

Välismaalaste seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse (ühtne luba) eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Välismaalaste seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (ühtne luba) eelnõu (edaspidi *eelnõu*) on töötatud välja, et võtta üle Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. aprilli 2024. aasta direktiiv (EL) 2024/1233, mis käsitleb kolmanda riigi kodanikele liikmesriigis elamist ja töötamist võimaldava ühtse loa taotluse menetlust ning liikmesriigis seaduslikult elavate kolmandast riigist pärit töötajatele ühtetaolisi õigusi¹ (edaspidi *direktiiv*).

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

Eelnõuga kavandatavad peamised muudatused:

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

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

Eelnõu rakendamisega kaasneb **positiivne sotsiaalne ja majanduslik mõju**. Samuti on **koondina mõju Politsei- ja Piirivalveameti (edaspidi *PPA*) töökoormusele positiivne, kuid toob kaasa mõningase töökoormuse kasvu tõusu Eesti Töötukassas ja Sotsiaalkindlustusametis (edaspidi ka *SKA*)**. Mõju riigi julgeolekule ja siseturvalisusele on väheoluline.

1.2. Eelnõu ettevalmistajad

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Siseministeeriumi:

- nõunik Killu Christine Paal (killu.paal@siseministeerium.ee) ning
- õigusnõunik Doris Järv (teenistussuhe lõppenud).

¹ OJ L, 2024/1233, 30.04.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1233/oj>.

Eelnõu paragrahvid 2–5 ning seletuskirja vastavad osad on koostanud Sotsiaalministeeriumi:

- hüvitiste ja pensionipoliitika osakonna sotsiaalkindlustuspoliitika juht Leili Eenlo (leili.eenlo@sm.ee, 5914 3941),
- hüvitiste ja pensionipoliitika nõunik Kati Kümnik (kati.kymnik@sm.ee, 5198 2989),
- laste ja perede osakonna perepoliitika juht Gerli Lehe (gerli.lehe@sm.ee, 56816531),
- hoolekande osakonna puudega inimeste õiguste poliitika juht Kadri Mets (kadri.mets@sm.ee, 5913 7972),
- hüvitiste ja pensionipoliitika osakonna pensionipoliitika juht Merle Sumil-Laanemaa (merle.sumil-laanemaa@sm.ee, 5916 6728),
- analüüsi ja statistika osakonna analüütik Ülle Marksoo (ulle.marksoo@sm.ee, 5913 4890) ja
- õigusosakonna õigusnõunik Reet Kodu (reet.kodu@sm.ee, 5855 31599).

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

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

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

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

Eelnõu on keeleliselt toimetanud Siseministeeriumi õigusosakonna keeleteimetaja Heike Olmre (heike.olmre@siseministeerium.ee, tel 612 5041). Seletuskiri on keeleliselt toimetamata.

1.3. Märkused

Eelnõu on seotud direktiivi ülevõtmisega. Eelnõu on seotud **Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2025-2027² punktiga** „Eelnõu direktiivi (EL) 2024/1233 ülevõtmiseks (kolmanda riigi kodanikele ühtse loa taotluse menetlus, liikmesriigis seaduslikult elavate kolmandast riigist pärit töötajate õigused)“.

Eelnõuga muudetakse järgmisi seadusi:

- 1) VMS-i avaldamismärkega RT I, 17.04.2025, 13;
- 2) perehüvitiste seadust (edaspidi *PHS*) avaldamismärkega RT I, 08.04.2025, 3;
- 3) perehüvitiste seaduse ja teiste seaduste muutmise seadust avaldamismärkega RT I, 08.04.2025, 1;
- 4) puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadust (edaspidi *PISTS*) avaldamismärkega RT I, 31.12.2024, 27;

² [Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2025–2027](#).

- 5) riikliku pensionikindlustuse seadust (edaspidi *RPKS*) avaldamismärkega RT I, 08.04.2025, 13;
- 6) sotsiaalmaksuseadust (edaspidi *SMS*) avaldamismärkega RT I, 12.12.2024, 28;
- 7) töötuskindlustuse seadust (edaspidi *TKindLS*) avaldamismärkega RT I, 06.07.2023, 111;
- 8) töövõimetoetuse seadust (edaspidi *TVTS*) avaldamismärkega RT I, 23.12.2024, 8.

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

- 1) Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. oktoobri 2021. aasta direktiiv (EL) 2021/1883, mis käsitleb kolmandate riikide kodanike kõrget kvalifikatsiooni nõudva töö eesmärgil riiki sisenemist ja seal elamise tingimusi ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 2009/50/EÜ³;
- 2) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 883/2004, 29. aprill 2004, sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta (EMPs ja Šveitsis kohaldatav tekst)⁴ (edaspidi *määrus nr 883/2004*).

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

2. Seaduse eesmärk

2.1. Eelnõu vajalikkus

Eelnõuga võetakse direktiiv Eesti õigusesse üle. Direktiiviga sõnastati uuesti Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 12. detsembri 2011. aasta direktiiv 2011/98/EL⁵ (edaspidi *direktiiv 2011/98/EL*), mis võeti Eesti õigusesse üle 1. septembril 2013. aastal jõustunud välismaalaste seaduse ja isikut tõendavate dokumentide seaduse muutmise ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadusega⁶. Direktiivi artikli 20 kohaselt kohaldatakse uuesti sõnastatud direktiivi alates 22. maist 2026 ning kuni direktiivi jõustumiseni kehtib direktiiv 2011/98/EL. **Direktiivi laiemaks eesmärgiks on, ajakohastades direktiivi 2011/98/EL, tagada tõhus rändealdus, suurendada EL-i atraktiivsust, soodustada EL-i konkurentsivõimet ja majanduskasvu ning vähendada tööjõupuudust EL-is.**

Direktiivi 2011/98/EL peamiseks eesmärgiks on sätestada miinimumtingimused ühtse loa taotlemiseks ja menetlemiseks, mille tulemusel antakse kolmandast riigist pärit välistöötajale ühe haldustoiminguga välja luba, milles on ühendatud elamis- ja tööloa (edaspidi *ühtne luba*). **Eesti töörande regulatsiooni mõistes on ühtse loa puhul tegemist töötamiseks antud tähtajalise elamisloaga.** Direktiiviga 2011/98/EL sätestatakse EL-i ülesed ühtse loa menetluse ja vormi nõuded, kuid ei piirata liikmesriigi pädevust reguleerida nõudeid ühtse loa väljastamiseks töötamise eesmärgil. Direktiivi 2011/98/EL teiseks oluliseks eesmärgiks on tagada EL-is töötavatele kolmanda riigi kodanike võrdne kohtlemine EL-i kodanikega töötingimuste, sealhulgas töötasu, töötervishoiu ja tööohutuse, ametiühingusse kuulumise, sotsiaalkindlustuse, hariduse ja kutseõppe ning kvalifikatsioonide tunnustamise osas. 2019. aastal valminud EL-i seadusliku rände toimivuskontroll⁷ ning selle jätkuna koostatud

³ [ELT L 382, 28.10.2021, lk 1–38.](#)

⁴ [ELT L 166, 30.04.2004, lk 1.](#)

⁵ [ELT L 343, 23.12.2011, lk 1–9.](#)

⁶ [RT I, 02.07.2013, 3.](#)

⁷ [d1f2a7ff-f9e3-4276-84da-e26ce5c658c2_en.](#)

rakendamisaruanne⁸ tõi välja mitmed murekohad, mis takistavad direktiivi 2011/98/EL eesmärkide täielikku saavutamist, muuhulgas keerukad ja ebatõhusad taotluse menetlused, ebaselged õigused, mis mõnel juhul pikendavad menetlust ja vähendavad EL-i atraktiivsust kolmandate riikide kodanike silmis ning töötajate ebapiisav kaitse ärakasutamise eest. Eelnevast lähtuvalt seadis Komisjon 2020. aasta uue rände- ja varjupaigaleppe teatises eesmärgiks direktiivi 2011/98/EL üle vaatamise⁹ ning esitas ettepaneku selle muutmiseks 2022. aasta aprillis¹⁰.

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

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

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

Eesti õigus on direktiivi nõuetega kooskõlas. VMS § 216 lg 1 kohaselt võib PPA-s taotleda tähtajalist elamisluba välismaalane, kellel on Eestis viibimiseks seaduslik alus. Seega võib kehtiva korra kohaselt tähtajalist elamisluba töötamiseks Eestis taotleda nii

⁸ Euroopa Komisjoni raport Euroopa Parlamendile ja Nõukogule direktiivi 2011/98/EL kohta eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0160&from=EN.

⁹ Euroopa Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa majandus- ja sotsiaalkomiteele ning regioonide komiteele „Uus rände- ja varjupaigalepe“, 23.09.2020 COM(2020) 609 final, lk 27.

¹⁰ COM/2022/655 final, 2022/0131 (COD), [EUR-Lex - 52022PC0655 - ET - EUR-Lex](https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/655/et).

välismaalane, kes elab Eestis elamisloa alusel, kui ka välismaalane, kellel on riigis viibimiseks muu seaduslik alus, sh viisa või viisavaba viibimise õigus.

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

Eesti õigus on direktiivi nõuetega kooskõlas. Siseministri 12. jaanuari 2017. aasta määruse nr 7 „Tähtajalise elamisloa ja selle pikendamise ning pikaajalise elaniku elamisloa ja selle taastamise taotlemise kord ning legaalse sissetuleku määrad”¹¹ (edaspidi *tähtajalise elamisloa määrus*) § 26 lõike 1 kohaselt tehakse otsus tähtajalise elamisloa andmise või selle andmisest keeldumise kohta 90 päeva jooksul menetluse algatamise päevast alates. Tähtajalise elamisloa menetlustähtaeg ei hõlma Eesti Töötukassa loa taotlemise menetlusaega. Üldreeglina võib tähtajalise elamisloa töötamiseks anda, kui Eesti Töötukassa on andnud loa töökoha täitmiseks välismaalasega, sest seda töökoha ei ole võimalik täita töökohale esitatavatele kvalifikatsiooni- ja kutsenõuetele vastava Eesti kodaniku, EL kodaniku ega Eestis elamisloa alusel elava välismaalasega ning töökoha täitmine välismaalasega on põhjendatud tööturu olukorda arvestades ning Eesti Töötukassa andmetele tuginedes (VMS-i § 177 lõige 1). Vastav luba ei ole seotud välismaalase isikuga ning antakse ühe või mitme töökoha täitmiseks välismaalasega (VMS-i § 177 lõige 2) ning seda tuleb taotleda enne tähtajalise elamisloa taotlemist. Tähtajalise elamisloa määruse § 15 lõike 2 kohaselt annab Eesti Töötukassa motiveeritud loa või keeldub loa andmisest tööandjale töökoha täitmiseks välismaalasega seitsme tööpäeva jooksul. Kuna Eesti Töötukassa luba ei ole seotud üksiktaotlusega, vaid tegemist on tööturu olukorra üldise kontrollimisega, siis ei loeta direktiivi kohaselt Eesti Töötukassa loa läbivaatamise menetlust üldise menetlustähtaja sisse.

- Direktiivi artikli 4 lõike 1 kohaselt peab liikmesriik määrama kindlaks, kas ühtse loa taotluse peab esitama kolmanda riigi kodanik või tema tööandja. **Juhul, kui loa taotluse esitab tööandja**, peab sama artikli lõike 3 kohaselt tagama, et **tööandja teavitab välistöötajat aegsasti taotluse staatusest ja taotluse tulemusest**.

Eesti õigus on direktiivi nõuetega kooskõlas. VMS-i § 213 lõike 1 kohaselt esitab tähtajalise elamisloa taotluse välismaalane. Üldpõhimõttena (VMS-i § 36) teavitatakse haldusaktist ja sooritatud toimingutest taotlejat. Kuivõrd Eesti seaduste kohaselt esitab taotluse välismaalane, mitte tööandja ning otsusest teavitatakse taotlejat, ei saa tekkida

¹¹ Siseministri 12. jaanuari 2017. aasta määrus nr 7 „Tähtajalise elamisloa ja selle pikendamise ning pikaajalise elaniku elamisloa ja selle taastamise taotlemise kord ning legaalse sissetuleku määrad“. [RT I, 28.12.2023, 19.](#)

olukorda, kus välismaalast ei teavitata tema töötamiseks antud tähtajalise elamisloa taotluse suhtes tehtud otsusest või sellega seonduvatest asjaoludest.

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

Eesti õigus on direktiivi nõuetega kooskõlas. Isikuandmete kaitse üldmääruse¹² §-de 14 ja 17 alusel on välistöötajal õigus saada andmeid tema kohta töödeldavate isikuandmete kohta ning nõuda nende parandamist või kustutamist. Siseministri 18. detsembri 2015. aasta määruse nr 81 „Elamislubade ja töölubade registri põhimäärus“¹³ (edaspidi *elamislubade registri põhimäärus*) § 37 kohaselt korraldab vastutav töötleja ebaõigete andmete parandamise viivitamata nende teadasaamisest. Elamislubade registri põhimääruse § 39 alusel on välismaalasel õigus kirjaliku taotluse alusel saada andmed selle kohta, millised isikuandmed on tema kohta elamislubade ja töölubade registrisse kantud, samuti tema enda poolt andmekogusse esitatud andmed. Juhul kui selgub, et registris kajastatud andmed ei ole korrektsed, on vastutav töötleja kohustatud need andmekogus korrigeerima.

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

2.2. Eelnõu eesmärk

Eelnõuga viiakse riigisisene õigus kooskõlla direktiivis sätestatuga.

Eelnõul on kolm peamist eesmärki:

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

Eelnõu väljatöötamisel on silmas peetud Eesti rändepoliitika eesmärki, milleks on ühelt poolt soodustada nende välismaalaste Eestisse elama asumist, kes annavad kogu ühiskonnale suuremat lisaväärtust, teiselt hoida ära elamislubade ja viisade väärkasutust ning ebaseaduslikku sisserännet, et tagada turvalisus, avalik kord ja riigi julgeolek. Et tagada majanduse konkurentsivõime ja jätkusuutlikkus, on oluline soodustada välistöötajate kaasamist tööturule ning võimaldada senisest paindlikumalt töökohavahetust. Juhitud rändepoliitika lahutamatu osa on ka tõhusad meetmed elamislubade ja viisade väärkasutuse ärahoidmiseks ning ebasoovitava ja ebaseadusliku sisserände ennetamiseks ja tõkestamiseks. Samuti tuleb arvestada vajadusega kaitsta Eesti tööjõuturgu.

¹² Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) 2016/679, 27. aprill 2016, füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus), [ELT L 119, 4.5.2016](#), lk 1-88.

¹³ Siseministri 18. detsembri 2015. aasta määruse nr 81 „Elamislubade ja töölubade registri põhimäärus“. [RT I, 28.12.2015, 9](#).

2.3. Eelnõu väljatöötamise kavatsus

Muudatus on seotud EL-i õiguse rakendamisega. Eelnõu väljatöötamise kavatsust ei koostatud. Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. aasta määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ (edaspidi *HÕNTE*) § 1 lõike 2 punkti 2 kohaselt ei pea eelnõu väljatöötamise kavatsust koostama, kui eelnõu käsitleb EL-i õiguse rakendamist ja eelnõu aluseks oleva EL-i õigusakti eelnõu menetlemisel on sisuliselt lähtutud sama paragrahvi lõike 1 nõuetest.¹⁴

Eesti seisukohad direktiivi ettepaneku kohta kinnitati 04. mai 2023. aasta Vabariigi Valitsuse istungil ning 16. mai 2023. aasta [Riigikogu põhiseaduskomisjonis](#) ja 22. mai 2023. aasta [Riigikogu EL-i asjade komisjonis](#).

Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu poolt heakskiidetud seisukohtade kohaselt toetas Eesti direktiivi läbirääkimistel:

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

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

2.4. Eesti kaalutusõigus direktiivi ülevõtmisel

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

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

Eesti kasutab võimalust kontrollida tööturu olukorda, kui välismaalane vahetab tööandjat elamisloa andmise järgselt esimese aasta jooksul. Üldreeglina peab töötamiseks antud tähtajalise elamisloa taotlemisele eelnevalt saama tööandja Eesti Töötukassalt loa töökoha täitmiseks välismaalasega. Eesti Töötukassa andmetel oli 2025. aasta jaanuaris registreeritud töötute määr Eestis 7,4% (51 117 töötut)¹⁵. Eesti Panga andmetel on viimase kahe aasta töötuse määra tõus EL riikide seas olnud suurim just Eestis¹⁶. Seega on oluline suunata Eesti ettevõtjaid eelistama kohalikku tööjõudu ja kehtestada lisanõuded välismaalase Eestis töötamisele. Õiguskord, mis võimaldab paindlikult tööandjat ja töökohta vahetada, ei tohiks muutuda võimaluseks tööturu kaitse meetmetest kõrvale hoidmiseks. Sellel põhjusel on eesmärgipärane seada piirang,

¹⁴ Direktiivi mõju on hinnatud Euroopa Komisjoni 7. juuni 2016. aasta ettepanekus Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi kohta kolmandate riikide kodanike kõrgema tasandi kutseoskusi nõudva töö eesmärgil riiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta. [COM\(2016\) 378 final](#).

¹⁵ Eesti Töötukassa 2025. [Registreeritud töötud | Töötukassa](#).

¹⁶ O. Soosaar, L. Matsulevitš. Eesti Pank, Tööturu Ülevaade, 2/24, lk 18. [Tööturu Ülevaade 2 2024](#).

et kui välismaalane soovib töötamiseks antud tähtajalise elamisloa saamise järgselt esimese aasta jooksul töökohavahetust, tuleb selleks taotleda Eesti Töötukassalt luba, kui see oleks nõutav juhul, kui välismaalane taotleks uut tähtajalist elamisluba töötamiseks. Seeläbi on välistatud, et töötamiseks taotletakse tähtajalist elamisluba alusel, mille puhul Eesti Töötukassa luba ei ole tarvis ning elamisloa saamise järgselt vahetatakse see ümber alusele, millele tavapäraselt on tarvis tööandjal saada esmalt Eesti Töötukassalt luba. Küll aga, kui välismaalane on juba Eestis töötanud kauem kui aasta ning seega Eesti tööturule integreerunud, ei ole mõistlik enam nõuda, et tööandja taotleks välismaalase tööle võtmiseks Eesti Töötukassalt luba. Sarnane regulatsioon on kehtestatud juba ka, kui taotletakse töötamiseks antud elamisluba EL-i sinise kaardi erisuse alusel.

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

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

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

Eesti seda võimalust ei kasuta. Ka direktiiv 2011/98/EL andis liikmesriikidele sama kaalutusõiguse. Ühetaolise lähenemise eesmärgil otsustati direktiivi 2011/98/EL ülevõtmisel kohaldada ka õppimiseks antud tähtajalisele elamisloale ühtse loa vormi. Alates 2013. aastast ei väljastata Eestis enam eraldi tööloa, seda ka õppimiseks antud tähtajalise elamisloa puhul. Ka edaspidi on mõistlik väljastada kombineeritud elamis- ja tööloa ning mitte luua õppimiseks antud tähtajalise elamisloa puhul eraldi tööloa regulatsiooni. Oluline on täheldada, et muul kui töötamise eesmärgil väljastavate lubade puhul kohaldub direktiivi II peatükk üksnes lubade vormi suhtes ega reguleeri selliste lubade taotlemise ja väljastamise menetlust (direktiivi põhjenduspunkt 23).

- 3) Direktiivi ülevõtmisel **võivad EL-i liikmesriigid võimaldada välistöötajal olla tööta pikema ajavahemiku vältel, kui direktiivis sätestatud.**

Eesti seda võimalust ei kasuta. Eesti rändepoliitika eesmärk on soodustada nende välismaalaste Eestisse elama asumist, kes annavad kogu ühiskonnale suuremat lisaväärtust. Muudatustega võimaldatakse välistöötajal olla tööta, et tal oleks võimalik

uut tööandjat otsida ning tööandjatel oleks võimalik tõhusamalt värvata juba Eestis viibivaid välistöötajaid. Seejuures, mida pikemalt on välismaalane Eesti sotsiaalsüsteemi panustanud, seda pikemalt on tal lubatud töötada olla. Oluline on samas, et lubatud töötada olemise periood ei oleks liiga pikk ning välismaalane ei muutuks koormaks Eesti sotsiaalsüsteemile. Eelnevast lähtuvalt ei ole täiendava töötada olemise perioodi võimaldamine eesmärgipärane.

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

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

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

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

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

Eesti ei kasuta kaupadele ja teenustele ning üldsusele kättesaadavate kaupade ja teenuste pakkumisel võrdse kohtlemise piiramise õigust. Vastav kaalutusõigus anti liikmesriikidele juba direktiiviga 2011/98/EL. Sama kaalutusõigus on jäetud kehtima

direktiivi artikkel 12 lõike 2 punkti g alusel. Eelnõuga kehtivat riigisisest õigust kaupadele ja teenustele juurdepääsu osas ei muudeta.

2.5. Eelnõu meetmed ja nende põhiseaduspärasus

2.5.1. Tegevusala, elukutse ja töökoha valikuvabadus

PS-i § 29 lõike 1 esimese lause järgi on Eesti kodanikul õigus vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta. See õigus kaitseb ka juba tekkinud töö- või teenistussuhte jätkumist¹⁷. Seadus võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra. Kui seadus ei sätesta teisiti, siis on see õigus võrdselt Eesti kodanikuga ka Eestis viibival välisriigi kodanikul ja kodakondsuseta isikul.

PS-i § 29 lõike 1 kaitse all on iga tegevus, millega inimene teenib igapäevast elatist, millest tema äraelamine sõltub. Kõige üldisemalt ja ennekõike sätestab see põhiseaduse paragrahv negatiivse tõrjeõiguse ehk õiguse nõuda, et avalik võim ei sekkuks põhjendamatult isiku põhiõigusesse vabalt valida (või mitte valida) seda tegevusala või elukutset, millega teenida elatist¹⁸. PS-i § 29 sisustamisel on mõistlik arvestada EL-i ning siduva rahvusvahelise õigusega.

Põhiõiguse kaitseala jaguneb esemeliseks ja isikuliseks kaitsealaks. Põhiõiguse esemeliseks kaitsealaks on põhiõiguse kandja tegevus, omadus või seisund, mida antud norm hõlmab. Töökoha valikuvabaduse **esemelises kaitsealas** on olukorrad, kus isiku subjektiivne õigus võib olla või saada rikutud. Töökoha valikuvabadus kaitseb isikut selle eest, et ta saaks vabalt valida endale tegevusala, elukutset ja töökohta ilma riigi sekkumiseta. Isikulises kaitsealas on isikute ring ja põhiõiguste kandjaid, keda vastav põhiõigus kaitseb. Põhiõigused jaotuvad põhiõiguse kandja järgi kõigi ja igapäevaste õigusteks ning kodanikuõigusteks. Selle põhiõiguse isikuline kaitseala hõlmab nii Eesti kodanikke kui ka Eestis viibivat välisriigi kodanikke ja kodakondsuseta isikut. PS-i § 29 on päritolult palgatöötajatele suunatud põhiõigus, mis peab ennekõike kaitsma isikuid, kes alluvad töö tegemisel teiste isikute juhtimisele ja kontrollile¹⁹.

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

Meetmete sobivus

Sobiv ehk kohane on meede, mis aitab kaasa legitiimse eesmärgi saavutamisele. Eelnõu lihtsustada tööandja ja töökoha vahetamist selle elamisloa kehtivusajal. Eelnõu sisaldab kokkuvõtlikult järgmisi meetmeid, millega eelnõu eesmäärke saavutatakse:

- 1) võimaldatakse välismaalasele töötamiseks antud tähtajalise elamisloa kehtivusajal töökohavahetust ilma, et ta selleks peaks taotlema uut elamisluba;
- 2) võimaldatakse töötamiseks antud tähtajalise elamisloa kehtivusajal olla töötaja.

¹⁷ [RKÜKo, 27.06.2005, 3-4-1-2-05](#), p-d 67–69; [RKPJKo, 12.04.2021, 5-21-1/10](#), punkt 26, RKÜKo = Riigikohtu üldkogu, RKPJKo = Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium.

¹⁸ [RKPJKo, 07.02.2022, 5-22-2](#), p 59.

¹⁹ [RKPJKo, 07.02.2022, 5-22-2](#), p 61.

Võimalus vahetada töötamiseks antud tähtjalise elamisloa kehtivusajal tööandjat ja töökohta ilma, et ta peaks selleks taotlema uut elamisluba, aitab kaasa elamisloa menetluse lihtsustamisele ja paindlikkusele nii tööandja, välismaalase kui haldusorgani jaoks.

Võimalus olla töötamiseks antud elamisloa kehtivusajal töötaja, soodustab juba riigis viibivate välismaalaste tõhusamat kaasamist tööturule, kuna teatud perioodil saab ta uut tööandjat otsida ja tema viibimisel ei tunnistata kehtetuks. Välismaalane võib elamisloa kehtivusaja jooksul olla töötaja rohkem kui üks kord, kuid tema kogu töötamise periood kokku tema elamisloa kehtivusajal ei tohi ületada seaduse sätestatud perioodi.

Eelnõu meetmed on töökohta valikuvabaduse kaitsmise eesmärki arvestades sobilikud ning aitavad selle saavutamisele kaasa.

Meetmete vajalikkus

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

- 1) Töökohavahetuse võimalus töötamiseks antud tähtjalise elamisloa kehtivusajal ilma, et ta selleks peaks taotlema uut elamisluba, muudab välismaalase jaoks Eestis töötamise tingimused paindlikumaks, PPA-le vastava regulatsiooni järgimise ja kontrollimise lihtsamaks ja selgemaks. Samuti vähendab muudatus välistöötaja sõltuvust tööandjast ning aitab seeläbi võidelda töötajate ekspluateerimise vastu.
- 2) Võimalus töötamiseks antud tähtjalise elamisloa kehtivusajal olla töötaja, võimaldab välistöötajal leida uus tööandja. Lubatud perioodil töötaja olemine ei ole ka põhjus elamisloa tühistamiseks, tingimusel et see ei ületa kolme kuud, kui välistöötajal on ühtne luba olnud vähem kui kaks aastat, või kuut kuud, kui välistöötajal on luba olnud kauem kui kaks aastat.

Eelnõu meetmetele ei ole alternatiive, mis aitaksid sama hästi tagada tegevusala, elukutse ja töökohta valikuvabadust, sest kavandatavad muudatused vähendavad nii välismaalase kui ka riigi menetluskoormust ning olemuslikult lihtsustavad ja soodustavad töötamiseks antud elamisloaga seotud regulatsioone. 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. Seejuures kehtib reegel- mida intensiivsem on riive, seda mõjuvamad peavad olema seda õigustavad põhjused.

- 1) Töötamiseks antud tähtjalise elamisloa kehtivusajal töökohavahetamise võimalus on välismaalasele positiivne muudatus, seega ei esine põhiõiguse rikkumist ega riivet.
- 2) Võimalus töötamiseks antud tähtjalise elamisloa kehtivusajal olla töötaja soodustab juba riigis viibivate välismaalaste tõhusamat kaasamist tööturule ja on samuti soodustav muudatus, mille kehtestamisega ei esine põhiõiguse rikkumist ega riivet.

Seega on eelnõu meetmed proportsionaalsed.

2.5.2. Isikuandmete töötlemine

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

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

2.5.3. Sotsiaalliigi põhimõtted

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

PS-i § 10 järgi on PS aluspõhimõteteks inimväärikuse ja sotsiaalliigi põhimõtted, mis Riigikohtu hinnangul moodustavad Eesti Vabariigi põhikorra tuuma ja on õiguskorra kõige olulisemad normid. Neist põhimõtetest on tuletatavad sotsiaalsed põhiõigused, sealhulgas **PS-i §-s 28** nimetatud õigused.²⁰ PS-i § 28 lõike 1 kohaselt on igapähe õigus tervise kaitsele²¹ ning lõike 2 kohaselt on Eesti kodanikul õigus riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral. Samuti on puuetega inimesed riigi ja kohalike omavalitsuste erilise hoole all. PS-i § 28 lõige 2 sätestab ka, et kui seadus ei sätesta teisiti, siis on lõikes 2 viidatud õigused võrdselt Eesti kodanikuga ka Eestis viibival välisriigi kodanikul ja kodakondsuseta isikul. PS-i § 12 kohaselt on kõik seaduse ees võrdsed.

Eelnõuga muudetakse mitmeid sotsiaalkindlustust puudutavaid seadusi ja laiendatakse nendes sätestatud õigusi Eesti alaliste elanike ja tähtajalise elamisloa või elamisõigusega isikute kõrval ka lühiajalise töötamise eesmärgil välja antud pikaajalise viisaga Eestis töötavatele välismaalastele. Samas ei tehta seda kõigis sotsiaalkindlustuse liikides, näiteks lubab direktiivi artikkel 12 lõike 2 punkt b teha viisaga töötajate puhul erandi perehüvitiste osas. Viisaga viibijaid käsitletakse VMS mõistes riigis ajutiste viibijatena, mistõttu ei ole neile tagatud samasuguseid õigusi nagu Eesti elanikele. Piiratud ressursside tingimustes tuleks eelistada oma kodanikke ja riigis juba elavaid välismaalasi, mistõttu on põhjendatud teatud osas piirata viisaga

²⁰ K. Muller, A. Henberg, A. Sarapuu. PS § 28 kommentaarid, p 11. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, viies, parandatud ja täiendatud väljaanne. Justiitsministeerium: 2020. <https://pohiseadus.ee/public/PSkomm2020.pdf>.

²¹ Kuna tervisekaitsealaseid muudatusi eelnõuga ei tehta, siis seda edaspidi ei käsitleta.

viibijate õigust hüvitistele. PS-iga on kooskõlas piirata nii PS-i § 28 kaitsealasse jäävate riskide puhul kui ka sinna mitte kuuluvate riskide puhul hüvitisi ja toetusi saavate isikute ringi. Põhiseadusandja on eelduslikult sidunud abi andmise Eestis elamise ja töötamise ning ühiskonna liikmesuse sisuliste tingimustega (sotsiaalkindlustusõiguses tuntud ka kui territoriaalsuse ja solidaarsuse põhimõtted). Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika kohaselt on piirangud põhjendatud näiteks riigis lühiajaliselt viibivate isikute korral.²²

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

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

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

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

- 1) keda loetakse lähetatuks nii kaua, kui nad viibivad lähetuses;
- 2) kes on taotlenud liikmesriiki lubamist või kes on sinna lubatud ettevõtjasiseselt üleviidud töötajatena kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga 2014/66/EL (edaspidi *direktiiv 2014/66 EL*);
- 3) kes on taotlenud liikmesriiki lubamist või kes on sinna lubatud hooajatöötajatena kooskõlas direktiiviga 2014/36/EL või *au pair*'ina;
- 4) kellele on kooskõlas nõukogu direktiiviga 2001/55/EÜ antud luba elada liikmesriigis seoses ajutise kaitsega või kes on taotlenud sel põhjusel elamisluba ja kelle ajutise kaitse taotluse kohta ei ole veel otsust tehtud;
- 5) kes on kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga 2011/95/EL rahvusvahelise kaitse saajad või kes on taotlenud rahvusvahelist kaitset vastavalt nimetatud direktiivile ning kelle taotluse kohta ei ole veel lõplikku otsust tehtud;
- 6) kes on kaitse saajad vastavalt liikmesriigi õigusele, rahvusvahelistele kohustustele või liikmesriigi tavale või kes on taotlenud kaitset vastavalt liikmesriigi õigusele, rahvusvahelistele kohustustele või liikmesriigi tavale ning kelle taotluse kohta ei ole veel lõplikku otsust tehtud;
- 7) kes on pikaajaline elanik vastavalt direktiivile 2003/109/EÜ;
- 8) kelle riigist väljasaatmine on peatatud faktidele või õigusele tuginedes;
- 9) kes on taotlenud liikmesriiki lubamist või kes on sinna lubatud iseenda tööandjana;
- 10) kes on taotlenud liikmesriiki lubamist või kes on sinna lubatud liikmesriigis registreeritud või liikmesriigi lipu all sõitval laeval töötava meremehe või muu töötajana.

Direktiivi peatükid kohalduvad välistöötajatele erinevas ulatuses:

- Direktiivi II peatükki, milles on reguleeritud ühtse taotluse menetlus ja ühtset luba käsitlevad sätted, kohaldatakse üksnes tähtajaliste elamislubade suhtes. Seejuures kohaldatakse direktiivi sätteid muul kui töötamise eesmärgil väljastatavate elamislubade puhul üksnes selliste lubade vormi suhtes (direktiivi põhjenduspunkt 23). Loa taotluse menetluse, sealhulgas taotluse läbivaatamise tähtaja ja menetluslike

²² K. Muller, A. Henberg, A. Sarapuu. PS § 28 kommentaarid, p 19. – (viide 20).

tagatiste sätteid kohaldatakse vaid töötamiseks antud elamisloale. Direktiivi II peatükki ei kohaldata nende kolmandate riikide kodanike suhtes, kellele on antud luba töötamiseks viisa alusel (direktiivi põhjenduspunkt 14).

- Direktiivi III peatükki, mis reguleerib võrdse kohtlemise õigust, kohaldatakse kõikide direktiivi kohaldamisalasse kuuluvate kolmandate riikide kodanike suhtes, sealhulgas nii nende kolmandate riikide kodanike suhtes, kellele on antud elamisluba töötamiseks kui muul eesmärgil ja tagatud ligipääs tööturule, kui neile, kes on liikmesriiki lubatud töötamise eesmärgil viisa alusel.

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

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

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

Kehtiva Eesti töörande regulatsiooni kohaselt määratakse töötamiseks antud tähtajalises elamisloas kindlaks tööandja ja töökoht (VMS-i § 185 lõige 1). Tööandjal, kelle juurest töötamiseks on välismaalasele tähtajaline elamisluba antud, on VMS-i § 190 lõike 1 kohaselt kutsuja kohustused. Kui välismaalase elamisloas kindlaks määratud töötamise tingimus, näiteks tööandja või töökoht, on muutunud, tunnistatakse VMS-i § 189 lõike 1 punkti 2 kohaselt välismaalase elamisluba kehtetuks. Seetõttu võib välismaalane, kes töötab Eestis töötamiseks antud tähtajalise elamisloa alusel, tööandjat küll vahetada, kuid peab selleks taotlema uut elamisluba ning uuel tööandjal tuleb elamisloa taotluse juurde esitada kutse. Uuel tööandjal tuleb võtta üle ka kutsuja kohustused. Samuti tuleb uus elamisluba taotleda siis, kui välismaalane jääb tööle küll sama tööandja juurde, kuid soovib tööle asuda uuel töökohal, mille puhul kutse- ja kvalifikatsioonitingimused muutuvad. See tähendab, et kehtiva õiguse kohaselt ei ole töökohavahetus ilma uue elamisloa taotlemiseta lubatud. Seejuures võib välismaalane uue tööandja juures või uuel töökohal tööle asuda alles siis, kui PPA on teinud uue elamisloa taotluse suhtes positiivse otsuse. Kuna otsus elamisloa andmise kohta tehakse tähtajalise elamisloa määruse § 26 kohaselt kuni 90 päeva jooksul ning puudustega taotluse korral võib menetlustähtaeg olla veel pikem, on praktikas töökohavahetuse protsess nii välismaalasele kui tööandjale aeganõudev ja koormav.

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

Tähtajaline elamisluba antakse üldjuhul kehtivusega kuni viis aastat ning pikendatakse kuni kümneks aastaks korraga. Eelneva tõttu on praktikas üha sagedasemad olukorrad, kus välismaalane, kellele on juba töötamiseks antud tähtajaline elamisluba, peab töökohavahetuse tõttu taotlema uut elamisluba. 2022-2024. aasta andmete põhjal taotlesid aastas uut tähtajalist elamisluba töötamiseks keskmiselt 8% nendest välismaalastest, kes juba omasid kehtivat

tähtajalist elamisluba Eestis töötamiseks. 2024. aastal taotles uut tähtajalist elamisluba töötamiseks 711 välismaalast, kellel varaemalt oli juba tähtajaline elamisluba töötamiseks.

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

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

Allikas: PPA

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

Tabel 2. Lühiajalise töötamise registreerimised enne uue elamisloa saamist

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

Allikas: PPA

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

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

Töökohavahetuse puhul kasutatakse direktiivi artikkel 11 lõike 3 punktis a ette nähtud võimalust, et tööandja vahetamisest pädevaid asutusi teavitatakse. 2022–2024. aasta andmete põhjal sai 87% taotlustest, kus kehtivat töötamiseks antud elamisluba omav välismaalane taotles uut elamisluba töötamiseks, positiivse otsuse. 13% taotlustest sai keelduva otsuse või menetlus lõpetati.

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

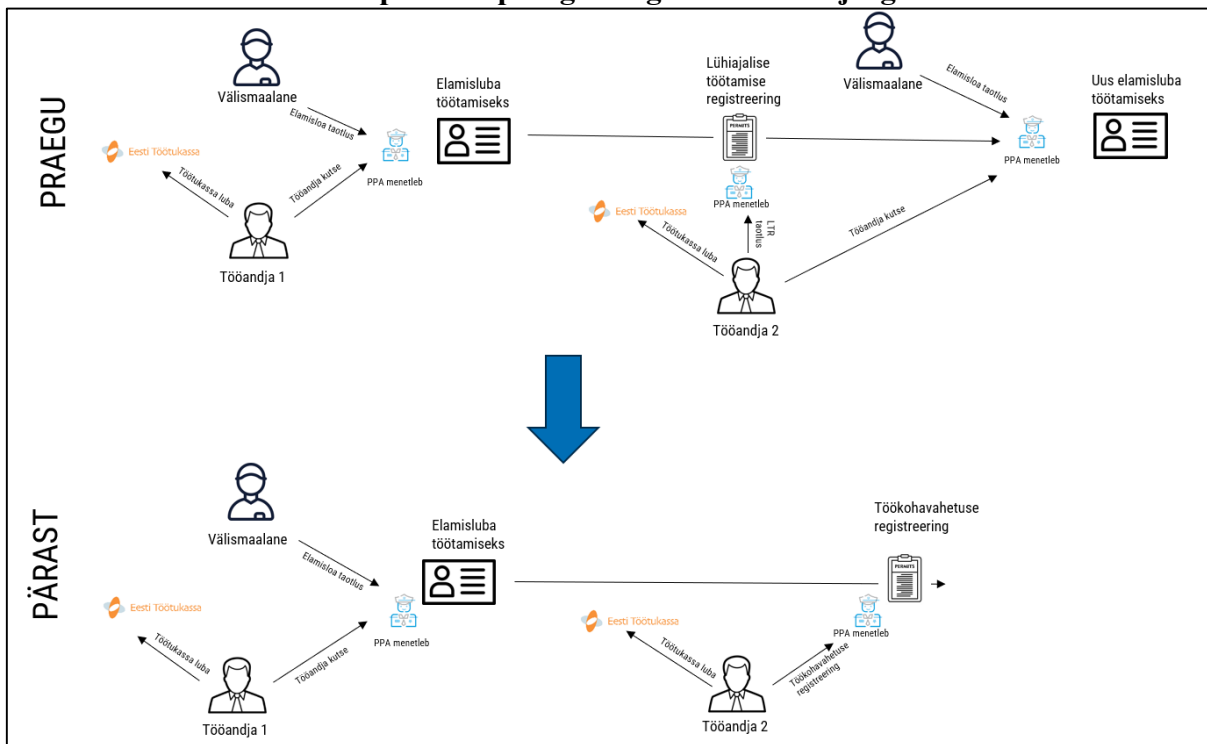
	2022	2023	2024
Kokku uue elamisloa taotluse esitanuid	704	740	711
positiivse otsuse saanuid	637	637	601
keeldumisi elamisloa andmisest	15	32	33
menetluse lõpetamisi	52	71	77

Allikas: PPA

Seega pea veerandi taotluste puhul, kus sooviti töökohavahetust, ei vastanud töötamine seaduses ette nähtud tingimustele. Seetõttu on oluline, et ka edaspidi oleks haldusorganil võimalik hinnata, et töötamine uue tööandja juures või sama tööandja juures uuel töökohal vastab tingimustele. Sellel eesmärgil luuakse seadusesse **töökohavahetuse registreerimise regulatsioon**.

Muudatuste järgselt ei pea välismaalane enam tööandja vahetamiseks taotlema uut tähtjalist elamisluba töötamiseks ega uus tööandja esitama selle juurde kutset, vaid piisab kui uus tööandja esitab PPA-le töökohavahetuse registreerimise taotluse. Kuivõrd kehtestatav töökohavahetuse registreerimise taotluse läbivaatamise tähtaeg on võrreldes elamisloa taotluse läbivaatamise tähtajaga oluliselt lühem (kehtestatava korra kohaselt on töökohavahetuse registreerimise menetluse tähtaeg 30 kalendripäeva), kaob ka vajadus täiendavalt välismaalase lühiajalist töötamist registreerida. Seeläbi muutub kogu töökohavahetuse protsess välismaalase, tööandja ja riigi jaoks vähem koormavaks, kiiremaks ja efektiivsemaks.

Joonis 1. Töökohavahetuse protsess praegu ning muudatuste järgselt



Allikas: Siseministerium

Eelnõu § 1 punktiga 1 täiendatakse VMS-i § 40² lõiget 2, milles on loetletud menetlused, mille puhul võib haldusorgan arvestada kutsuja ebausaldusvääruse hinnanguga. Kehtiva korra kohaselt võib PPA anda hinnangu tööandja, õppeasutuse, praktika võimaldaja või muu isiku ebausaldusvääruse kohta (VMS-i § 40² lõige 1) ning haldusorgan võib selle hinnanguga arvestada tulevikus esitatava pikaajalise viisa taotluse, viibimisaja pikendamise taotluse, lühiajalise töötamise registreerimise taotluse, elamisloa taotluse või elamisloa pikendamise taotluse suhtes sooritatava toiminguga või antud haldusakti puhul (VMS-i § 40² lõige 2). Muudatuse järgselt võimaldatakse PPA-l arvestada tööandja ebausaldusvääruse hinnanguga ka töökohavahetuse registreerimise taotluse puhul. Muudatus on seotud eelnõu § 1 punktiga 6, millega täiendatakse muuhulgas VMS-i §-ga 184¹. Viidatud paragrahvi lõike 5, kohaselt võib PPA jätta töökohavahetuse registreerimise taotluse läbi vaatamata, kui ta on andnud hinnangu

välismaalase kutsuja ehk uue tööandja ebausaldusväärse kohta. Eelnevalt tulenevalt on vajalik täpsustada VMS-i § 40² lõiget 2, sätestades, et haldusorgan võib ka töökohavahetuse registreerimise taotluse puhul arvestada kutsuja ebausaldusväärse hinnanguga. Ühtlasi muudetakse sätte struktuuri, et oleks selgem, milliste menetluste puhul haldusorgan võib kutsuja ebausaldusväärse hinnanguga arvestada.

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

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

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

Kehtiva Eesti töörande regulatsiooni kohaselt, kui taotletakse tähtjalist elamisluba töötamiseks, peab üldreeglina VMS-i § 177 lõike 1 kohaselt tööandja eelevalt saama Eesti Töötukassalt loa töökoha täitmiseks välismaalasega. Seda ka juhul, kui välismaalasel on juba varasemalt antud tähtjaline elamisluba töötamiseks ning Eesti Töötukassa andis selleks loa. Eesti Töötukassa loa nõue ei kohaldu tähtjalise elamisloa pikendamisel (VMS-i § 177 lõige 3), samuti on erisus tehtud, kui välismaalane vahetab töökohta sama tööandja juures ja töökohale esitatavad kutse- ja kvalifikatsioonitingimused ei muutu (VMS-i § 177 lõige 4 ja § 185 lõige 4). Teatud soodustatud kategooriate, muuhulgas iduettevõtte töötajate, tippspetsialistide ja ekspertide puhul ei ole samuti kehtiva korra kohaselt vaja Eesti Töötukassalt luba taotleda (VMS-i 181 lõiked 1 ja 2).

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

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

	2022	2023	2024
--	------	------	------

Välismaalased, kes omasid elamisluba töötamiseks ja said uue elamisloa töötamiseks	564		593		540	
	Töötukassa loa nõudega	Ilma Töötukassa loa nõudeta	Töötukassa loa nõudega	Ilma Töötukassa loa nõudeta	Töötukassa loa nõudega	Ilma Töötukassa loa nõudeta
Varasem elamisluba töötamiseks	345	219	343	250	275	265
Uus elamisluba töötamiseks	340	224	333	260	270	270

Allikas: PPA

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

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

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

Eelnõu § 1 punktiga 6 täiendatakse VMS §-idega 184¹ ja § 184², võimaldades välismaalasel lubatud vahetada töötamiseks antud tähtajalise elamisloa kehtivusajal töökohavahetust.

Direktiivi artikkel 11 lõike 2 kohaselt peavad EL-i liikmesriigid lubama ühtse loa valdajal vahetada tööandjat. Sama artikli lõike 3 punkti a kohaselt võib liikmesriik ühtse loa kehtivusaja jooksul nõuda, et tööandja vahetamisest teavitataks asjaomase liikmesriigi pädevaid asutusi riigisiseses õiguses sätestatud korras. Kui liikmesriik nõuab tööandja vahetusest teavitamist,

siis võib ta ühtse loa valdaja peatada õiguse tööandjat vahetada maksimaalselt 45 päevaks alates teavituse esitamise kuupäevast. Selle ajavahemiku jooksul võivad pädevad asutused kontrollida, kas seaduses sätestatud nõuded on täidetud. Samuti võib liikmesriik esitada tööandja vahetamise suhtes vastuväite.

Paragrahvis 184¹ on sätestatud tingimused tööandja vahetamiseks elamisloa kehtivusaja jooksul.

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

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

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

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

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

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

Allikas: PPA

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

Paragrahvi 184¹ lõikega 2 sätestatakse erisus, mille kohaselt ei lubata kehtiva töötamiseks antud tähtajalise elamisloa alusel vahetada tööandjat, kui välismaalasel on elamisluba ettevõtjasiseselt üleviidud töötajana või lähetatud töötajana.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Paragrahvi 184¹ lõike 4 punkti 1 kohaselt ei registreeri PPA töökohavahetust, kui töökohavahetuse tingimused ei ole täidetud. Eelnõu kohaselt peab töökohavahetuseks tööandja, kelle juures välismaalane soovib kehtiva töötamiseks antud tähtajalise elamisloa ajal tööle

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

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

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

Kehtiva Eesti tööandja regulatsiooni kohaselt, kui taotletakse tähtjalist elamisluba töötamiseks, kohaldub üldjuhul sisserände piirarv (VMS-i § 113). Sisserände piirarvu kohaldamise erisused on sätestatud VMS §-is 115. Näiteks ei kohaldata sisserände piirarvu neile, kellele antakse tähtjaline elamisluba töötamiseks iduettevõttes või info- ja kommunikatsioonitehnoloogia erialasel ametikohal. Samuti ei kohaldata sisserände piirarvu, kui välismaalane on juba varasemalt arvatud sisserände piirarvu arvestuse alla ja ta ei ole vahepeal lahkunud elama mõnda teise riiki.

Eelnõu muudatuste järgselt ei ole vaja töökohavahetusel enam taotleda uut töötamiseks antud tähtjalist elamisluba, vaid piisab, et tööandja esitab PPA-le töökohavahetuse registreerimise taotluse. Oluline on, et uue paindlikuma tööandjavahetuse regulatsiooni ei väärkasutataks hoidmaks kõrvale sisserände piirarvu kohaldamisest. Näiteks, esmalt taotletakse tähtjalist elamisluba töötamiseks tippspetsialisti erisuse alusel, mille puhul piirarv ei kohaldu, ning elamisloa saamise järgselt vahetatakse töökohavahetuse registreerimise alusel töötamine ümber üldisele alusele, millele tavapäraselt piirarv kohalduks. Seetõttu sätestatakse, et kui välismaalane taotleb kehtiva töötamiseks antud tähtjalise elamisloa alusel töökohavahetust ning uuele töötamise alusele kohaldub piirarv ja see on töökohavahetuse registreerimise taotluse suhtes otsuse tegemise ajaks täitunud, ei anta välismaalasele töökohavahetuseks luba. Näiteks, kui välismaalasel on tähtjaline elamisluba töötamiseks tippspetsialisti alusel ning ta soovib elamisloa kehtivusajal töökohta ja asuda tööle üldisel alusel, siis peab PPA töökohavahetuse registreerimise taotluse menetluses kontrollima, kas piirarv on täitunud. Kui see ei ole täitunud ja VMS-is sätestatud muud töötamise tingimused on täidetud, antakse töökohavahetuseks luba. Kui aga piirarv on töökohavahetuse registreerimise taotluse suhtes otsuse tegemise hetkeks täitunud, isegi kui VMS-is sätestatud muud töötamise tingimused on täidetud, ei anta töökohavahetuseks luba. Kui uuel töökohal töötamise alus on näiteks töötamine tippspetsialistina, siis piirarv ei kohaldu ning isegi kui see on täitunud, ei ole see piiranguks töökohavahetuseks loa andmisel. Samuti, kui välismaalane on juba varasemalt tähtjalise elamisloa saamisest arvestatud piirarvu alla, siis tulenevalt VMS-i § 115 punktis 10 sätestatust, ei kohaldu talle töökohavahetusel enam piirarv.

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

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

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

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

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

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

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

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

Allikas: PPA

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

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

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

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

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

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

VMS-i üldpõhimõtte kohaselt kehtestatakse taotlemise täpsemad nõuded ning taotluses esitavate andmete ja dokumentide loetelu määrusega. Samuti kehtestatakse VMS-i § 33

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

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

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

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

3.2. Töötaolek (§ 1 punkt 13)

Direktiivi artikkel 11 lõike 4 kohaselt ei tohi olla töötus iseenesest põhjus ühtse loa kehtetuks tunnistamiseks, tingimusel, et töötuse kogukestus ei ületa ühtse loa kehtivusajal kolme kuud, kui välistöötaja on olnud ühtse loa valdaja vähem kui kaks aastat, või kuut kuud, kui välistöötaja on olnud ühtse loa valdaja kauem kui kaks aastat. Igast töötuse perioodist peab liikmesriigi pädevaid asutusi teavitama.

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

tingimused uue töö otsimiseks nendele välismaalastele, kes on juba Eestis ning siinsele tööturule integreerunud.

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

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

Lõikega 2 sätestatakse erisused, mille kohaselt võib tööta olemise periood olla pikem kui lõikes 1 sätestatud periood.

Lõike 2 punkti 1 kohaselt võib välismaalane olla tööta kolme kuu võrra kauem, kui välismaalane on kannatanu kriminaalmenetluses, mille esemeks on karistusseadustiku §-des 133, 133¹, 133², 133³, 138, 138¹, 139, 140 või 175 või § 260¹ lõike 1 punktis 5 sätestatud kuritegu.

Direktiivi artikkel 11 lõike 6 kohaselt võib lubatud tööta olemise periood olla kolme kuu võrra pikem, kui on põhjendatud alust arvata, et ühtse loa omanik on töötanud eriti orjastavates töötingimustes nagu on määratletud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2009/52/EP²³ artikli 2 punktis i.

See tähendab, et kui välismaalane on töötanud eriti orjastavates tingimustes, võib tema tööta olemise periood olla kuni kuus kuud, kui tal on olnud elamisluba töötamiseks vähem kui kaks aastat, või kuni üheksa kuud, kui tal olnud elamisluba töötamiseks vähemalt kaks aastat. Direktiivist tulenevalt võimaldatakse pikemat tööta olemise perioodi sellistel juhtudel, mil on algatatud kriminaalmenetlust asjaoludega, mida saab seostada eriti orjastavates tingimustes töötamisega.

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

Direktiivi lõike 3 kohaselt, kui töötü ühtse loa valdaja leiab lubatud töötuse ajavahemiku jooksul uue tööandja, peab liikmeriik lubama tal viibida oma territooriumil seni, kuni pädevad

²³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. juuni 2009. aasta direktiivi 2009/52/EP, millega sätestatakse ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike tööandjatele kohaldatavate karistuste ja meetmete miinimumnõuded.
– [ELT L 168, 30.06.2009, p.24-32.](#)

asutused on kontrollinud tööandja vahetamise tingimuste täitmist. Seda isegi siis, kui lubatud tööta olemise ajavahemik on möödunud.

Eelnõu § 1 punkti 6 muudatuse kohaselt ei või välismaalane elamisloa kehtivusajal tööandjat või töökohta vahetada enne, kui PPA on kontrollinud töökohavahetuse registreerimise taotluse läbivaatamisel, et VMS-is sätestatud töötamise tingimused uue töökohta puhul on täidetud. Kui välismaalane leiab näiteks lubatud tööta olemise viimastel päevadel uue tööandja ja tööandja esitab PPA-le töökohavahetuse registreerimise taotluse, on välismaalane jätkuvalt tööta, kuniks tema taotlus on menetluses, kuna ta ei tohi enne uuel töökohal tööel asuda, kui PPA on töökohavahetuse registreerinud. Eelneva tõttu võib välismaalase tööta olemise periood kujuneda pikemaks kui lõikega 1 kehtestatav periood. Direktiivist tulenevalt on vajalik VMS-is täpsustada, et kui tööandjavahetuse registreerimise taotlus on esitatud tööta olemise perioodi jooksul, võib välismaalane olla tööta kuni tema töökohavahetuse registreerimise taotluse suhtes on otsus teatavaks tehtud.

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

Lõikega 3 kehtestatakse tööta olemise õigusele erisus, mille kohaselt ei lubata Eestis olla tööta nendel välismaalastel, kes on Eestisse lähetatud või töötavad ettevõttesiseselt üleviidud töötajana.

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

Eelnevast lähtuvalt kehtestatakse VMS-is neile kategooriatele välistöötajatele erisus tööta olemise perioodist. Võrreldes kehtiva korraga nende jaoks muudatusi ei ole. Kuigi kehtiva VMS-i kohaselt on välismaalasel lubatud olla tööta kuni kolm kuud, kui tööandja ütles töölepingu erakorraliselt üles majanduslikel põhjustel, siis seda võimalust kohaldati praktikas üksnes neile välismaalastele, kellel oli tööleping Eesti tööandjaga ning seega ka töösuhte lõpetamise aluste kontrollimine võimalik. Lähetatud töötajate ja ettevõtjasiseselt üleviidud töötajate puhul asub välismaalase tööandja, kellega välismaalasel on sõlmitud tööleping, välisriigis. Seetõttu oli töösuhte lõpetamise aluste kontrollimine keeruline ning praktikas neile tööta olemise perioodi ei võimaldatud.

Lõikega 4 täpsustatakse õigusselguse eesmärgil, et tööta olemise perioodi alguse päevaks loetakse välismaalase töösuhte lõppemise päevale järgnevat päeva.

3.3. Muud VMS-i muudatused (§ 1 punktid 2, 3, 9–12, 15, 17 ja 18)

Eelnõu § 1 punktiga 2 täiendatakse VMS-i § 41 lõikega 3 seades piirangu, et kui töötamiseks antud tähtajalise elamisloa või selle pikendamise taotluse riigilõivu tasub välismaalase tööandja, ei ole tööandjal õigus seda tasu välismaalaseltsisse nõuda.

Direktiivi artikli 10 kohaselt, kui taotluse menetlemise tasu maksab tööandja, ei ole tööandjal õigust seda tasu kolmanda riigi kodanikult sisse nõuda.

VMS-i § 213 kohaselt esitab välismaalane tähtajalise elamisloa taotluse isiklikult. Tähtajalise elamisloa määruse § 6 kohaselt peab taotluse esitamisel lisama taotlusele riigilõivu tasumist tõendava dokumendi või andmed riigilõivu tasumise kohta. Kuna taotluse esitab välismaalane, siis üldjuhul tagab riigilõivu tasumise ka välismaalane. Samas ei piira seadus, et riigilõivu võib välismaalase eest tasuda muu isik. Praktikast on juhtumeid, kus tähtajalise elamisloa taotluse juurde on lisatud riigilõivu tasumise dokument, millest nähtub, et riigilõivu on tema eest tasunud tema tulevane tööandja. Direktiivist tulenevalt on sellistel juhtudel vaja sätestada VMS-i piirang, et tööandja ei või välismaalaselts seda tasu tagasi nõuda, sh palgast kinni pidada.

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

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

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

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

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

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

VMS kohaselt keeldutakse töötamiseks antud tähtajalise elamisloa pikendamisest või tunnistatakse see kehtetuks, kui elamisloas kindlaks määratud töötamise tingimused on muutunud (VMS § 188 lõige 1 punkt 2 ja § 189 lõige 1 punkt 2). Samas on sätestatud erandid, mida töötamiseks tingimuse muutumiseks ei peeta (VMS § 188 lõiked 2 ja 3 § 189 lõiked 2 ja 3). Kuigi VMS § 188 lõikes 2 sätestatud töötamise tingimuse muutumise erisused on kitsamad kui seda VMS § 189 lõikes 2 sätestatud töötamise tingimuse muutumise erisused, kohaldatakse praktikas ka elamisloa pikendamise menetluses samu töötamise tingimuste muutumise erisusi, mida kehtetuks tunnistamise menetluses. Näiteks ei keelduta töötamiseks antud tähtajalise elamisloa pikendamisest, kui välismaalane on elamisloa kehtivusajal VMS § 181³ alusel asunud tööle teise kasutajaettevõtja juurde. Eelnevalt lähtuvalt viiakse õiguskord kooskõlla praktikaga ning ühtlustatakse töötamiseks antava elamisloa pikendamise menetluses ja kehtetuks tunnistamise menetluses alused, mida ei peeta töötamise tingimuste muutumiseks.

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

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

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

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

Samuti kehtestatakse erand, et elamisloas kindlaks määratud tingimuste muutumiseks ei peeta seda, kui välismaalane on olnud töötanud VMS-is lubatud perioodi jooksul. Muudatus on seotud eelnõu § 1 punkti 13 muudatusega, mille kohaselt võib välismaalane edaspidi töötamiseks antud

tähtajalise elamisloa kehtivusajal olla töötaja. Kui välismaalase töötaja olemise periood ei ületa VMS-is sätestatud lubatud perioodi, siis ei too see kaasa ka tema elamisloa kehtetuks tunnistamist või pikendamist keeldumist. Sama põhimõtte on kehtivas korras sätestatud ka EL sinise kaardi puhul (VMS-i § 190¹² lõige 1).

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

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

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

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

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

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

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

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

Välismaalane, kellel on EL-i sinine kaart, võib edaspidi elamisloa kehtivusajal vahetada töökohta, tingimusel, et tööandja, kelle juurde ta tööle soovib asuda, on PPA-le esitanud töökohavahetuse registreerimise taotluse ning saanud sellele positiivse otsuse. Seejuures ei pea

töötamine uuel töökohal jätkuma EL-i sinise kaardi alusel, vaid välismaalane võib tööle asuda ka muul alusel, näiteks tippspetsialistina või üldistel alustel, tingimusel, et sellel konkreetsel alusel töötamise tingimused uuel töökohal töötamiseks vastavad VMS-is sätestatud nõuetele. Küll peab välismaalane sellisel juhul taotlema uut elamisloakaarti, kuna märke elamisloakaardil „ELI SININE KAART“ ei ole enam korrektne, kui töötamise alus muutub. Isikut tõendavate dokumentide seaduse § 14 kohaselt on elamisloakaardi kasutaja kohustatud taotlema uue dokumendi, kui dokumenti kantud andmed on muutunud.

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

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

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

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

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

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

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

Eelnõu § 1 punktidega 17 ja 18 täiendatakse VMS-i § 286 lõikega 7, sätestades tööandjale kohustuse hüvitada välismaalasele töötamiseks antud elamisloa riigilõiv, kui ta on selle välismaalasele sisse nõudnud. Samuti täiendatakse VMS-i §-ga 301¹ sätestades tööandjale karistuse, kui ta on välismaalasele nõudnud sisse töötamiseks antud elamisloa riigilõivu. Muudatus on seotud eelnõu § 1 punktiga 2, milles sätestatakse piirang, et tööandja ei tohi

välismaalasele tagasi nõuda riigilõivu tasu, kui ta on selle välismaalase tähtajalise elamisloa taotluse eest tasunud.

Direktiivi artikkel 13 lõike 2 kohaselt peavad liikmesriigid ette nägema karistused neile töandjatele, kes ei ole täitnud direktiivist tulenevaid kohustusi. Seejuures peavad karistused olema mõjusad, proportsionaalsed ja hoiatavad. Komisjon on täiendavalt selgitanud, et see hõlmab ka sanktsioone selle eest, kui töandja on välismaalasele riigilõivu tasu sisse nõudnud.

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

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

Eelnevast lähtuvalt nähakse eelnõu § 1 punktiga 18 töandjale ette ka karistus, kui ta on välismaalasele töötamiseks antud elamisloa riigilõivu sisse nõudnud. Muudatuste järgselt võib töandjat, tema juhatuse liiget või muud esindajat, kellele oli vastava kohustuse täitmine delegeeritud, keeldu rikkumise korral karistada rahatrahviga kuni 300 trahviühikut. Samas ulatuses on sätestatud VMS-is näiteks karistus välismaalase Eestis töötamise tingimuste rikkumise eest (VMS-i § 301) või Eestis ilma seadusliku aluseta viibival välismaalasel töötamise võimaldamise eest (VMS-i § 300). Kuigi VMS-is on teatud rikkumiste puhul võimalik karistada juriidilist isikut rahatrahviga kuni 32 000 eurot, ei ole nii kõrge trahvimäär kehtestamine riigilõivu sisse nõudmise karistusena proportsionaalne.

Eelnõu § 1 punktiga 19 täiendatakse normitehnilist märkust viitega Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2024/1233.

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

Direktiivi artikkel 12 lõike 1 punkti e kohaselt tuleb võrdne kohtlemine tagada määruses nr 883/2004 kindlaks määratud sotsiaalkindlustusskeemide osas nende kolmandate riikide kodanike suhtes, kes on liikmesriiki lubatud liidu või liikmesriigi õiguse alusel muul kui töötamise eesmärgil, kellel lubatakse töötada ja kellel on elamisloa Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 1030/2002, 13. juuni 2002, millega kehtestatakse ühtne elamisloavorm kolmandate riikide kodanike jaoks²⁴ kohaselt, või kes on liikmesriiki lubatud töötamise eesmärgil liidu või liikmesriigi õiguse alusel.

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

Direktiiv võimaldab teha erandit võrdsest kohtlemisest perehüvitiste määramisele ja maksmisele (art 12 lg 2 p b teine lause). Eesti kasutab antud võimalust, mistõttu viisa alusel Eestis töötavatele inimestele ei laiendata õigust perehüvitiste skeemi kuuluvale jagatavale vanemahüvitisele ja peretoetustele. Oluline on märkida, et selle erandi alla hakkab tulevikus kuuluma ka loodav toitjakaotustoetus (PHS-i muudatus jõustub 01. oktoobril 2026. aastal).

²⁴ [ELT L 157/1, 15.06.2002, lk 3-9](#). (Muudetud 25. oktoobri 2017. aasta määrusega nr 2017/1954, [ELT L 286/9, 1.11.2017, lk 9](#)).

Direktiivis viidatud määrus nr 883/2004 kohaldub kindlatele sotsiaalkindlustusskeemidele, mis on sätestatud selle määruse artiklis 3. Sotsiaalkindlustusskeemid vastavad omakorda konkreetsetele sotsiaalsetele riskidele. Iga skeemi alla saab liigitada mitmeid hüvitisi, mis liikmesriigiti võivad olla erinevad. Oluliseks liigitamise aluseks on hüvitise eesmärk ja risk, mida see hüvitis katab. Samuti on oluline, et tegemist peab olema sotsiaalkindlustushüvitisega, mille andmise tingimused on seaduses kindlaks määratud ja universaalselt kohaldatavad. Alljärgnevas tabelis on kirjeldatud määruses nr 883/2004 sätestatud sotsiaalkindlustusskeemid, nendele vastavad Eesti hüvitised ja õigusaktid, mida eelnõuga muudetakse.

Tabel 7. Sotsiaalkindlustusskeemid, nendele vastavad Eesti hüvitised ja õigusaktid, mida eelnõuga muudetakse

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

Matusetoetus			Eestil ei ole eraldi kindlustusskeemi
Töötushüvitised	töötuskindlustushüvitis	TKindLS	Vastavuses, seadust muuta ei ole vaja. Isikul siiski ei teki õigust töötuskindlustushüvitis ele, kuna ta ei saa end töötuna arvele võtta
Eelpensionihüvitised	Soodustingimustel vanaduspension Väljateenitud aastate pension	RPKS	Ei ole vastavuses, muudetakse seadust ja laiendatakse isikute ringi
Perehüvitised		PHS	Eesti kasutab direktiivi art 12 lg 2 sätestatud erandit ega laienda isikute ringi

Allikas: SoM, MKM

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

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

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

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

Eelnõu §-ga 3 muudetakse jõustumata muudatusi PHS-is. 01. oktoobril 2026. aastal jõustuv toitjakaotustoetus on perehüvitiste skeemi osa ja reguleeritud PHS-is. Eelnõuga ühtlustatakse toitjakaotustoetusele õigustatud isikute kvalifikatsioonitingimuste sõnastust samadel põhjustel ema vanemahüvitisega. Muudatusega on tagatud õigus toitjakaotustoetusele, kui taotleja või toetuse saamise õigust omava laps, kes on vahetult enne toetuse taotlemist või kelle vanem on

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

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

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

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

Kehtiva RPKS-i § 42² sätestab, et pension määratakse vaid vanaduspensioniealistele inimestele, mistõttu võimaldab lühiajalise töötamise eesmärgil pikaajalise viisa alusel Eestis viibimise laiendus pensioneeruda enne vanaduspensioniea ka neil, kes soovivad kasutada paindlikku pensionile jäämise võimalust või kellele rakendub mõni eripensioniea liik, mis võimaldab riikliku vanaduspensionieast varem pensioneeruda. Ka siinkohal on oluline rõhutada, et õigus pensionile on sel juhul vaid siis, kui inimene töötab. Arvestades asjaolu, et kõik tingimused pensioni saamiseks peavad olema täidetud, ei laiene pensionile õigust omavate isikute ring võrreldes kehtiva korraga.

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

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

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

Eelnõu §-ga 7 täiendatakse TKindlS-i § 35 lõike 4 punkti 2. TKindlS-i § 35 lõige 4 sätestab Töötukassa andmekogus töödeldavate andmete koosseisu. Eelnõuga lisatakse isiku muude andmete loetellu lühiajalise töötamise eesmärgil välja antud pikaajalise viisa andmed, mida kehtivas süsteemis töödeldavate andmete koosseisus ei ole. Kuna eelnõukohase muudatusega lisanduvad töövõimetoetuse seaduse õigustatud isikute hulka ka lühiajalise töötamise eesmärgil välja antud pikaajalise viisa alusel Eestis viibivad ja töötavad isikud, siis tuleb Töötukassal edaspidi ka nende isikute andmeid töövõime hindamiseks ning töövõimetoetuse määramiseks ja maksmiseks töödelda.

Eelnõu §-ga 8 muudetakse TVTS-i.

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

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

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

4. Eelnõu terminoloogia

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

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

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

Samuti on eelnõu kooskõlas järgmiste EL õigusaktidega:

- 1) Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2016/801²⁵;
- 2) Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2021/1883²⁶;
- 3) lähetatud töötajate direktiiv 96/71/EÜ²⁷;
- 4) hooajatöötajate direktiiv 2014/36/EL²⁸.

6. Seaduse mõjud

6.1. Töökohavahetus

6.1.1. Sotsiaalne mõju

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

Tabel 8. Välismaalased, kes taotlesid uut töötamiseks antud tähtajalist elamisluba

	2022	2023	2024
Välismaalased, kes omasid kehtivat tähtajalist elamisluba töötamiseks 01. jaanuari seisuga	7857	9336	9492
Välismaalased, kes omasid kehtivat tähtajalist elamisluba töötamiseks ja taotlesid uut	704	740	711

Allikas: PPA

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

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

²⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. mai 2016. aasta direktiiv (EL) 2016/801 kolmandate riikide kodanike teadustegevuse, õpingute, praktika, vabatahtliku teenistuse, õpilasvahetuseprogrammides või haridusprojektides osalemise ja *au pair*’ina töötamise eesmärgil riiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta (uuesti sõnastatud). [ELT L 132, 21.5.2016, lk 21–57](#).

²⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. oktoobri 2021 aasta direktiiv (EL) 2021/1883, mis käsitleb kolmandate riikide kodanike kõrget kvalifikatsiooni nõudva töö eesmärgil riiki sisenemist ja seal elamise tingimusi. [ELT L 382, 28.10.2021, lk 1–38](#).

²⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 96/71/EÜ, 16. detsember 1996, töötajate lähetamise kohta seoses teenuste osutamisega. [EÜT L 18, 21.1.1997, p.1-6](#).

²⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/36/EL, 26. veebruar 2014, kolmandate riikide kodanike hooajatöötajatena riiki sisenemise ja seal viibimise tingimuste kohta. [ELT L 94, 28.3.2014, lk. 375-390](#).

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

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatus avaldab sihtrühmale **positiivset sotsiaalset mõju**. Kuigi töökohavahetuse registreerimise uus menetlus tingib teatava kohanemise vajaduse, siis muutub töökohavahetus välismaalase jaoks hõlpsamaks ja kiiremaks.

6.1.2. Mõju majandusele

Sihtrühm: Eesti ettevõtted, kes soovivad tööle võtta juba kehtivat töötamiseks antud tähtjalist elamisluba omavat välismaalast. Majanduslikult aktiivseid ettevõtteid on 2024. aasta seisuga Eestis 158 378.²⁹ Töandjaid, kelle juures töötamiseks 2024. aastal tähtjalist elamisluba töötamiseks taotleti või pikendati, oli 1092.

Tabel 9. Töandjaid, kelle juures töötamiseks tähtjalist elamisluba töötamiseks taotleti või pikendati

	2022	2023	2024
Töandjate arv, kelle juures töötamiseks anti või pikendati tähtjalist elamisluba töötamiseks	1280	1284	1092

Allikas: PPA

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

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

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

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

²⁹ [Statistikaamet](#).

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

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

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

6.1.3. Mõju riigiasutuste töökorraldusele

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

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

Tabel 10. Välismaalased, kelle puhul esitati elamisloa taotlusele lisaks ka lühiajalise töötamise registreerimise taotlus

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

Allikas: PPA

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

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

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

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

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatusega kaasneb sihtrühmale **positiivne mõju**, kuna väheneb haldusorgani halduskoormus. Kuigi töökohavahetuse uus regulatsioon toob kaasa mõningase kohanemise vajaduse, vähendab muudatus koondina PPA ametnikele töökoormust.

6.4.4. Mõju riigi julgeolekule ja siseturvalisusele

Sihtrühm: Eesti elanikud. 2025. aasta alguse seisuga elas Eestis 1 369 285 inimest.³⁰

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

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

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

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

6.1.3. Mõju välissuhetele

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

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

³⁰ Statistikaamet 2024. [Rahvaarv](#).

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

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

6.2. Töötaolek

6.2.1. Sotsiaalne mõju

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

1. jaanuari 2025. aasta seisuga omas kehtivat elamisluba töötamiseks 10 306 välismaalast. Kuivõrd kehtiv kord ei luba reeglina töötamiseks antud tähtjalise elamisloa alusel olla tööta, on keeruline prognoosida, milline võiks olla nende välismaalaste arv, kes muudatuste järgselt tööta jäämise õigust kasutavad. Võttes aluseks välismaalaste arvu, kes omasid kehtivat tähtjalist elamisluba töötamiseks ja taotlesid töökohavahetuseks uut tähtjalist elamisluba töötamiseks, võib eelduslikult tööta jäävate välismaalaste arv olla ca 720 välismaalaste aastas (ehk ca 8% töötamiseks antud tähtjalise elamisloa saajatest). Samas ei ole tööta jäävatel välismaalastel kohustust end töötuna arvele võtta, välismaalane võib uut tööd otsida iseseisvalt. 1. jaanuari 2025. aasta seisuga oli tähtjaline elamisluba, mille aluseks ei olnud rahvusvahelise kaitse saamine või püsivalt Eestisse elama asumine umbes 28 000 välismaalasel ning töötuna tuli 2024. aasta jooksul arvele umbes 2800 tähtjalist elamisluba omavat välismaalast. Eelneva põhjal võiks hinnanguliselt end Eesti Töötukassas töötuna arvele võtta umbes 10% uuest sihtrühmast, kel tekib muudatusega õigus tööta olla ja kes seda õigust kasutavad ehk 72 inimest aastas. Seega võib öelda, et sihtrühm on **väike**.

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

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

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on **keskmine**. Muudatustega võib suureneda väärkasutuse risk, et Eestis kavatsetakse töötamine lõpetada ja riigist lahkuda, kuid registreeritakse ennast töötuna, et saada töötutoetust või töötuskindlustushüvitist. Töötushüvitiste väärkasutamise riski vähendab asjaolu, et tööta saab välismaalane olla piiratud aja elamisloa kehtivuse ajal, sõltuvalt

sellest kui pikalt on tal olnud töötamiseks antud tähtajaline elamisluba, kas kuni kolm või kuus kuud ning hüvitist makstakse üldjuhul sel ajal, kui välismaalane viibib Eestis.

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

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatus avaldab sihtrühmale **positiivset sotsiaalset mõju**. Muudatuste järgselt suurenevad välis töötajate õigused ja võimalused tööturul liikumiseks. Muudatus toob kaasa mõningase kohanemise vajaduse, kuid muudatustega kokkupuude ei ole sage.

6.2.2. Mõju riigiasutuste töökorraldusele

Sihtrühm:

- 1) PPA ametnikud, kes viivad läbi lühiajalise Eestis töötamise registreerimise menetlust ning teevad elamisloa eel- ja järelkontrolli, s.o umbes 250 ametnikku;
- 2) Eesti Töötukassa ametnikud, kelle tööülesandeks on töötutoetuse ja töötushüvitise maksmine ning aktiivsete tööturumeetmete pakkumine uue töö leidmise toetamiseks.

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

Mõju ulatus on väike.

→ Mõju PPA-le

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

→ Mõju Eesti Töötukassale

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

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

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

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

6.2.3. Mõju välissuhetele

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

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

Ebasoovitava mõju kaasnemise riske ei ole.

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

6.3. Muud VMS-i muudatused

Lisaks töökoha vahetamise ning tööta jäämise õigusega seonduvatele muudatustele muudetakse eelnõuga VMS-i järgnevalt:

- ✓ seatakse piirang, et tööandja ei või välismaalasel sisse nõuda töötamiseks antud tähtajalise elamisloa taotlemise eest tasutud riigilõivu ning sätestatakse karistused vastava piirangu rikkumise korral;
- ✓ lubatakse välismaalasel, kelle elamisloa kehtivus lõpeb elamisloa pikendamise või uue elamisloa taotlemise menetluse ajal, Eestis töötada.

6.3.1. Sotsiaalne mõju

Sihtrühm:

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

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

Tabel 11. Töötamiseks antud tähtajalise elamisloa ja selle pikendamise taotlemine

Aasta	2022	2023	2024
Taotlused töötamiseks antud tähtajalise elamisloa saamiseks	5 006	4 224	2 994
Taotlused töötamiseks antud tähtajalise elamisloa pikendamiseks	423	488	409
KOKKU taotlused tähtajalise elamisloa saamiseks või pikendamiseks	16 267	14 814	12 912

Allikas: PPA

Mõju ulatus on keskmine.

- 1) Muudatus, millega seatakse piirang riigilõivu sisse nõudmise osas, omab välismaalastele positiivset mõju. Kuigi seadus ei piira võimalust, et riigilõivu võib tasuda ka välismaalane ise, siis välditakse muudatusega näiteks olukorda, kus tööandja on tasunud riigilõivu välismaalase eest ning hiljem hoiab tasu palgast kinni, kuigi sellist kokkulepet välismaalase ja tööandja vahel ei olnud. Seega suurendatakse muudatusega välismaalaste kaitset tööandjapoolse ekspluateerimise eest.

- 2) Muudatus, millega laiendatakse Eestis töötamise õigust VMS-i § 130 alusel viibivatele välismaalastele, olulist mõju ei avalda, kuna kehtiv õigus viiakse kooskõlla praktikaga.

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

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

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatus avaldab sihtrühmale **positiivset sotsiaalset mõju**. Suureneb välismaalaste õiguste kaitse ning õiguskindlus menetlustähtaja kogukestuse osas.

6.3.2. Mõju majandusele

Sihtrühm:

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

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

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

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

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

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

6.3.3. Mõju riigiasutuste töökorraldusele

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

Mõju ulatus on **väike**.

- 1) Muudatused, mille kohaselt kehtestatakse karistused tööandjale, kes on välismaalaselt töötamiseks antud elamisloa taotluse riigilõivu sisse nõudnud, toovad PPA-le kaasa mõningase töökoormuse kasvu. Kuna muudatuste järgselt võib PPA karistada tööandjat rahatrahviga, siis peab PPA edaspidi hakkama läbi viima vastavaid trahvi määramise toiminguid.
- 2) Muudatus, millega laiendatakse Eestis töötamise õigust VMS-i § 130 alusel viibivatele välismaalastele, PPA töökoormusele olulist mõju ei avalda, kuna kehtiv õigus viiakse kooskõlla praktikaga.

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

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

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

6.4. Võrdse kohtlemise sätted

6.4.1 Sotsiaalne mõju

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

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

Tabel 12. Pikaajalised viisid lühiajalise töötamise eesmärgil taotleja soo lõikes

	2020	2021	2022	2023	2024
M	11 740	17 018	9 567	2 941	2 121
N	2 369	3 588	1 812	589	477
Kokku	14 109	20 606	11 379	3 530	2 598

Allikas: PPA

Tabel 13. Pikaajalised viisid lühiajalise töötamise eesmärgil taotleja vanuse lõikes

	2020	2021	2022	2023	2024
Vanuses alla 65	14089	20582	11356	3518	2587
Vanuses 65 ja rohkem	20	24	23	12	11
Kokku	14 109	20 606	11 379	3 530	2 598

Allikas: PPA

Tabel 14. Kehtivate lubade arv 31. detsembri seisuga

	2020	2021	2022	2023	2024
Elamisluba töötamiseks	7 941	9 366	10 740	10 893	10 327
Elamisluba muul eesmärgil	39 996	26 609	28 828	29 535	29 580
Rahvusvaheline kaitse	316	341	40 782	42 031	42 260
Pikaajaline viisa töötamise eesmärgil	9 476	15 538	8 338	2 571	1 960

Allikas: PPA

Mõju ulatus ja avaldumise sagedus on väike.

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

Kuna hüvitiste ja toetuste saamise eelduseks on vajalike tingimuste täitmine, siis eeldatavalt on toetuste saajate arv väga väike.

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

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

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

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

6.4.2 Mõju riigiasutuse töökorraldusele

Sihtrühm: Eesti Töötukassa töötajad ja SKA ametnikud ning töötajad.

Mõju puudutab eelkõige Eesti Töötukassat, mille üheks ülesandeks on töövõime hindamine ja töövõimetoetuste maksmine ning SKA-d, mille ülesandeks on riiklike pensionide, toetuste ja hüvitiste määramine ja maksmine. Direktiivi ülevõtmisega kaasnev mõju Eesti Töötukassa

töötajate ja ametnike töökoormusele on väike, kuna lisanduvate hüvitise ja töövõimetoetuse saajate arv on väike.

6.5. Mõju isikuandmete töötlemisele

6.5.1. Töökohavahetuse registreerimise taotlemiseks vajalike andmete ja tõendite esitamine

Sihtrühm:

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

Mõju ulatus on **keskmine**. Kehtiva korra kohaselt tuleb välismaalasel, kellel on kehtiv tähtajaline elamisluba töötamiseks ning soovib töökohta vahetada, esitada PPA-le uus töötamiseks antud tähtajalise elamisloa taotlus. Samuti tuleb tööandjal esitada PPA-le tööandja kutse välismaalase tööle võtmiseks. Tähtajalise elamisloa määruse §-is 14 on loetletud andmed, mis tööandja peab esitama välismaalase tööle võtmise kutses. Muudatuste järgselt ei pea välismaalane enam taotlema uut tähtajalist elamisluba töötamiseks, küll peab tööandja esitama PPA-le töökohavahetuse registreerimise taotluse. Töökohavahetuse registreerimise taotluses esitavad andmed ühtivad sellega, mis tööandja esitab praegu tööandja kutses. Seega väheneb muudatuste järgselt välismaalasel küsitavate tõendite hulk ning samade andmete esitamise korduvus, kuna uut tähtajalist elamisluba ei ole vajalik enam taotleda. Tööandjalt kogutavate andmete koosseis ei muutu. Seega isikuandmed, mida PPA ametnikud töökoha vahetamise registreerimise taotluse menetluse raames töötlevad, on muudatuse järgselt väiksemas mahus.

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

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

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatusega kaasneb sihtrühmale **positiivne mõju**: väheneb välismaalaste isikuandmete töötlemine. Jätakuvalt peab tööandja töötamiseks antud elamisloa alusel Eestis viibiva välismaalase tööle võtmiseks esitama PPA-le andmed ja tõendid töötamise asjaolude kohta.

6.5.2. Sotsiaaltoetuste taotlemine

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

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

Eesti Töötukassa poolt makstava töövõimetoetuse andmetöötlus toimub Eesti Töötukassa andmekogus, töötukassa andmekogu põhimääruse alusel³¹. Töötukassa andmekogu põhimääruse 3. peatüki 4. jaos sätestatakse TVTS-i alusel andmekogusse kantavad andmed. Töötukassa andmekogu põhimääruse § 40 sätestab andmekogusse andmeandjad ja andmevahetuse teiste andmekogudega. Muudetakse TKindLS §-i 35, mis sätestab töötukassa andmekogus töödeldavate andmete loetelu, ja andmekogu põhimäärust, kuna töötamise eesmärgil välja antud pikaajalise viisa andmed kantakse edaspidi töötukassa andmekogusse.

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

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

Isikuandmeid töödeldakse nii täna kui ka eelnõuga ette nähtud muudatuste järel ainult inimese avalduse alusel, seega on töötlus inimesele teada. Töödeldavad andmed on kirjas nii seaduses kui ka täpsustatud määruses (töötukassa andmekogu põhimäärus). Isikuandmete töötlemiseks on jätkuvalt Eesti Töötukassa, kelle töötajad töötlevad ka täna kõiki töövõime hindamist ja töövõimetoetust taotleva füüsilise isiku andmeid töövõime hindamiseks ja töövõimetoetuse määramiseks ja maksmiseks. Töötajaid on juhendatud isikuandmete kaitsmise osas, neil on olemas asjakohased juhendmaterjalid ja neile korraldatakse regulaarselt koolitusi, samuti kehtib neile andmete konfidentsiaalsena hoidmise kohustus.

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

Eelnõuga ei muutu andmete töötlemise eesmärk. Samaks jääb ka andmete töötlemise, vähesel määral muutub andmesubjektide ring ning suureneb andmekoosseis, täpsustub välismaalase Eestis viibimise seaduslik alus. Kokkuvõtvalt võib eelnõuga tehtavatest muudatustest tulenevat andmekaitset mõju pidada **väheseks**.

³¹ Majandus- ja infotehnoloogiaministri 22. detsembri 2023. aasta määrus nr 69 „Töötukassa andmekogu põhimäärus“, RT I, 10.05.2024, 19.

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

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

Muudatuste rakendamine toob kaasa:

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

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

- Elamislubade registri arendustöödega kaasnevad kulud kaetakse Siseministeeriumi valitsemisala olemasolevast eelarvest. Vajadusel esitatakse lisataotlus riigi eelarvestrateegia protsessis.
- Töövõime hindamine ja töövõimetoetuse määramine ja maksmine eeldab Eesti Töötukassa infosüsteemide arendust, mille kulud kaetakse töötukassa tegevuskuludest.

SKA ei tee eelnõu muudatuse raames infosüsteemide arendustöid.

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

→ Lubatud töötuse muudatuse kulud riigieelarvele

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

Aastatel 2022-2024 taotles aastas keskmiselt 718 välismaalast, kellel oli kehtiv elamisluba töötamiseks, uut töötamiseks antud elamisluba. Keskmiselt omati kehtivat elamisluba enne uue taotlemist 1,85 aastat. Seega oleks keskmisel uue elamisloa taotlejal olnud õigus olla tööta kuni kolm kuud. Juhul, kui kõik välismaalased, kes taotlesid uut elamisluba töötamiseks, oleksid elamisloa kehtivusajal olnud kokku kolm kuud tööta ja sellel perioodil saaksid töötutoetust, tooks see riigile kaasa 883 420 eurot lisakulu aastas (410,13 eurot × 3 kuud × 718 välistöötajat). Kui tööta olevatest välismaalastest registreeriks end töötuna 10%, oleks nende arveloleku hinnanguline kogukulu (sh nii töötushüvitise, teenuste kui tegevuskulud) Eesti Töötukassale 2025. aastal umbes 165 000 eurot ja 2026. aastal umbes 190 000 eurot. Võrreldes kogukuludega töötushüvitistele ja tööturuteenustele (2024. aastal oli tööturuteenuste kulu umbes 78 mln eurot, töötushüvitise kulu umbes 173 mln eurot ning töötutoetuse kulu umbes 47 mln eurot), on kulude suurenemine siiski väga väike. Seejuures, kuna töötamiseks antud elamisloa saajale tuleb reeglina maksta vähemalt Eesti keskmist töötasu, aitavad töötasu pealt makstavad maksud katta lisakulu riigieelarvele.

→ **Sotsiaalkindlustuse valdkonna muudatuste kulud riigieelarvele**

Muudatustega kaasneb lisakulu riigieelarvele, kuna nii Eesti Töötukassa kui SKA määravad ja maksavad hüvitisi laiemale sihtgrupile. Sihtgrupi suurus kogu hüvitise saajate hulgast on väga väike, mistõttu ka mõju riigieelarvele väike.

Tabel 15. Muudatusega kaasnevad kulud

		2026*	2027	2028
Lühiajalise töötamise eesmärgi välja antud pikaajaliste viisade arv aastas		4 228	4 746	4 746
Pension	Pensioni saajate arv kuus	0	1	1
	Pensioni kulu aastas	0	10807	11292
Puude raskusastme hindamine	Puude raskusastme hindamiste arv aastas	7	20	20
	Puude raskusastme hindamiste kulu aastas	266	760	760
Puuetega inimeste sotsiaaltoetus	Puuetega inimeste sotsiaaltoetuse saajate arv kuus	6	15	15
	Puuetega inimeste sotsiaaltoetuse kulu aastas	2670	6675	6675
Töövõime hindamine	Töövõimehindamiste arv** aastas kokku	48	81	81
	Töövõimehindamiste kulu aastas kokku	3 333	5 624	6 428
Töövõimetoetus	Töövõimetoetuse saajate*** arv keskmiselt kuus	20	50	64
	..osaline töövõime	16	41	52
	..puuduv töövõime	3	9	11
	Töövõimetoetuse kulu aastas kokku	68 402	266 631	353 772
Ema ja isa vanemahüvitis	Ema vanemahüvitise saajate arv aastas	6	12	12
	Ema vanemahüvitise kulu aastas****	27 897,12	58 616,16	61 349,76
	Isa vanemahüvitise saajate arv aastas	8	16	16
	Isa vanemahüvitise kulu aastas*****	13 302,32	27 826,56	29 51,36

Allikas: SoM, MKM

* Direktiiv jõustub 22.05.2026.

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

***Töövõimetoetuse saajateks on arvestatud need isikud, kes saavad reaalse väljamakse. Ehk need isikud, kelle toetust vähendatakse töise sissetuleku tõttu nullini, saajatena kirjas pole. Tegemist on keskmiste arvudega ning ümardamise tõttu võib erineda töövõimetoetuse alamliikide summa kogunumbrist.

**** Ema vanemahüvitist makstakse 100 kalendripäeva eest.

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

Seaduse rakendamiseks ei kaasne lisatulu.

8. Rakendusaktid

Seaduse rakendamiseks on vaja muuta järgnevaid määruseid:

- 1) siseministri 18. detsembri 2015. aasta määrust nr 81 „Elamislubade ja töölubade registri põhimäärus“,
- 2) siseministri 12. jaanuari 2017. aasta määrust nr 7 „Tähtajalise elamisloa ja selle pikendamise ning pikaajalise elaniku elamisloa ja selle taastamise taotlemise kord ning legaalse sissetuleku määrad“,
- 3) majandus- ja infotehnoloogiainistri 22. detsembri 2023. aasta määrust nr 69 „Töötukassa andmekogu põhimäärus“.

Rakendusaktide kavandid on seletuskirja lisa 1.

9. Seaduse jõustumine

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

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitatakse eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu kooskõlastamiseks ministeeriumidele ning arvamuse avaldamiseks Andmekaitse Inspeksioonile, Eesti Ametiühingute Keskliidule, Eesti Aiandusliidule, Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liidule, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Eesti Laevaomanike Liidule, Eesti Põllumajandus-Kaubanduskojale, Eesti Rahvusvaheliste Autovedajate Assotsiatsioonile, Eesti Teadusagentuurile, Eesti Tööandjate Keskliidule, Tervisekassale, Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutusele, Eesti Töötukassale, Startup Estoniale, Work In Estoniale, KAPO-le, PPA-le ja SMIT-ile.

Algatab Vabariigi Valitsus 2025