. aasta 1. jaanuaril, et anda piisav kohanemisaeg ning tagada piisav ettevalmistus- ja üleminekuaeg, et täita püsivalt Eestisse elama asumiseks tähtajalise elamis loa andmise lisatingimusi.

- **Eelnõu § 1 punkt 1, § 3 punkt 3 ja § 5 punkt 2**, millega muudetakse ETR-i nimetus elamislubade ja elamisõiguste andmekoguks, jõustuvad 2028. aasta 1. jaanuaril, kui on valminud RIS-i III etapi teise osa arendus – ETR-i menetluskeskkonna arendus.
- **Eelnõu § 1 punktid 43 ja 48**, millega kehtestatakse PPA, töötukassa ja HTM-i andmekogude andmevahetuse muudatused, jõustuvad 2029. aasta 1. jaanuaril, kui on planeeritud valmima RIS-i IV etapi arendus – konsultatsioonimenetlus, sealhulgas ETR-i ning HTM-i ja töötukassa andmekogude andmevahetuslahendus.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitati eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu kooskõlastamiseks ministeeriumidele ning arvamuse avaldamiseks Andmekaitse Inspeksioonile, EAKL-le, ETAG-le, ETKL-le, HARNO-le, ITL-le, KAPO-le, KTK-le, MTA-le, PPA-le, Rektorate Nõukogule, RMIT-le, SMIT-le, SUE-le, Tallinna Tehnikaülikoolile, Tallinna Ülikoolile, Tartu Ülikoolile, TI-le, TEHIK-le, töötukassale ja WIE-le.

Eelnõu oli kooskõlastamisel 04.03.–12.04.2024. KUM ja Sotsiaalministeerium kooskõlastasid eelnõu märkusteta. Kaitseministeerium, Regionaal- ja Põllumajandusministeerium ning Kliimaministeerium kooskõlastuskirja ei esitanud. EAKL-l ja TI-l ei olnud sisulisi täiendusi ega parandusi. ETAG, HARNO, MTA, Rektorate Nõukogu, RMIT, Tallinna Tehnikaülikool ja TEHIK arvamust ei avaldanud.

Justiitsministeeriumi, HTM-i, MKM-i, Rahandusministeeriumi, VÄM-i, Andmekaitse Inspeksiooni, Asutajate Seltsi, Eesti Aiandusliidu, Eesti Laevaomanike Liidu, Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoja, Eesti Rahvusvaheliste Autovedajate Assotsiatsiooni, EIS-i ja tema kaasatud ettevõtjate, ETKL-i, KTK, ITL-i, KAPO, PPA, Tallinna Ülikooli, Tartu Ülikooli, SMIT-i ning töötukassa, arvamusi ja ettepanekuid on võimaluse piires arvestatud (vt seletuskirja lisa 2).

Algatab Vabariigi Valitsus 2024