

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

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

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

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

Kitsaskohtade lahendamiseks kavandatakse eelnõuga teha järgmised põhimuudatused:

- 1) **võimaldada välismaalasel ja tema Eestisse kutsujal** – tööandjal, õppeasutusel, abikaasal või lähedasel sugulasel – **suhelda Eestiga elektrooniliselt ühe akna põhimõttel** ning edastada Eestis elamise ja töötamise andmeid ja dokumente korraga Politsei- ja Piirivalveameti (edaspidi *PPA*) kaudu nii Maksu- ja Tolliametile (edaspidi *MTA*), Tööinspektsioonile (edaspidi *TI*) kui ka Eesti Töötukassale (edaspidi *töötukassa*);
- 2) **luua õiguslik alus**, et PPA, MTA, TI, töötukassa, Haridus- ja Teadusministeeriumi (edaspidi *HTM*) ning Kultuuriministeeriumi² (edaspidi *KUM*) vastutusel andmekogud saaksid vahetada välismaalase Eestis elamise, töötamise ja õppimise andmeid üle *X-tee*;
- 3) **ajakohastada elamisloa taotlemise regulatsiooni**, et soodustada e-teenuste kasutamist ja paberivaba asjaajamist;
- 4) **korrastada välismaalase Eestis viibimise, elamise ja töötamise regulatsiooni** ning lahendada praktikas esinenud kitsaskohti.

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

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

² KUM on elamislubade ja töölubade registri koolitusmooduli veebiliidese volitatud töötaja. Veebiliideses on kohanemisprogrammi osalema suunatud välismaalasel, Euroopa Liidu kodanikul ja tema perekonnaliikmel ning kohanemisprogrammi koolitajal võimalik sisestada andmeid kohanemisprogrammis osalemise kohta, et edastada need elamislubade ja töölubade registri vastutavale töötajale ja KUM-ile.

1.2. Eelnõu ettevalmistajad

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Siseministeeriumi:

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

Eelnõu ja seletuskirja juriidilist kvaliteeti on kontrollinud Siseministeeriumi õigusosakonna õigusnõunikud Kertu Nurmsalu (tel 612 5084, kertu.nurmsalu@siseministeerium.ee) ja Gerly Herm (tel 612 5230, gerly.herm@siseministeerium.ee).

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

Eelnõu väljatöötamisse olid kaasatud:

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

1.3. Märkused

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

Eelnõuga muudetakse järgmisi seadusi:

- 1) välismaalaste seadus (edaspidi *VMS*) avaldamismärkega RT I, 06.07.2023, 120;
- 2) Eestisse lähetatud töötajate töötingimuste seadus (edaspidi *ELTTS*) avaldamismärkega RT I, 05.10.2022, 3;
- 3) Euroopa Liidu kodaniku seadus (edaspidi *ELKS*) avaldamismärkega RT I, 06.07.2023, 26;
- 4) karistusseadustik (edaspidi *KarS*) avaldamismärkega RT I, 06.07.2023, 40;
- 5) maksukorralduse seadus (edaspidi *MKS*) avaldamismärkega RT I, 20.02.2024, 9.

Eelnõu on seotud **Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2023–2027**³ punktidega:

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

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

- „tagada kõrget lisandväärtust loovate oskustöölise ja tippspetsialistide sisserände ja Eestis seadusliku viibimise reeglite paindlikkus ning inimesekeskne lähenemine nii lühi- kui ka pikemaajaliseks saabumiseks ja viibimiseks; [---]“
- võtta [---] kasutusele tõhusad meetmed ebaseadusliku rände ennetamiseks ja avastamiseks ning selliste juhtude menetlemiseks“⁴.

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

2. Seaduse eesmärk

2.1. Eelnõu vajalikkus

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

Kuna ka lähitulevikus jääb tööturule potentsiaalselt siirduvate noorte ja ka parimas tööeas (20–64) inimeste arv väiksemaks, siis on hõivatute arvu senisel tasemel hoidmine või ka kasvatamine soovikivi.⁵

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

Eesti rändepoliitika eesmärk on ühelt poolt soodustada nende välismaalaste Eestisse elama asumist, kes annavad kogu ühiskonnale suuremat lisaväärtust, teiselt poolt aga hoida ära elamislubade ja viisade väärkasutust ning ebaseaduslikku sisserännet, et tagada turvalisus, avalik kord ja riigi julgeolek. Juhitud rändepoliitika peab tagama eesti keele ja kultuuri

³ Vabariigi Valitsuse 18. mai 2023. aasta korralduse nr 131 „[Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2023–2027](#)“ kinnitamine“ lisa.

⁴ Siseministerium. [Siseturvalisuse arengukava 2020–2030](#), lk 36.

⁵ Tööjõuvajaduse seire- ja prognoosisüsteemi OSKA 2022. [OSKA üldprognoos 2022–2031. Ülevaade Eesti tööturu olukorrast, tööjõuvajadusest ning sellest tulenevast koolitusvajadusest](#). OSKA uuringuaruanne. Tallinn: Kutseskoda, lk 14.

säilimise, arvestama Eesti lõimumisvõimekusega ning aitama kaasa majanduse jätkusuutlikule arengule ja konkurentsivõime kasvule. Majanduskeskkonna muutused ja eelnenud aastatel ellu kutsutud leevendused, mille eesmärk on meelitada Eestisse kvalifitseeritud välistöajõudu, on tekitanud tööandjates huvi välistöajõu järele. Et tagada majanduse konkurentsivõime ja jätkusuutlikkus ning ennetada ja tõkestada viisade ja elamislubade väärkasutust, on oluline muuta välismaalase Eestis viibimise, elamise ja töötamise regulatsioon välismaalaste ja tööandjate jaoks arusaadavamaks ning seeläbi suurendada riigi suutlikkust rännet juhtida ja kontrollida.

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

Eelnõu väljatöötamisel on arvestatud ka **vajadusega kaitsta Eesti tööjõuturgu**, sealhulgas nii sellega, et Eesti tööjõuturule avaldab mõju Venemaa jätkuv sõda Ukrainas, kui ka sellega, et Eesti Panga majandusprognoosi⁶ kohaselt on Eesti majandus languses, mille mõju jõuab järjest tugevamalt ka tööjõuturule. Eesti ekspordituru halvast seisust ja kahanenud konkurentsivõimest tingitud majanduslanguses suureneb ka registreeritud töötuse määr. See oli töötukassa andmetel 2024. aasta jaanuaris 8,3% (55 570 töötut)⁷ ja tipneb Eesti Panga hinnangul 2024. aastal 9%-ga⁸. Seega on oluline suunata Eesti ettevõtjaid eelistama kohalikku tööjõudu ja kehtestada lisandused välismaalase Eestis töötamisele.

2.2. Eelnõu eesmärk

Eelnõul on **kaks peamist eesmärki**:

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

2.3. Eelnõu kooskõla Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega

Eelnõu väljatöötamisel on tuginetud rahvusvahelises õiguses üldtunnustatud põhimõttele, mille kohaselt on igal riigil suveräänne õigus kontrollida teise riigi kodaniku riiki saabumist, riigis viibimist ja riigist lahkumist. Seega puudub teise riigi kodanikul subjektiivne õigus saada mittekodakondsusjärgsesse riiki ja seal viibida. Seda põhimõtet on korduvalt kinnitanud Euroopa Inimõiguste Kohus oma kohtulahendites. VMS-s ei ole reguleeritud Euroopa Liidu, Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigi ega Šveitsi Konföderatsiooni kodaniku Eestisse saabumise ja Eestis viibimise õiguslikke aluseid – seda on reguleeritud ELKS-s. Samuti ei ole VMS-s reguleeritud rahvusvahelist kaitset vajava kolmanda riigi kodaniku Eestisse saabumise

⁶ Kattai, Rasmus, Gerda Kirpson, Helen Ljadov, Lauri Matsulevitš, Kaspar Oja, Sulev Pert, Mari Pärnamäe, Sirje Rank, Taavi Raudsaar, Mari Rell, Heili Saia, Orsolya Soosaar, Birgit Strikholm, Katri Urke, Nils Vaikla 2023. [Rahanduspoliitika ja majandus 2023/4](#), lk 4.

⁷ Eesti Töötukassa. [Registreeritud töötud](#). Vaadatud 20.02.2024.

⁸ Kattai jt 2023, lk 31.

ja Eestis viibimise õiguslikke aluseid – need on sätestatud välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduses.

2.4. Eelnõu meetmed ja nende põhiseaduspärasus

Ettevõtlusvabaduse piiramine

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

Ettevõtluse esemeline kaitseala hõlmab kõiki tegevusalasid ja elukutseid, millel töötades ei ole isik kellegi teisega töösuhtes. Ettevõtlus on tegevus, mille eesmärk on üldjuhul saada tulu kauba tootmisest ja müümisest, teenuste osutamisest, vara realiseerimisest jne. Ettevõtlusvabaduse esemeline kaitseala hõlmab Riigikohtu antud määratluse järgi „kõiki tegevusalasid ja elukutseid, mille puhul isik pakub enda nimel kaupu või teenuseid“⁹. Riigikohus on andnud ettevõtluse mõistele avara tõlgenduse, märkides, et ettevõtlusvabaduse kaitsealasse kuulub „tulu saamise eesmärgil toimuv tegevus“¹⁰. Ettevõtlusvabadus annab isikule õiguse nõuda, et avalik võim ei sekkuks tema ettevõtlusesse, samuti teatud positiivsete meetmete õiguse. Ettevõtlusvabaduse tuumaks on Riigikohus pidanud riigi kohustust hoiduda ettevõtluse põhjendamatu takistamisest.¹¹ Ettevõtja õigust olla vaba riigi sekkumisest on kohus käsitlenud laialt. Riigikohus peab sisuliselt iga riigi kehtestatud regulatsiooni ettevõtlusvabadust riivavaks. Ettevõtlusvabadus laieneb PS-i § 9 lõike 2 kohaselt ka juriidilistele isikutele.

PS-i § 31 teises lauses on nähtud ette **lihtne seaduse reservatsioon**. Ettevõtlusvabaduse piirang ei tohi kahjustada seadusega kaitstud huvi või õigust rohkem, kui saab põhjendada normi legitiimse eesmärgiga. Meetmed peavad olema proportsionaalsed soovitud eesmärgiga. Seega võib seadusandja põhjendatud juhtudel piirata isiku õigust tegelda ettevõtlusega, kuid selline piirang peab olema proportsionaalne ehk sobiv, vajalik ja mõõdukas.

Meetmete sobivus

Sobiv ehk kohane on meede, mis aitab kaasa legitiimse eesmärgi saavutamisele. Eelnõu üks eesmäärke on tugevdada rändekontrolli võimekust läbi viisade ja elamislubade väärkasutuse ennetamise ja tõkestamise ning hoida ära rände ebasoovitav mõju tööjõuturule, avalikule korrale ja riigi julgeolekule. Eelnõu sisaldab kokkuvõtlikult järgmisi meetmeid, millega eelnõu eesmäärke saavutatakse:

- 1) välismaalane võib lühiajaliselt Eestis töötada ainult juhul, kui talle on antud pikaajaline viisa (edaspidi *D-viisa*)¹²;
- 2) tööandja, kelle juures lühiajaline Eestis töötamine registreeritakse või töötamiseks tähtajaline elamisluba antakse, peab olema kantud Eesti äriregistrisse;

⁹ [RKPJKo, 28.04.2000, 3-4-1-6-00](#), p 10; [RKÜKo, 01.07.2015, 3-4-1-20-15](#), p 43. RKPJKo = Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium, RKÜKo = Riigikohtu üldkogu.

¹⁰ [RKPJKo, 06.03.2002, 3-4-1-1-02](#), p 12; [RKPJKo, 06.07.2012, 3-4-1-3-12](#), p 41; [RKHKo, 29.11.2012, 3-3-1-29-12](#), p 14; [RKÜKo, 09.12.2013, 3-4-1-2-13](#), p-d 105–106; [RKHKo, 15.01.2015, 3-3-1-68-14](#), p 17; [RKPJKo, 30.06.2017, 3-4-1-5-17](#), p 50; [RKÜKo, 20.10.2020, 5-20-3/43](#), p 108. RKHKo = Riigikogu halduskolleegium.

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

¹² VMS ja eelnõuga kavandavad muudatused võimaldavad teha D-viisa nõudest erandeid, kuna Euroopa Liidu õigus ei võimalda sätestada D-viisa nõuet kõikidele välismaalastele ja ka riigisisises õiguses on soodustatud rühmi, kellel võimaldatakse edaspidi asuda tööle kohe eeldusel, et neil on Eestis viibimiseks seaduslik alus. Põhjalikumad selgitused on toodud seletuskirja võrdlevas analüüsis.

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

Eelnõu meetmed on tööjõuturu kaitsmise ning avaliku korra ja julgeoleku tagamise eesmärki arvestades sobilikud ning aitavad selle saavutamisele kaasa.

Meetmete vajalikkus

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

- 1) Kui siduda välismaalase lühiajaline Eestis töötamine D-viisaga, võimaldab see viisa-taotluse menetluses kontrollida välismaalase tausta ja annab seeläbi tööandjale suurema kindluse, et välismaalane on usaldusväärne. Lisaks suunab see tööandjat eelistama Eesti elanikest tööjõudu ja aitab vältida olukorda, kus tööandjal on mugav võtta tööle viisavabalt Eestisse tulnud välismaalane, skeemitada töötamise tingimuste ja palga-kriteeriumiga ning saavutada seeläbi ebaaus konkurentsieelis.
- 2) Nõue, et tööandja, kelle juures lühiajaline Eestis töötamine registreeritakse või töötamiseks tähtajaline elamisluba antakse, peab olema kantud Eesti äriregistrisse, muudab välismaalase lühiajalise Eestis töötamise regulatsiooni järgimise ja kontrollimise lihtsamaks ja selgemaks ning võimaldab senisest tõhusamalt ennetada viisade ja elamislubade väärkasutust. Samuti tekib riigil võimalus teha senisest tõhusamalt kindlaks, kas Eestis viibimiseks, elamiseks ja töötamiseks taotletakse seaduslikku alust selle eesmärgipäraseks kasutamiseks ning kas tööandja on usaldusväärne. Lisaks toetab nõue ausa ettevõtluskeskkonna tagamist ja aitab hoida ära ebasoovitavat mõju tööjõuturule.
- 3) Nõue, et tööandjal, kelle juures lühiajaline Eestis töötamine registreeritakse või töötamiseks tähtajaline elamisluba antakse, peab olema Eestis tegelik majandustegevus, aitab hinnata, kas:
 - tööandja tegutseb tegelikult Eestis ning soodustab välismaalast tööle võttes Eesti majanduse, teaduse, hariduse või kultuuri arengut ja panustab seeläbi Eesti ühiskonda;
 - välismaalane soovib ka tegelikult Eestisse saabuda ja siin tööle asuda või taotletakse lühiajalise Eestis töötamise registreerimist või tähtajalist elamisluba töötamiseks üksnes selleks, et saada Schengeni alal viibimiseks seaduslik alus.

Eelnõu meetmetele ei ole alternatiive, mis aitaksid kaitsta tööjõuturgu ning oleksid avaliku korra ja julgeoleku tagamiseks sama tõhusad, kuid vähem koormavad. Olukorras, kus eelnõu meetmetele ei ole võrreldavaid ja eesmärgi saavutamiseks sama tulemuslikke alternatiive, tuleb eelnõu meetmeid pidada vältimatult vajalikuks.

Meetmete mõõdukus

Eelnõu meetmete mõõdukuse hindamisel tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust. Ettevõtlusvabaduse riive õigustamiseks tuleb kaaluda, kas eesmärk vältida rände ebasoovitavat mõju Eesti tööjõuturule, avalikule korrale ja julgeolekule kaalub üles ettevõtlusvabaduse riive.

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

PS-s on tehtud vahet Eesti ja välisriigi kodanike ning kodakondsuseta isikute vahel. Eestis viibivatel välisriigi kodanikel ja kodakondsuseta isikutel on võrdselt Eesti kodanikega õigus tegelda ettevõtlusega, kuid PS lubab sätestada seadusega välismaalasele¹³ piiranguid ettevõtlusvabaduse teostamiseks. Selliste piirangute eesmärk saab olla nii Eesti kodanike majanduslike huvide parem kaitse, näiteks piisav töökohtade olemasolu, kui ka riigi julgeoleku huvid, näiteks oluliste ettevõtlussektorite toimimise tagamine. PS-i § 31 ei kaitse otsesõnu selliste isikute ettevõtlusvabadust, kes ei viibi Eestis ega ole Eesti kodanikud.

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

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

2.5. Eelnõu väljatöötamise kavatsus

Enne eelnõu koostati **välismaalaste seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus** (edaspidi *VTK*)¹⁴, mis esitati eelnõude infosüsteemi kaudu kooskõlastamiseks kõikidele ministeeriumidele ja Riigikantseleile. Samuti edastati VTK arvamuse avaldamiseks Balti Kaitsekolledžile, EAKL-le, EKN-le, ETKL-le, Ettevõtluse Arendamise Sihtasutusele, Finance Estoniale, Hariduse Rahvusvahelistumise Agentuurile, KAPO-le, KTK-le, MTA-le, PPA-le, RMIT-le, SMIT-le, SUE-le, Tallinna Tehnikaülikoolile, Tallinna Ülikoolile, Tartu Ülikoolile, Teenusmajanduse Kojale, TEHIK-le, TI-le ja töötukassale. VTK kohta esitatud ettepanekute ja seisukohtade ning nendega arvestamise kohta anti pooltele tagasisidet 2019. aastal.

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

¹³ VMS-i § 3 kohaselt on välismaalane VMS-i tähenduses isik, kes ei ole Eesti kodanik.

¹⁴ Eelnõu toimiku number [19-1011](#).

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

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

Võrdleva analüüsi sisukord

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs	8
3.1. Menetluste ja andmevahetuse tõhustamine	8
3.1.1. Ühe akna põhimõtte ja andmevahetus (§ 1 p 43, § 2 ning § 5 p-d 1 ja 3)	8
3.1.2. Töötukassa loa taotlemine ja andmevahetus (§ 1 p-d 8, 48, 49, 51 ja 60).....	11
3.1.3. PPA rändevaldkonna andmekogude kaasajastamine (§ 1 p-d 1, 10–14, 32–38, 61–64 ja 67, § 3 p 2 ning § 5 p 2)	12
3.1.4. Paberivaba asjaajamine (§ 1 p-d 56 ja 57 ning § 3 p-d 1 ja 3)	16
3.2. Tööränne	18
3.2.1. Lühiajaline Eestis töötamine ainult D-viisa alusel (§ 1 p-d 16, 19, 20, 24 ja 45)	18
3.2.2. Tööandja Eestis registreerimise nõue (§ 1 p-d 15, 17 ja 21)	20
3.2.3. Tööandja eelneva tegeliku majandustegevuse nõue (§ 1 p-d 18, 45, 52 ja 53)	21
3.2.4. Töötamise regulatsiooni korrastamine (§ 1 p-d 22, 23, 25, 26, 30, 44, 46, 47, 50, 54 ja 68)	22
3.2.5. Lühiajalise Eestis töötamise registreerimise peatamine (§ 1 p-d 27–29 ja 31)	26
3.3. VMS-i kitsaskohtade lahendamine ja muud muudatused.....	27
3.3.1. Elamisluba püsivalt Eestisse elama asumiseks (§ 1 p-d 8, 55, 58 ja 69).....	27
3.3.2. D-viisa taotlemine (§ 1 p-d 5–9).....	29
3.3.3. Püsivalt Eestis elamise mõiste (§ 1 p 2)	30
3.3.4. Taotluse ja lisadokumentide esitamise keelenõue (§ 1 p 3)	31
3.3.5. Avaliku korra ja riigi julgeoleku tagamine (§ 1 p 39–42 ja § 4)	31
3.3.6. Kaaluka riikliku huvi alusel antud tähtajalise elamisloa töötamise piirangu kehtetuks tunnistamine (§ 1 p 54)	32
3.3.7. Kinnipeetava tähtajalise elamisloa taotluse läbivaatamine (§ 1 p 59).....	33
3.3.8. Kutsuja kohustuste lõppemine (§ 1 p-d 4, 65 ja 66)	34
3.4. Eelnõu jõustumine	34

3.1. Menetluste ja andmevahetuse tõhustamine

3.1.1. Ühe akna põhimõtte ja andmevahetus (§ 1 p 43, § 2 ning § 5 p-d 1 ja 3)

Menetlus on ebamugav nii välismaalasele kui ka riigile

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

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

Riigiasutuste omavaheline andmevahetus on ebatõhus

Lisaks on välismaalase lühiajaliselt Eestis töötamise regulatsiooni väärkasutuse tõkestamisel riskikoht riigiasutuste omavaheline puudulik või ebatõhus andmevahetus. Praegu vahetatakse andmeid teabenõude alusel e-posti teel krüpteeritult või läbi MISP2-keskkonna üle X-tee. Välismaalase lühiajalise Eestis töötamise registreerimise ja elamisloa taotluste menetlemisel PPA, MTA, töötukassa ja TI andmekogude vahel andmeid automaatselt ei vahetata.

Eesmärk on:

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

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

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

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

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

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

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

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

ELTTS-i § 5¹ **lõike 1:**

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

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

ELTTS-i § 5¹:

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

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

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

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

Eelnõu § 5 punktidega 1 ja 3 muudetakse **MKS-i § 25⁵**, milles on reguleeritud töötamise registri (edaspidi *TÖR*) kande alust.

- **Punktiga 1** nähakse MKS-i § 25⁵ **sissejuhatavas lauseosas** ette, et *TÖR*-i kanded tehakse lisaks äriregistri, mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri ning rahvastikuregistri andmetele ka *ETR*-i, viisaregistri ja *LTR*-i andmetele tuginedes.
- **Punktiga 3** täiendatakse MKS-i § 25⁵ **punktiga 6**, millega nähakse ette, et *TÖR*-i kande alus on ka VMS-i alusel tehtud otsus Eestis viibimise või töötamise õiguse andmise või lõpetamise kohta.

Muudatuste tulemusena tekib tööd võimaldaval isikul võimalus sisestada *TÖR*-i kandeks vajalik andmekoosseis *LTR*-i või *ETR*-i, pärast mida liiguvad andmed *TÖR*-i. Muudatused vähendavad tööandjate halduskoormust ning muudavad välismaalase tööle võtmise mugavamaks ja kiiremaks. 2022. aastal esitati PPA-le 29 464 lühiajalise Eestis töötamise registreerimise taotlust ja 5432 töötamiseks tähtajalise elamisloa andmise või pikendamise taotlust ning 2023. aastal 9939 lühiajalise Eestis töötamise registreerimise taotlust ja 4704 töötamiseks tähtajalise elamisloa andmise või pikendamise taotlust (vt tabel 3). Seega vähenes 2023. aastal oluliselt lühiajalise Eestis töötamise registreerimise taotluste arv, kuid töötamiseks tähtajalise

elamisloa andmise ja pikendamise taotluste arv jäi võrreldes varasemate aastatega samasse suurusjärku. PPA prognoosib, et 2024. aastal esitatakse neile suurusjärgus 12 000 lühiajalise Eestis töötamise registreerimise taotlust ja 4400 töötamiseks tähtajalise elamisloa andmise või pikendamise taotlust.

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

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

3.1.2. Töötukassa loa taotlemine ja andmevahetus (§ 1 p-d 8, 48, 49, 51 ja 60)

Eelnõu § 1 punktidega 48 ja 49 täiendatakse **VMS-i § 177 lõigetega 5–7**. Muudatused esitatakse eraldi punktadena, kuna lõiked jõustuvad erineval ajal.

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

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

Kehtiva VMS-i kohaselt ei ole töötukassal alust töötukassa loa andmisest keelduda, kui jooksva aasta sisserände piirarv on täitunud ja loa kehtivusaeg on lühem kui aeg järgmise aasta sisserände piirarvu kehtestamiseni.¹⁵ VMS-i § 123 punkti 4 kohaselt keeldutakse tähtajalise elamisloa andmisest, kui taotluse kohta otsuse tegemise ajaks on sisserände piirarv täitunud. Muudatus on vajalik, et töötukassa ei peaks andma välja lube töökoha täitmiseks välismaalasega olukorras, kus jooksva aasta sisserände piirarv on täitunud.

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

- lõikega 6 nähakse ette, et töötukassa esitab PPA-le päringu peale andmed töötukassa loa nõude täitmise kohta, ja
- lõikega 7, et PPA esitab töötukassale päringu peale andmed välismaalase Eestis töötamise kohta.

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

Muudatuse tulemusena esitab tööandja edaspidi töötukassa loa taotluse töötukassale PPA elektroonilise kanali kaudu. See tähendab ühtlasi, et tööandja ei pea töötukassa luba enam ise eraldi hiljem PPA-le edastama, vaid PPA saab vajalikud andmed tänu ETR-i ja töötukassa

¹⁵ Siseministri 12. jaanuari 2017. aasta määruse nr 7 „Tähtajalise elamisloa ja selle pikendamise ning pikaajalise elaniku elamisloa ja selle taastamise taotlemise kord ning legaalse sissetuleku määrad“ § 15 lõike 3 kohaselt kehtib töötukassa luba elamisloa taotluse esitamiseks kuus kuud loa andmise päevast arvates.

andmekogu¹⁶ andmevahetusele. Muudatus vähendab tööandjate halduskoormust ja riigiasutuste töökoormust ning muudab taotlemise kõikide jaoks lihtsamaks ja mugavamaks. Töötukassa loa taotluste arv on aastate jooksul kasvanud, kuid tööjõuturu muutuste tõttu 2023. aastal veidi kahanes (vt tabel 4). Peamine mõju on tulnud sellest, et Eesti tööjõuturul on väga palju Ukraina kodanikke, kes võivad Eestis töötada, kui neil on selleks seaduslik alus, ja tööandjatel on Eesti tööjõuturult hõlpsam leida endale sobivaid töötajaid. Töötukassa prognoosib, et 2024. aastal esitatakse töötukassa loa taotlusi sarnases mahus nagu 2023. aastal.

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

	2019	2020	2021	2022	2023
Töötukassa loa taotlused	1664	1761	2186	2044	1688
väljastati luba	1640	1725	2076	1859	1505
väljastatud töökohtade arv	7060	6345	7238	6085	4166
ei väljastatud luba	20	31	85	152	170
taotlust ei vaadatud läbi	4	5	25	33	13

Eelnõu § 1 punktiga 51 täiendatakse **VMS-i § 181 lõiget 2 punktiga 7**. VMS-i § 181 lõikes 2 on sätestatud loetelu juhtudest, kui töötamiseks tähtajalise elamisloa võib välismaalasele anda ilma töötukassa loa nõuet täitmata. Muudatuse kohaselt ei ole vaja töötukassa luba ka juhul, kui välismaalane taotleb tähtajalist elamisloa lühiajaliseks Eestis töötamiseks VMS-i § 176² alusel.

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

Eelnõu § 1 punktiga 60 täiendatakse **VMS-i § 224 lõiget 1 punktiga 9**. Õigusselguse huvides lisatakse volitusnorm, mis võimaldab reguleerida töötukassa loa taotlemise korda ja tähtaega ning taotluses esitatavate andmete ja taotlusele lisatavate tõendite loetelu valdkonna eest vastutava ministri määrusega. Praegu on seda reguleeritud siseministri 12. jaanuari 2017. aasta määruses nr 7 „Tähtajalise elamisloa ja selle pikendamise ning pikaajalise elaniku elamisloa ja selle taastamise taotlemise kord ning legaalse sissetuleku määrad“, mida on kavas ühe akna ja andmete ühekordse esitamise põhimõtte kohaselt kohandada ja täpsustada.

Eelnõu § 1 punktiga 8 asendatakse **VMS-i § 224 lõike 1 punkti 5** lõpus sõna „ja“ semi-kooloniga. Muudatus on tehniline.

3.1.3. PPA rändevaldkonna andmekogude kaasajastamine (§ 1 p-d 1, 10–14, 32–38, 61–64 ja 67, § 3 p 2 ning § 5 p 2)

Juhitud rändepoliitika lahutamatu osa on tõhusad meetmed elamislubade ja viisade väärkasutuse ärahoidmiseks ning ebasoovitava ja ebaseadusliku sisserände ennetamiseks ja tõkestamiseks. Tõhusate meetmete rakendamine eeldab nii paindlikku õiguskeskkonda kui ka ajakohaseid ja ökonoomseid IKT-lahendusi. PPA on valmis saanud arendustööd, millega viidi lühiajalise Eestis töötamise registreerimise menetlus uude keskkonda. Lisaks alustab PPA

¹⁶ Alates 01.01.2024 liidetakse töötukassa peetavad andmekogud. Uue andmekogu nimi on *töötukassa andmekogu*.

tegevusi, et võtta kasutusele elamisloa ja elamisõiguse taotluste esitamiseks iseteeninduskeskkond ning viia elamisloa ja elamisõiguse menetlus uude menetluskeskkonda, menetlust automatiseerida ja muuta see paberivabaks. Seeläbi on võimalik tõhustada menetlust, optimeerida menetluskoormust ja tõsta rändekontrolli võimekust. 2023. aastal esitati PPA-le 9939 lühiajalise Eestis töötamise registreerimise ning 14 827 elamisloa ja elamisõiguse taotlust. PPA prognoosib, et 2024. aastal esitatakse neile suurusjärgus 12 000 lühiajalise Eestis töötamise registreerimise taotlust ja elamisloa taotluste arv kasvab lähiaastatel 15% ringis.

Eelnõu § 1 punktidega 1, 10–14, 32–38, 61–64 ja 67, § 3 punktiga 2 ning § 5 punktiga 2:

- 1) lühendatakse ETR-i nimetust (**VMS-i § 228 lg-d 3¹, 4, 4³ ja 5, ELKS-i § 23¹ lg 3, § 49¹ lg 3 ja § 52 lg 2 ning MKS-i § 25⁵**);
- 2) täpsustatakse viisaregistri, LTR-i ja ETR-i andmete säilitamise tähtaegu ja koosseisu ning migratsioonijärelevalve andmekogu (edaspidi *MIGIS*) andmete koosseisu (**VMS-i § 102 lg-d 3 ja 9¹, § 111 lg-d 3 ja 4⁴, § 228 lg-d 3 ja 4⁴ ning § 297¹ lg 6**);
- 3) ajakohastatakse viisaregistri ja ETR-i vastutava töötaja regulatsiooni (**VMS-i § 102 lg 8 ja § 228 lg 4¹**);
- 4) tuuakse välja, mis viisaregistri, LTR-i ja ETR-i põhimääruses sätestatakse (**VMS-i § 102 lg 9, § 111 lg-d 4¹ ja 4² ning § 228 lg 4²**);
- 5) ühtlustatakse viisaregistri ja LTR-i termineid (**VMS-i § 102 lg-d 3¹–5 ja 10 ning § 111 pealkiri ja lg-d 1 ja 2**).

Lühendatakse ETR-i nimetust

Alates 1. septembrist 2013 ei viida enam VMS-i alusel läbi eraldi tööloa menetlust, mistõttu jäetakse ETR-i nimetusest välja viide tööloale.

Täiendatakse LTR-i ja ETR-i andmekogu andmekoosseisu

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

Täiendatakse MIGIS-e andmekoosseisu

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

Isikut tõendavate dokumentide seaduse §-s 15⁵ on sätestatud ABIS-e andmete töötlemise põhimõtted, sealhulgas nähtud ette, mis on isiku tuvastamine ja isikusamasuse kontrollimine ning mis tüüpi päringuid saab nendeks ABIS-esse teha. Samuti on nimetatud, millistel juhtudel võib ABIS-e andmeid isiku tuvastamiseks ja isikusamasuse kontrollimiseks töödelda. VMS-s on

ABIS-t reguleeritud §-s 279⁴. Selle lõike 1 kohaselt on ABIS-e eesmärk VMS-i tähenduses töödelda viisamenetluses, lühiajalise Eestis töötamise registreerimisel ning elamisloa ja tööloa menetluses võetud biomeetrilisi andmeid isiku tuvastamiseks ja isikusamasuse kontrollimiseks. VMS-i § 272 lõike 2 kohaselt on biomeetrilised andmed VMS-i tähenduses näokujutis, sõrmejäljekujutised, allkiri või allkirjakujutis ja silmairisekujutised.

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

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

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

Justiitsministeeriumi analüüsi kohaselt peab andmekogu isikuandmete säilitamise tähtaja sätestama seadusandja. Tähtaega võib määrusega täpsustada, sealhulgas lühendada, kui andmekogu asutavas seaduses on selleks volitus.¹⁷ Seega tuuakse viisaregistri, LTR-i ja ETR-i andmete säilitamise tähtaeg põhimäärusest seaduse tasandile, nähes ette, et andmeid säilitatakse:

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

Andmete säilitamise tähtaegu täpsustatakse vajadusel andmekogu põhimääruses.

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

- 1) Praktikaks on viisaregistri andmete säilitamisel lähtutud VIS-i määruse¹⁸ artiklist 23 ja VIS-i otsusest¹⁹. VIS-i andmete säilitamise praktikat ei ole kavandatud muuta: ka edaspidi lähtutakse andmete aktiivsel säilitamisel VIS-i määruse ja VIS-i otsuse analoogiast. Selguse

¹⁷ Mikiver, Monika 2021. [Andmekogud ja isikuandmed: EV Põhiseadusest ja IKÜM-st tulenevad nõuded regulatsioonile](#). Justiitsministeerium, lk 52.

¹⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. juuli 2008. aasta määrus (EÜ) nr 767/2008, mis käsitleb viisainfosüsteemi (VIS) ja liikmesriikidevahelist teabevahetust lühiajaliste viisade kohta (VIS määrus). – [ELT L 218, 13.08.2008, lk 60–81](#).

¹⁹ Nõukogu 23. juuni 2008. aasta otsus 2008/633/JSK, mis käsitleb liikmesriikide määratud ametiasutuste ja Europoli juurdepääsu viisainfosüsteemile (VIS) terroriaktide ja muude raskete kuritegude vältimise, avastamise ja uurimise eesmärkidel. – [ELT L 218, 13.08.2008, lk 129–136](#).

eesmärgil tuleb siiski märkida, et VIS-i määruse artikli 30 lõike 2 ega VIS-i otsuse artikli 13 lõike 2 kohaselt ei ole piiratud liikmesriigi õigus hoida riiklikus toimikus andmeid, mille liikmesriik on VIS-i ise sisestanud. VIS-i määrukses on seejuures reguleeritud ainult VIS-i andmete säilitamise tähtaega. Seega tuleb seaduses säilitustähtaja reguleerimisel arvestada ka aega, millal andmed on kantud arhiivi. **Viisaregistri andmete maksimaalne 60-aastane säilitustähtaeg** on optimaalne, et ühelt poolt arvestada riigi huve avaliku korra ja julgeoleku kaitsmisel ning teisalt ei riivata ebaproportsionaalselt sellise välismaalase eraelu, kellel ei ole asjaomase kohtupraktika kohaselt subjektiivset õigust Eestisse saabuda ja kes peab viisataotluse esitamisel arvestama, et tema isikuandmeid viisataotluse menetlemisel töödeldakse.

- 2) **LTR-i andmeid säilitatakse kõige kauem 25 aastat**, kuna LTR aitab pädevatel asutustel ennetada süütegusid ning tagada avalikku korda ja riigi julgeolekut välismaalase lühiajalise Eestis töötamise seadusliku aluse ja tingimustele vastavuse andmete töötlemise kaudu. Kolmandate riikide kodanike kohta, kes saavad Euroopa Liitu ja Eestisse ning asuvad tööle, ei pruugi Eestil olla rohkem andmeid kui need, mille tööandja esitab välismaalase lühiajalise Eestis töötamise registreerimise taotluses. Õiguskaitse- ja ka julgeolekuasutuste igapäevatöös on esinenud juhtumeid, kus lühiajalise Eestis töötamise registreerimise taotluse andmed ja sellele lisatud dokumendid – näiteks isikuandmed, reisidokumendi isikuandmete lehe koopia ja foto – on aidanud kaasa välismaalase tuvastamisele ning seeläbi avaliku korra ja riigi julgeoleku tõhusale tagamisele. Seega on vaja säilitada LTR-i andmeid kõige kauem 25 aastat. Kui andmetele kehtestada lühem maksimaalne säilitustähtaeg, vähenevad võimalused teha kindlaks välismaalasi, kes võivad kujutada ohtu avalikule korrale ja riigi julgeolekule.
- 3) **ETR-i andmeid säilitatakse alaliselt**, kuna need on Eesti elanike algandmed, mis on määrava tähtsusega avaliku korra ja riigi julgeoleku tagamisel. ETR-i andmed on olulised tulevikus esitatavate elamisloa ja elamisõiguse taotluste menetlemisel ja isikute staatuse määramisel.

Lisatakse viisaregistri andmete vastutavateks töötajateks KAPO ja VÄM

Täpsustatakse, et viisaregistri andmete vastutavad töötajad on lisaks PPA-le ka KAPO ja VÄM. Kuna viisaregistrisse kantakse andmed, mis tekivad PPA, KAPO ja VÄM-i juures, on optimaalne määrata mitu andmete vastutavat töötajat ja sätestada nende vastutusalade viisaregistri põhimääruses. VMS-i kohaselt on PPA-l, KAPO-l ja VÄM-l viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise ning viisa tühistamise ja kehtetuks tunnistamise pädevus. PPA ja KAPO kooskõlastavad viisade andmist, PPA ja VÄM väljastavad viisaid ning PPA pikendab ka viibimisega. Viisaregistri vastutav töötaja on endiselt PPA, täpsustatakse vaid viisaregistri andmete vastutava töötaja regulatsiooni.

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

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

puhul. Seetõttu lisatakse VMS-i loetelud selle kohta, mida võib viisaregistri, LTR-i ja ETR-i põhimääruses reguleerida.

Viisaregistri ja LTR-i terminite ühtlustamine

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

3.1.4. Paberivaba asjaajamine (§ 1 p-d 56 ja 57 ning § 3 p-d 1 ja 3)

Eelnõu § 1 punktiga 56 täiendatakse **VMS-i §-ga 212¹**, milles reguleeritakse tähtajalise elamisloa taotlemiseks nõutud andmete ja tõendite (edaspidi punktis 3.1.4 *andmed ja tõendid*) elektroonilist esitamist.

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

Kehtivas VMS-s ei ole andmete ja tõendite elektroonilist esitamist reguleeritud. VMS-i § 213 lõige 1¹ võimaldab esitada elektrooniliselt üksnes tähtajalise elamisloa taotluse, kui välismaalasel on võimalus esitatavad andmed digiallkirjastada, teda on varem daktüloskopeeritud ja tema sõrmejäljed vastavad kehtivatele nõuetele. Kehtestatava § 212¹ sihtrühm on välismaalased, kes ei vasta nendele nõuetele. VMS-i menetlustele kohaldub HMS-i § 15, mille kohaselt tuleb taotlust ja esitatud andmeid käsitada puudustega taotlusena, kui need ei vasta kehtestatud nõuetele. Seega on kehtestatavas §-s 212¹ oluline sätestada, et andmeid ja tõendeid ei käsitata tähtajalise elamisloa taotlusena ning PPA-l ei teki kohustust alustada nende põhjal tähtajalise elamisloa menetlust. Samal eesmärgil täpsustatakse, et andmeid ja tõendeid ei pea digiallkirjastama, kui välismaalasel ei ole kehtivat digitaalset dokumenti.

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

PPA iseteeninduskeskkonnas saavad tulevikus andmeid ja tõendeid esitada nii need välismaalased, kes taotleavad tähtajalist elamisloa esimest korda, kui ka need välismaalased, kes taotleavad korduvat tähtajalist elamisloa või elamisloa pikendamist, samuti välismaalased, kes

taotlevad pikaajalise elaniku elamisloa. Praegu esitavad välismaalased PPA-le korduvaid tähtajalise elamisloa taotlusi e-posti teel digiallkirjastatult. 2023. aastal esitati PPA-le 9228 tähtajalise elamisloa taotlust, 4029 tähtajalise elamisloa pikendamise taotlust ja 832 pikaajalise elaniku elamisloa taotlust (vt tabel 6).

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

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

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

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

Eelnõu § 1 punktiga 57 täiendatakse **VMS-i § 213 lõikega 1²**, milles sätestatakse, et kui välismaalane on andmed ja tõendid esitanud elektroonilise kanali kaudu, kinnitab ta nende õigsust tähtajalise elamisloa taotluse allkirjastamisega. Taotluse võib allkirjastada selle vastuvõtmiseks pädeva asutuse infotehnoloogilise vahendiga.

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

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

Eelnõu § 3 punktidega 1 ja 3 täiendatakse **ELKS-i §-ga 23¹ ja § 24 lõikega 2¹**, milles reguleeritakse Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliikme tähtajalise elamisõiguse taotlemiseks nõutud andmete ja tõendite elektroonilist esitamist ning nende õigsuse kinnitamist.

Sarnaselt VMS-ga puudub ka kehtivas ELKS-s Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliikme tähtajalise elamisõiguse taotlemiseks nõutud andmete ja tõendite elektroonilise esitamise regulatsioon. Praegu täidab Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliige, kes taotleb tähtajalist elamisõigust esimest korda, kõigepealt PDF-failis taotlusankeedi ja prindib selle välja ning esitab selle seejärel koos omakäelise allkirja ja nõutavate lisadokumentidega PPA-le või Eesti välisesindusele. Muudatuse tulemusena tekib ka Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliikmel

võimalus esitada tähtajalise elamisõiguse taotlemiseks nõutud andmed ja tõendid elektroonilise kanali ehk PPA iseteeninduskeskkonna kaudu. Kuna tähtajalise elamisõiguse taotlemiseks nõutud andmed ja tõendid kantakse ka sel juhul automaatselt üle ETR-i, muutub ka elamisõiguse registreerimise menetlus tõhusamaks. 2023. aastal esitati PPA-le 118 Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliikme tähtajalise elamisõiguse taotlust, 29 tähtajalise elamisõiguse pikendamise taotlust ja 591 alalise elamisõiguse taotlust (vt tabel 5).

3.2. Tööränne

3.2.1. Lühiajaline Eestis töötamine ainult D-viisa alusel (§ 1 p-d 16, 19, 20, 24 ja 45)

Eelnõu § 1 punktiga 16 muudetakse **VMS-i § 106 lõiget 1** ning sätestatakse, et lühiajaliselt võib Eestis töötada välismaalane, kelle töötamine on enne tööle asumist PPA-s registreeritud ja kellele on antud VMS-i alusel D-viisa, kui VMS-s ei ole sätestatud teisiti.

Kehtiva VMS-i § 106 lõike 1 kohaselt võivad lühiajaliselt Eestis töötada kõik välismaalased, kes viibivad Eestis ajutiselt viisa või viisavabaduse alusel ja kelle lühiajaline Eestis töötamine on registreeritud. Välismaalasel, kes viibib Eestis seadusliku aluseta, on see keelatud. Lühiajaliselt Eestis töötamise õigus võib tuleneda vahetult seadusest või välislepingust, kuid üldjuhul peab selle õiguse saamiseks registreerima töötamise PPA-s. Välismaalase lühiajalise Eestis töötamise registreerib tööandja. Juhul, kui lühiajaliselt Eestis töötamiseks on vaja taotleda viisa, registreerib tööandja kõigepealt lühiajalise Eestis töötamise ja seejärel taotleb välismaalane viisat. Lühiajalise Eestis töötamise registreerimise taotluse saab tööandja esitada PPA iseteeninduskeskkonnas. Taotluse menetlemise aeg on hetkel kuni 15 tööpäeva.

Muudatuse kohaselt võib lühiajaliselt Eestis töötada ainult välismaalane, kelle töötamine on registreeritud ja kellele on VMS-i § 60 alusel antud D-viisa. See tähendab, et D-viisa on edaspidi lühiajalise Eestis töötamise eeldus ja üldjuhul – välja arvatud Euroopa Liidu õigusest tulenevad erandid ja riigisiseses õiguses ettenähtud soodustatud rühmad – ei tohi Eestis töötada välismaalane:

- kes on saanud lühiajalise viisa (edaspidi *C-viisa*);
- kellel on mõne muu Schengeni konventsiooni liikmesriigi pädeva asutuse antud D-viisa, mis võimaldab Eestis viibida seaduslikult 90 päeva 180 päeva jooksul, või
- kes külastab Eestit viisavabastuslepingu alusel.

C-viisa alusel viibimist võimaldatakse viisaeeskirja²⁰ I lisas esitatud taotlusanneetis loetletud peamisel eesmärgil: 1) turism, 2) ärireis, 3) sugulase või tuttava külastamine, 4) kultuur, 5) sport, 6) ametireis, 7) õpingud, 8) transiit või 9) meditsiinilised põhjused. Viisavabastuslepingute peamine eesmärk on soodustada riikidevahelisi kultuuri-, spordi- ja majandussuhteid. C-viisa alusel või viisavaba viibimise peamine eesmärk ei ole seega riigis töölepingu alusel töötamine, vaid lühiajaline külastamine.

Muudatuse tulemusena on paremini seotud välismaalase ajutise viibimise aluse kestus ja lühiajalise Eestis töötamise lubatud pikim aeg, mis on 365 päeva 455 järjestikuse päeva jooksul. D-viisa antakse kuni 12 kuuks, mis loob selguse viibimisaluse menetluses ja lubatud viibimisaaja arvestamisel. D-viisa lühiajalise Eestis töötamise tingimusena ei tähenda, et välismaalane ei saa tulla Eestisse ka edaspidi C-viisa või viisavabaduse alusel ja taotleda D-viisat lühiajaliseks töötamiseks Eestis viibides. Pärast seda, kui tööandja on registreerinud välismaalase lühiajalise

²⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. juuli 2009. aasta määrus (EÜ) nr 810/2009, millega kehtestatakse ühenduse viisaeeskiri (viisaeeskiri). – [ELT L 243, 15.09.2009, lk 1–58](#).

Eestis töötamise, saab välismaalane esitada D-viisa taotluse PPA-s, kuid ta ei tohi töötada muul alusel Eestis viibides ja D-viisa taotluse menetluse ajal.

Lühiajalise Eestis töötamise sidumine D-viisaga võimaldab kontrollida Eestisse tööle tuleva välismaalase tausta ja annab tööandjale suurema kindluse, et välismaalane on usaldusväärne. Samuti annab muudatus kindluse Eestis tööle asuvale välismaalasele, et tal on lubatud riigis viibida ja töötada kuni 12 kuud. Lühiajalise Eestis töötamise sidumist D-viisaga toetab ka praktika. Viimastel kolmel aastal on PPA registreerinud lühiajalise Eestis töötamise 3,5%-l juhtudest lühemaks ajaks kui 91 päeva²¹. See näitab, et välismaalased tulevad Eestisse tööle sooviga töötada siin pikemat aega. Muudatuse järel säilib välismaalasel jätkuvalt võimalus taotleda ka tähtajalist elamisluba töötamiseks, sealhulgas lühiajaliseks Eestis töötamiseks.

Eelnõu § 1 punktidega 20 ja 24 täiendatakse VMS-i § 106 lõikega 1⁸ ja muudetakse VMS-i § 106 lõiget 18, et sätestada D-viisa nõude erisused töötamiseks tippspetsialistina, iduettevõttes, lähetatud töötajana või teenuse osutamiseks.

Kehtiv VMS ja eelnõu võimaldavad teha D-viisa nõudest erandeid, kuna Euroopa Liidu õigus ei võimalda D-viisa nõuet sätestada kõikidele välismaalastele ja ka riigisisese õiguses on soodustatud rühmi, kellel võimaldatakse edaspidi asuda tööle kohe eeldusel, et välismaalasel on riigis viibimiseks seaduslik alus. Erandid on järgmised:

- 1) Euroopa Kohtu 9. augusti 1994. aasta otsuse kohtuasjas C-43/93²² kohaselt võib ühes liikmesriigis asutatud ettevõtte osutada ajutiselt teenuseid teises liikmesriigis, kasutades selleks kolmandate riikide kodanikest töötajaid, kellel on esimeses liikmesriigis töötamise õigus (VMS-i § 106 lg 17);
- 2) hooajatöötajate direktiivi 2014/36/EL²³ kohaselt tuleb hooajatöötajatel võimaldada teha hooajalisusest sõltuvat tööd ka C-viisa või viisavabaduse alusel – selliste töötajate viisakleebisele on kantud märged „HOOAJATÖÖTAJA“ asjaomases keeles (VMS-i § 106 lg 11);
- 3) ettevõtjasiseselt üleviidud töötajate direktiivi 2014/66/EL²⁴ kohaselt tuleb ettevõtjasiseselt üleviidud töötajatele võimaldada liikmesriikidevahelist liikuvust – selliste töötajate elamisloakaardile on kantud märged „ICT“ (VMS-i § 106 lg 13);
- 4) välislepingus ette nähtud juhud (VMS-i § 2 lg 4);
- 5) töötamine tippspetsialistina või iduettevõttes, et võimaldada asuda kohe tööle VMS-i § 107¹ lõike 1 tähenduses (eelnõukohane VMS-i § 106 lg 1⁸).

Eelnõu § 1 punktidega 19 ja 45:

- muudetakse **VMS-i § 106 lõiget 1⁷**, et sätestada erand õpetajatele, akadeemilistele töötajatele ja teadlastele, kes töötavad Eesti õigusaktidele vastavas õppeasutuses või teadus- ja arendusasutuses, ning noorsootöötajatele;
- täiendatakse **VMS-i § 106 lõikega 1⁹ ning § 176 lõigetega 4 ja 5**, et sätestada lähetatud töötajatele erand tööandja Eesti äriregistrisse kandmise nõudest ja tegeliku majandustegevuse nõudest.

²¹ Ühe perioodina hakati töötamise aega märkima alates 2021. aasta augustist.

²² Euroopa Kohtu 9. augusti 1994. aasta otsus kohtuasjas C-43/93, Raymond Vander Elst vs. Office des Migrations Internationales, [ECLI:EU:C:1994:310](#).

²³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. veebruari 2014. aasta direktiiv 2014/36/EL kolmandate riikide kodanike hooajatöötajatena riiki sisenemise ja seal viibimise tingimuste kohta. – [ELT L 94, 28.03.2014, lk 375–390](#).

²⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. mai 2014. aasta direktiiv 2014/66/EL kolmandate riikide kodanike liikmesriiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta ettevõtjasisese üleviimise korral. – [ELT L 157, 27.05.2014, lk 1–22](#).

Õpi- ja teadusrände direktiivi (EL) 2016/801²⁵ kohaselt tuleb võimaldada teadlaste pikaajalist liikuvust, st teadlastelt ei nõuta Eesti pädeva asutuse antud D-viisat – selliste töötajate viisakleebisele või elamisloakaardile on kantud märge „TEADLANE“ asjaomas keeles (eelnõukohane VMS-i § 106 lg 1⁷).

Kuna õpetajad, akadeemilised töötajad ja teadlased töötavad õppeasutustes ning teadus- ja arendusasutustes, mille tegevust ei käsitata tavapärase majandustegevusena, tehakse neile erand:

- 1) D-viisa nõudest lühiajalise Eestis töötamise registreerimisel ning
- 2) tegeliku majandustegevuse nõudest lühiajalise Eestis töötamise registreerimise ja töötamiseks tähtjalise elamisloa taotlemisel.

Lisaks sätestatakse VMS-i § 106 lõikes 1⁹ erand lähetatud töötajatele, kellele ei kohaldata Eesti äriregistri kande ja tegeliku majandustegevuse nõuet. Erandi eesmärk on säilitada lähetatud töötajatele kehtiv regulatsioon, arvestades ELTTS-i ja lähetatud töötajate direktiivi 96/71/EÜ²⁶.

3.2.2. Tööandja Eestis registreerimise nõue (§ 1 p-d 15, 17 ja 21)

Eelnõu § 1 punktidega 15, 17 ja 21 nähakse lühiajalise Eestis töötamise registreerimisel ja töötamiseks tähtjalise elamisloa andmisel ette nõue, et tööandja peab olema kantud Eesti äriregistrisse. Selleks muudetakse **VMS-i § 105 lõiget 3, § 106 lõike 1¹ punkti 2, lõiget 3, lõike 4 sissejuhatavat lauseosa ning lõikeid 5 ja 11, § 140 lõike 2 punkti 5, § 176 lõiget 2, § 177 lõikeid 1–1², § 181 lõike 1 punkti 8, lõike 2 punkti 2, lõikeid 3 ja 4, lõike 5 sissejuhatavat lauseosa ning lõikeid 5¹ ja 7 ning § 192 lõike 2¹ punkti 1.**

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

Muudatus aitab kaasa majanduse arengule, muudab töötamise regulatsiooni järgimise ja kontrollimise lihtsamaks ja selgemaks ning võimaldab senisest tõhusamalt ennetada viisade ja elamislubade väärkasutust. Lisaks võimaldab muudatus teha riigil senisest tõhusamalt kindlaks, kas Eestis viibimiseks, elamiseks ja töötamiseks taotletakse seaduslikku alust selle eesmärgipäraseks kasutamiseks. Samuti aitab muudatus tagada ausat ettevõtluskeskkonda ja hoida ära ebasoovitavat mõju tööjõuturule.

Ettevõtja registreerimine Eesti äriregistris ei ole keeruline. Kui tööandja on leidnud sobiva ettevõtlusvormi ning valinud ärinime ja tegevusala, on tal võimalik alustada registreerimist.

²⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. mai 2016. aasta direktiiv (EL) 2016/801 kolmandate riikide kodanike teadustegevuse, õpingute, praktika, vabatahtliku teenistuse, õpilasvahetusprogrammides või haridusprojektides osalemise ja *au pair*'ina töötamise eesmärgil riiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta (uuesti sõnastatud). – [ELT L 132, 21.05.2016, lk 21–57](#).

²⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 1996. aasta direktiiv 96/71/EÜ töötajate lähetamise kohta seoses teenuste osutamisega. – [EÜT L 18, 21.01.1997, lk 1–6](#).

Selleks on kaks võimalust: elektrooniline registreerimine e-äriregistris või notari kaudu. Äriregistri pidaja kannab ettevõtja äriregistrisse. Täpsemad juhised leiab riigiportaalist eesti.ee ja e-residentsuse veebilehelt.

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

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

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

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

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

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

3.2.3. Tööandja eelneva tegeliku majandustegevuse nõue (§ 1 p-d 18, 45, 52 ja 53)

Eelnõu § 1 punktidega 18 ja 45 täiendatakse **VMS-i § 106 lõiget 1¹ punktiga 4** ja **§ 176 lõigetega 3–5** ning **punktidega 52 ja 53** muudetakse **VMS-i § 181¹ lõike 1 punkte 1 ja 2 ning lõiget 2**, et kehtestada nõue, et:

- 1) tööandjal, kelle juures lühiajaline Eestis töötamine registreeritakse, peab olema vahetult enne lühiajalise Eestis töötamise registreerimise taotluse esitamist vähemalt järjestikuse kuue kuu jooksul olnud tegelik majandustegevus Eestis ja
- 2) tööandjal, kelle juures töötamiseks tähtajalist elamisloa taotletakse, peab olema vahetult enne tähtajalise elamisloa taotluse esitamist vähemalt järjestikuse 12 kuu jooksul olnud tegelik majandustegevus Eestis.

Kehtivas VMS-s ei ole üldjuhul sätestatud tööandjatele, kes kutsuvad välismaalasi Eestisse tööle, kohustust enne kindlal ajal tegelikult majanduslikult tegutseda ja seega sobib välismaalase kutsujaks üldjuhul ka uus ettevõtja, välja arvatud näiteks tippspetsialisti kutsuja või kasvuettevõtte. Selleks, et hinnata senisest tõhusamalt ettevõtja usaldusväärsust ja võimekust

täita VMS-s sätestatud kutsuja kohustusi, nähakse eelnõuga tööandjale ette tegeliku majandustegevuse **ajaline määr**. Edaspidi on eeldus, et tööandjal on vahetult enne taotluse esitamist olnud tegelik majandustegevus lühiajalise Eestis töötamise registreerimise puhul vähemalt **kuus kuud** ja töötamiseks tähtajalise elamisloa taotlemise puhul vähemalt **12 kuud**. Muudatus võimaldab lühiajalise Eestis töötamise registreerimise ja töötamiseks tähtajalise elamisloa taotlemise menetluses PPA-l senisest tõhusamalt hinnata, kas tööandja tegutseb tegelikult Eestis ja soodustab välismaalast tööle võttes Eesti majanduse, teaduse, hariduse või kultuuri arengut, samuti kas välismaalane soovib ka tegelikult Eestisse saabuda ja siin tööle asuda või esitatakse taotlus, kuna soovitakse saada seaduslik alus Schengeni alal viibimiseks.

Tegelik majandustegevus on määratlemata õigusmõiste, mida sisustatakse igal konkreetsel juhul eraldi. PPA hindab lühiajalise Eestis töötamise registreerimise ja töötamiseks tähtajalise elamisloa taotlemisel tööandja tegelikku majandustegevust ka praegu. Tööandjad saavad seda tõendada mis tahes tõendiga, sealhulgas enda seletuste ja dokumentidega, nagu lepingud, majandusaasta aruanded, pädevate asutuste välja antud tõendid ja maksudeklaratsioonid. Hinnangu, kas tegeliku majandustegevuse nõue on täidetud, annab igal konkreetsel juhul PPA, tuginedes menetluses kogutud tõenditele. Viimase viie aasta andmete põhjal esitati lühiajalise Eestis töötamise registreerimise menetlustes 4,98% taotlustest kuni kuue kuu jooksul ettevõtte loomisest (vt tabel 9) ja töötamiseks tähtajalise elamisloa taotlemise menetlustes 5,28% taotlustest kuni 12 kuu jooksul ettevõtte loomisest (vt tabel 10). Mõlemal juhul on taotluste hulk viimase viie aasta jooksul vähenenud.

Tabel 9. Lühiajalise Eestis töötamise registreerimise taotlused alates ettevõtte loomisest aastatel 2019–2023 (allikas: PPA)

	2019	2020	2021	2022	2023
Kokku	33 029	24 443	34 884	28 373	9675
Esitatud kuni kuue kuu jooksul alates ettevõtte loomisest	1872	1521	1796	1379	289
Esitatud hiljem kui kuus kuud alates ettevõtte loomisest	31 157	22 922	33 088	26 994	9386
Kuni kuue kuu jooksul esitatud taotluste osakaal %	5,7	6,2	5,1	4,9	3

Tabel 10. Töötamiseks tähtajalise elamisloa taotlused alates ettevõtte loomisest aastatel 2019–2023 (allikas: PPA)

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

VMS-i § 176 lõigetes 4 ja 5 sätestatakse erandid, kellele ei kohaldata Eesti äriregistrisse kandmise ja tegeliku majandustegevuse nõuet. Täpsemalt on seda kajastatud eespool eelnõu § 1 punktide 19, 20, 24 ja 45 selgituses.

3.2.4. Töötamise regulatsiooni korrastamine (§ 1 p-d 22, 23, 25, 26, 30, 44, 46, 47, 50, 54 ja 68)

Kehtivas VMS-s on töötamise regulatsioon kohati keerukas ning sisaldab mitmeid töötamise kategooriaid ja tingimusi. See tekitab teadmatusest eksimusi, võimaldab tahtlikku kuritarvitamist ning muudab nõuete täitmise kontrollimise keeruliseks ja aeganõudvaks. Eelnõuga

korraldatakse töötamise regulatsiooni, sealhulgas ajakohastatakse renditöö regulatsiooni ja jäetakse välja lapsehoidja-koduabilise regulatsioon. Muudatused aitavad vähendada töötamise regulatsiooni väärarendamise riski, tagada ausat ettevõtluskeskkonda ja paremini kaitsta Eestis tööle asuvate välismaalaste õigusi. Lisaks tehakse mõned tehnilised muudatused, et tagada parem õigusselgus.

Eelnõu § 1 punktidega 22, 23, 46 ja 47 muudetakse **VMS-i § 106 lõikeid 7 ja 8, § 176¹ lõiget 2** ning tunnistatakse kehtetuks **VMS-i § 106 lõiked 8¹ ja 9 ning § 176¹ lõiked 2¹ ja 3**, et ajakohastada renditöö regulatsiooni. Senine deposiidinõue asendatakse nõudega, et tööandjal peab olema enne välismaalase lühiajalise Eestis töötamise registreerimise või töötamiseks tähtajalise elamisloa taotluse esitamist järjestikuse 18 kuu jooksul tegelik majandustegevus Eestis.

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

- 1) vähendada riski, et võidakse hakata looma fiktiivseid personalirendiettevõtteid eesmärgiga hakata massiliselt välismaalasi Eestisse toimetama;
- 2) täita sanktsioonide direktiivist 2009/52/EÜ²⁷ tulenevat kohustust kehtestada meetmed, et välismaalasele oleks tagatud töötasu maksmine.

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

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

Nagu eespool selgitatud, saavad tööandjad, sealhulgas renditöö vahendajad, tõendada tegelikku majandustegevust mis tahes tõendiga, sealhulgas enda seletuste ja dokumentidega, nagu lepingud, majandusaasta aruanded, pädevate asutuste välja antud tõendid ja maksudeklaratsioonid. Hinnangu, kas tegeliku majandustegevuse nõue on täidetud, annab igal konkreetsel juhul PPA, tuginedes menetluses kogutud tõenditele. Lisaks peavad kõik liikmesriigid väärtuslike andmestike direktiivi (EL) 2019/1024²⁸ kohaselt tegema äriregistris majandusaasta aruanded tasuta kättesaadavaks, mis võimaldab kontrollida ka teistes liikmesriikides registreeritud äriühingute tegevust. Arvestades, et üldjuhul kestab majandusaasta 12 kuud ja majandusaasta aruanne tuleb äriregistrile esitada kuus kuud pärast majandusaasta lõppu, saab veenduda renditöö vahendaja tegelikus majandustegevuses majandusaasta aruannete kaudu peale 18 kuu möödumist.

Tagatise seadmise nõude asendamine tegeliku majandustegevuse nõudega võimaldab hoida ära fiktiivsed renditöö vahendajad ning kontrollida, kas renditöö vahendajal on Eestis tegelik majandustegevus ja seega ka võimekus maksta renditöötajale nõuetekohast töötasu. Samuti on see põhjendatud seetõttu, et tööandjate esindusorganisatsioonide andmetel ei ole tagatise seadmise nõuet reaalselt järgitud ja puuduvad andmed, mis lubaksid arvata, et see on mõne eesmärgi saavutamiseks vältimatult vajalik. PPA andmetel ei ole olnud probleem see, et

²⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. juuni 2009. aasta direktiiv 2009/52/EÜ, millega sätestatakse ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike tööandjatele kohaldatavate karistuste ja meetmete miinimumnõuded. – [ELT L 168, 30.06.2009, lk 24–32](#).

²⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. juuni 2019. aasta direktiiv (EL) 2019/1024 avaandmete ja avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise kohta (uuesti sõnastatud). – [ELT L 172, 26.06.2019, lk 56–83](#).

fiktiivsed renditöö vahendajad registreeritakse Eestis, vaid et nad registreeritakse välisriigis ja töötajad vahendatakse Eestisse. Seda olukorda on nii mõnedki renditöö vahendajad ära kasutanud, et skeemitada maksude ja palgatingimustega, näiteks renditöötajate lähetamine.

Eelkirjeldatud meetmetele lisaks on kehtivas VMS-s meetmeid, mis võimaldavad reageerida rändenõuete järgimata jätmisele ja rikkumisele, et vältida olukorda, kus välismaalasele, sealhulgas renditöötajale, ei maksta nõuetekohast töötasu. Näiteks on VMS-s sätestatud karistus välismaalase Eestis töötamise tingimuste rikkumise, seaduses sätestatud töötasu määrast väiksema töötasu maksmise ja teavitamiskohustuse täitmata jätmise eest. Need karistused laienevad ka renditöö vahendajale. Samuti on PPA-l võimalik anda kuni aastase kehtivusajaga hinnang tööandja ebausaldusväärse kohta ning arvestada sellega tööandjaga seotud välismaalase Eestis viibimise ja töötamise menetluses.

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

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

2022. aastal registreeris PPA lühiajalise Eestis töötamise 5612 korral ja andis töötamiseks 361 tähtajalist elamisluba, mille puhul oli tööandja renditöö vahendaja. 2023. aastal registreeris PPA lühiajalise Eestis töötamise 1212 korral ja andis töötamiseks 215 tähtajalist elamisluba, mille puhul oli tööandja renditöö vahendaja. Lähtudes kasutajaettevõtja põhitegevusalast asuti renditöötajana peamiselt tööle töötlevasse tööstusse, ehitusse ja teenindusse (vt tabelid 11 ja 12).

Tabel 11. Lühiajalise Eestis töötamise registreerimise esiviisik, kui tööandja oli renditöö vahendaja, kasutajaettevõtja põhitegevusala järgi aastal 2023 (allikas: PPA)

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

Tabel 12. Esmakordsete töötamiseks tähtajaliste elamislubade esiviisik, kui tööandja oli renditöö vahendaja, kasutajaettevõtja põhitegevusala järgi aastal 2023 (allikas: PPA)

Kasutajaettevõtja põhitegevusala	I kv	II kv	III kv	IV kv	Kokku
Töötlev tööstus	86	34	7	5	132
Ehitus	17	9	1	0	27
Muud teenindavad tegevused	9	4	1	7	21

Haldus- ja abitegevused	5	2	2	4	13
Elektrienergia, gaasi, auru ja konditsioneeritud õhuga varustamine	7	0	0	0	7

Eelnõu § 1 punktiga 68 täiendatakse VMS-i § 309³ lõikega 4. Selle kohaselt kohaldatakse eelnõuga kehtestata vaid töötamiseks tähtajalise elamisloa andmise tingimusi ka juhul, kui pikendatakse tähtajalist elamisloa, mis on antud enne nende tingimuste jõustumist. Rakendus- säte on vajalik, et oleks üheselt selge, et eelnõuga kehtestata vaid tingimusi ei kohaldata ainult esimest korda töötamiseks tähtajalise elamisloa andmisel, vaid ka selle pikendamisel.

Eelnõu § 1 punktidega 25, 50 ja 54 tunnistatakse kehtetuks **VMS-i § 106¹, § 107 lõike 1² punkt 13, § 181 lõike 1 punkt 13, § 181⁴ ja § 186 lõige 4**, milles on reguleeritud lapsehoidja- koduabilise Eestis töötamist.

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

Eelnõu § 1 punktiga 26 muudetakse **VMS-i § 107¹ lõike 1** sissejuhatavat lauseosa, et täpsustada lühiajalise Eestis töötamise registreerimise regulatsiooni. Nähakse ette, et kui tööandja on esitanud PPA-le välismaalase lühiajalise Eestis töötamise registreerimise taotluse ja soovib registreerida välismaalase lühiajaliselt Eestis töötama:

- õpetaja, teadlase, akadeemilise töötaja või tippspetsialistina,
- iduettevõttes,
- ettevõtjasiseselt üleviidud töötajana,
- teenuse osutamiseks või
- hooajatöötajana juhul, kui välismaalane on viimase viia aasta jooksul töötanud Eestis hooajatöötajana,

on välismaalase lühiajaline Eestis töötamine seaduslik kuni taotluse kohta otsuse tegemiseni.

Praegu peab PPA tegema välismaalase lühiajalise Eestis töötamise registreerimise taotluse alusel positiivse otsuse isegi juhul, kui taotluses on puudused või lühiajalise Eestis töötamise tingimused ei ole täidetud. Muudatuse eesmärk on täpsustada lühiajalise Eestis töötamise registreerimise kiirmenetluse regulatsiooni viisil, et taotluse esitamisel tekib küll soodustatud rühmadel kohe Eestis töötamise õigus, kuid PPA-l on siiski pädevus ja õigus viia läbi sisuline menetlus, ning kui ilmneb, et lühiajalise Eestis töötamise tingimused ei ole täidetud, teha otsus keelduda töötamise õiguse andmisest.

Muudatus ei mõjuta ei tööandja ega välismaalase jaoks välismaalase lühiajalise Eestis töötamise registreerimise protsessi. Kui välismaalase lühiajalise Eestis töötamise registreerimist taotletakse VMS-i § 107¹ lõikes 1 nimetatud juhul, tekib välismaalasel jätkuvalt õigus asuda Eestis tööle kohe samal kalendripäeval, millal tööandja on tema lühiajalise Eestis töötamise PPA-s registreerinud. Muudatuse eesmärk on üksnes tõhustada PPA tööd: PPA-l ei ole edaspidi

kohustust teha ebaõigeid lühiajalise Eestis töötamise registreerimise otsuseid, mis tuleb seejärel kohe kehtetuks tunnistada.

Eelnõu § 1 punktiga 30 täiendatakse **VMS-i § 110 lõiget 1**². Selle kohaselt kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega lühiajalise Eestis töötamise registreerimisel iduettevõtte määratlusele vastavuse hindamise tingimused ja korra ning selleks esitatavate andmete ja tõendite loetelu ning nende esitamise nõuded. 1. jaanuaril 2023 jõustus VMS-i muudatus²⁹, millega lisandus kasvuettevõtte regulatsioon. Kuna lühiajalise Eestis töötamise registreerimisel on vaja hinnata ka kasvuettevõtte vastavust VMS-s sätestatud tingimustele, lisatakse volitusnormi kasvuettevõtte. Muudatus on tehniline.

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

3.2.5. Lühiajalise Eestis töötamise registreerimise peatamine (§ 1 p-d 27–29 ja 31)

Eelnõu § 1 punktidega 27–29 ja 31 muudetakse **VMS-i § 108 lõike 1 punkte 8 ja 9** ning täiendatakse lõiget **punktiga 10**.

Eelnõu punktiga 31 täiendatakse **VMS-i § 110 lõigetega 4–6**.

- 1) **Lõikes 4** antakse Vabariigi Valitsusele õigus peatada lühiajalise Eestis töötamise registreerimine töötamise aluse, töökoha või tegevusala järgi juhul, kui see on avaliku korra või riigi julgeoleku tagamise vajadust arvestades põhjendatud. Töötamise aluse all on mõeldud VMS-i 2. peatüki 3. jao 2. jaotises toodud lühiajalise Eestis töötamise registreerimise alust, töökoha all rahvusvahelise ametite klassifikaatori ISCO 08³⁰ ametit ja tegevusala all tööandja Eesti äriregistris märgitud põhitegevusala. Võimalus peatada lühiajalise Eestis töötamise registreerimine loob riigile paindlikkuse vajadusel reageerida muutustele.

Lühiajalise Eestis töötamise registreerimise peatab Vabariigi Valitsus määrusega. Vabariigi Valitsuse seaduse § 27 lõike 1 kohaselt on Vabariigi Valitsuse määrus õigustloov akt, samas kui § 30 järgi on korraldus üksikakt. Lühiajalise Eestis töötamise registreerimise peatamisega kehtestab Vabariigi Valitsus avaliku korra või riigi julgeoleku kaalutlustel Eestis või väljaspool Eestit toimuvale reageerides piiranguid Eestis töötamisele. Seega ei reguleerita üksikjuhtumit, vaid Vabariigi Valitsuse tegevus on õigustloov ja seega antakse määrus.

- 2) **Lõike 5** kohaselt teeb Vabariigi Valitsusele ettepaneku peatada lühiajalise Eestis töötamise registreerimine valdkonna eest vastutav minister ehk siseminister. Siseminister saab teha ettepaneku PPA või julgeolekuasutuse peadirektori ettepaneku alusel.
- 3) **Lõike 6** kohaselt kooskõlastab Riigikantselei lõike 4 alusel antava määruse eelnõu Riigikogu põhiseaduskomisjoniga, mis menetleb välismaalase õiguslikku seisundit käsitlevaid eelnõusid. Kui Riigikogu põhiseaduskomisjon määruse eelnõu ei kooskõlasta, ei või Vabariigi Valitsus määrust anda. Kui Vabariigi Valitsus peatab määrusega lühiajalise Eestis töötamise registreerimise, keeldub PPA lühiajalise Eestis töötamise registreerimisest määratud töötamise alusel, töökohal või tegevusala l. PPA otsust saab vaidlustada vaide-menetluses või kohtus.

²⁹ Välismaalaste seaduse ja välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse muutmise seadus. – [RT I, 14.05.2022, 1](#).

³⁰ Euroopa Komisjon. [Rahvusvaheline ametite klassifikaator ISCO 08](#). Vaadatud 22.02.2024.

Uute lõigete rakendamiseks täiendatakse **VMS-i § 108 lõiget 1 punktiga 10**, millega lisatakse välismaalase Eestis töötamise registreerimisest keeldumise aluste loetellu alus, kui töötamise registreerimine on VMS-i § 110 lõike 4 alusel peatatud. Seetõttu asendatakse ka **punkti 8** lõpus sidesõna „või“ semikooloniga ja täiendatakse **punkti 9** sidesõnaga „või“.

3.3. VMS-i kitsaskohtade lahendamine ja muud muudatused

3.3.1. Elamisluba püsivalt Eestisse elama asumiseks (§ 1 p-d 8, 55, 58 ja 69)

Eelnõu § 1 punktidega 8 ja 55 muudetakse **VMS-i § 210² lõiget 1**, et asendada punktis 2 sõna „ja“ semikooloniga, ning täiendatakse lõiget punktidega 4 ja 5.

Punktidega 4 ja 5 täiendatakse püsivalt Eestis elama asumiseks tähtajalise elamisloa andmise lisatingimusi nõuetega:

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

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

Välismaalaste puhul, kes asuvad Eestisse pikemaks ajaks elama, on olulised süsteemsed lõimumis-, sealhulgas kohanemistegevused, sest nad mõjutavad pikemas plaanis Eesti püsielanikkonna koosseisu. Välismaalased, kes asuvad Eestisse elama tähtajalise elamisloa alusel, suunatakse juba praegu pärast elamisloa andmist osalema riiklikus kohanemisprogrammis, milles muu hulgas õpetatakse eesti keelt A1- ja A2-tasemel. Kohanemisprogrammi läbimine ja eesti keele oskuse omandamine on üks olulisemaid eeldusi, et ühiskonda sulanduda ja selles toimuvat mõista. Välismaalastele on eesti keele oskus ka vahend, et saavutada näiteks parem haridus ja töökoht, ent see on samuti tähtis ühiskonnale, kuna aitab kaasa lõimumisele ja eesti keele säilimisele. Lisaks uutele nõuetele läbida kohanemisprogramm ja osata eesti keelt vähemalt A2-tasemel peavad püsivalt Eestis elama asumiseks tähtajalise elamisloa andmiseks olema jätkuvalt täidetud ka praegused lisatingimused ja tähtajalise elamisloa andmise üldtingimused:

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

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

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

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

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

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

Nõue osata eesti keelt vähemalt A2-tasemel mõjutab lisaks PPA-le KuM-i, kes vastutab kohanemisprogrammi³¹ rakendamise eest, ning Haridus- ja Noorteametit (edaspidi *HARNO*), kelle ülesanne on valmistada ette ja viia läbi tasemeeksam. Vähemalt A2-taseme eesti keele oskuse nõude jõustumisel suureneb keeleeksami sooritajate arv. 2023. aastal registreerus eesti keele A2-taseme eksamil 2090 inimest, kellest osales eksamil 1994 ja sooritas selle positiivse tulemusega 1456 (73%)³². Seega võib nende arv kasvada kuni 2000 inimese võrra aastas. Samas ei suurene eksaminandide arv hüppeliselt kohe muudatuse jõustumisel. Välismaalastele varem antud tähtajalised elamisloa aeguvad jooksvalt ja tähtajalist elamisluba püsivalt Eestisse elama asumiseks taotletakse vahetult enne eelmise elamisloa kehtivuse lõppu. Eksaminandide arv kasvab pigem etapiti ja esimestel aastatel pärast muudatuse jõustumist ei ole oodata, et keeleeksami läbiviimise koormus suuresti kasvaks. See annab võimaluse arendada välja vajalik valmisolek.

Eelnõu § 1 punktiga 58 täiendatakse **VMS-i § 213 lõikega 5**. Selle kohaselt algatab PPA VMS-i § 210³ alusel tähtajalise elamisloa menetluse ilma välismaalase tähtajalise elamisloa taotluseta. See erisus on praegu reguleeritud siseministri 12. jaanuari 2017. aasta määruses nr 7 „Tähtajalise elamisloa ja selle pikendamise ning pikaajalise elaniku elamisloa ja selle taastamise taotlemise kord ning legaalse sissetuleku määrad“. Parema õigusselguse tagamiseks tuuakse see seaduse tasandile. Muudatus on tehniline.

Eelnõu § 1 punktiga 69 täiendatakse **VMS-i rakendussättega § 309¹⁸**, milles sätestatakse kohanemisprogrammi läbimise ja vähemalt A2-tasemel eesti keele oskuse nõude kohaldamise erisus juhuks, kui taotletakse tähtajalist elamisluba püsivalt Eestisse elama asumiseks või selle pikendamist.

Muudatus on seotud eelnõu § 1 punktidega 7 ja 55. Kohanemisprogrammi läbimist ja vähemalt A2-tasemel eesti keele oskust ei nõuta, kui:

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

³¹ Kohanemisprogrammi eesmärk on toetada uussisserändajate rännet ja hilisemat lõimumist, tagades neile teadmised riigi ja ühiskonna toimimisest, igapäevasest eluolust ning töö, õppimise ja perekonnaga seonduvast ning soodustades neile eesti keele omandamist.

³² Haridus- ja Noorteamet. [Eesti keele tasemeeksamite statistika 2023](#). Vaadatud 22.02.2024.

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

3.3.2. D-viisa taotlemine (§ 1 p-d 5–9)

3.3.2.1. Ajutise viibimise alus ja D-viisa taotlemine Eestis sündinud alaealisele lapsele (§ 1 p-d 5, 6 ja 9)

Eelnõu § 1 punktidega 5, 6 ja 9 täiendatakse VMS-i § 43 lõikega 3³, § 44 lõikega 6 ja § 91¹ lõikega 1².

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

Muudatuse eesmärk on vältida olukorda, kus alaealine laps, kes on Eestis sündinud ja kelle vanem on Eestis ajutise viibimise aluse, näiteks D-viisa alusel, viibib pärast sünni Eestis ilma seadusliku aluseta, ja võimaldada talle taotleda D-viisat Eestis olles. Alaealise lapse seadusest tulenev viibimisalus kehtib edasi ka siis, kui tema vanem saab juurde uue ajutise viibimise aluse, näiteks taotleb teise viisa, või tema olemasolevat ajutise viibimise alust pikendatakse. Kehtivas VMS-s on õiguslünk – selline regulatsioon puudub. Et oleks tagatud õigusselgus ja põhiõigused³³, on vaja VMS-i täiendada. Muudatus aitab arvestada alaealise lapse õiguste ja huvidega. Praktikast on tulnud ette juhtumeid, kus välismaalasel sünnib Eestis ajutiselt viibimise ajal laps. Praegu on ainuke võimalus, kuidas saada vastsündinud lapsele Eestis viibimiseks seaduslik alus, reisida korraks riiki, kus asub Eesti saatkond ja taotleda seal lapsele viisa. See ei ole aga mõistlik, arvestades, et laps on vastsündinud. Senisele praktikale tuginedes puudutab muudatus hinnanguliselt aastas kuni kümnet vastsündinud last.

3.3.2.2. D-viisa taotlemine mõjuval põhjusel (§ 1 p-d 8 ja 9)

Eelnõu § 1 punktiga 9 täiendatakse VMS-i § 91¹ lõikega 1³, millega nähakse ette, et PPA-s võib D-viisat taotleda välismaalane, kes viibib riigis ebaseaduslikult, kuid kellel puudub mõjuval põhjusel võimalus esitada D-viisa taotlus Eesti välisesindusele, välja arvatud juhul, kui tema lahkumiskohustus kuulub sundtäitmisele.

Muudatuse eesmärk on ühtlustada D-viisa taotluse Eestis esitamise regulatsiooni tähtajalise elamisloa taotluse Eestis esitamise regulatsiooniga. VMS-i § 216 lõike 1 punkti 2 kohaselt võib

³³ PS-i §-d 26 ja 27 tagavad perekonnapõhiõiguse. PS-i § 13 lõike 2 kohaselt kaitseb seadus igapäevast riigivõimu omavoli eest. PS-i §-s 14 on sätestatud, et õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohaliku omavalitsuse üksuste kohustus. Riigil on kohustus kehtestada põhiõiguste kasutamiseks vajalik õigusraamistik ja kohased menetlused.

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

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

3.3.2.3. D-viisa taotlemine õppiva välismaalase alaealisele lapsele (§ 1 p 7)

Eelnõu § 1 punktiga 7 muudetakse **VMS-i § 62² lõiget 3**, milles on sätestatud, et kui välismaalasele antakse viisa Eestis õppima asumiseks ja ta kasvatab alaealist last, võib tema lapsele anda viisa temaga samadel tingimustel. Lõiget muudetakse nii, et edaspidi võib välismaalase alaealisele lapsele anda viisa temaga samadel tingimustel ainult juhul, kui ta kasvatab oma alaealist last üksi.

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

Kui välismaalane alustab õppimist, ei ole riigil kindlust, et selleks antud viisat kasutatakse eesmärgipäraselt ja õppetöös suudetakse täiskoormusel osaleda ning et välismaalasel on seega võimalik saada enne ajutise viibimise aluse lõppemist tähtajaline elamisluba õppimiseks. Viisa on ajutise viibimise alus, mis antakse maksimaalselt üheks aastaks ja mille lõppedes peab välismaalane pöörduma tagasi päritoluriiki. Arvestama peab ka, et välismaalasel ei ole põhiõigust asuda Eestisse õppima, mistõttu asjaolu, et ta ei saa taotleja oma perekonnaliikmele viisat samadel tingimustel nagu endale, ei ole talle piirav.

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

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

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

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

3.3.4. Taotluse ja lisadokumentide esitamise keelenõue (§ 1 p 3)

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

3.3.5. Avaliku korra ja riigi julgeoleku tagamine (§ 1 p 39–42 ja § 4)

Eelnõu § 1 punktidega 39–42 muudetakse **VMS-i § 124 lõike 2 punkti 11 ja lõiget 3 ning § 125 lõike 1 punkti 7** ja täiendatakse **§ 124 lõiget 2 lõikega 11¹**, et täpsustada avaliku korra ja riigi julgeoleku tagamiseks tähtajalise elamisloa andmisest keeldumise aluseid, kui välismaalane töötab või on töötanud välisriigi luure- või julgeolekuteenistuses või muus jõustruktuuris, on seotud või on olnud seotud välisriigi luure- või julgeolekuteenistuse või muu jõustruktuuriga või on põhjendatud alus arvata, et see on nii olnud. Töötamise all mõistetakse nii tegevteenistust kui ka lepingulist teenistust.

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

Samuti on muudatuse eesmärk ühtlustada VMS-i § 124 lõike 2 punkti 11 sõnastust väljasõidu kohustuse ja sissesõidukeelu seaduse § 29 lõike 1 punktis 3 sätestatud sissesõidukeelu

kohaldamise regulatsiooniga, mis hõlmab nii välisriigi luure- või julgeolekuteenistuses töötamist, teenistuses olemist kui ka muud võimalikku seotust, näiteks koostööd. Need kõik võivad sõltuvalt asjaoludest ohustada avalikku korda ja riigi julgeolekut. Lisaks jäetakse välja kitsendus, mille kohaselt kohaldatakse punkti 11 üksnes siis, kui välismaalase vanus, auaste või muud asjaolud ei välista tema kutsumist teenistusse välisriigi julgeoleku- või relvajõududesse või teistesse relvastatud formeeringutesse. Kitsendus on sisutu, sest kordjõustruktuuriga seotud olnud isiku puhul seisneb võimalik oht riigi julgeolekule seotuses selle jõustruktuuriga. Erandina saab siiski teatud asjaolude korral anda tähtajalise elamisloa VMS-i § 125 lõike 1 punkti 7 alusel, mistõttu ajakohastatakse ka VMS-i § 125 lõike 1 punkti 7 sõnastust.

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

Riigikohus on leidnud mitmes lahendis³⁴, arvestades KarS-i derivatiivse vastutuse põhimõtet, et tegutsemiskohustuse peab seaduses sätestama peale juriidilise isiku ka füüsilisele isikule. Lahendites on käsitletud eelkõige eriseadustes sätestatud väärteokoosseisude kohaldamist. Küsimus on juriidilisele isikule KarS-i § 14 lõike 1 kohaselt vastutuse omistamises, mis nõuab lisaks eriseaduste muutmisele ka KarS-i eriosa muutmist. Nii VMS-s kui ka KarS-s sätestatud süüteo saab panna toime üksnes tööandja kui juriidiline isik, aga kuna juhatuse liikmele või muule esindajale ei ole sätestatud tegutsemiskohustust, ei ole kellelgi justkui ettevõtte nimel tegutsemise kohustust.

Riigikohus on rõhutanud, et juriidilise isiku ja tema juhatuse liikme kohustusi ei saa samastada ning juhatuse liige saab juriidilise isiku kõrval isiklikult vastutada juhul, kui seadusega on tegutsemiskohustus pandud ka temale³⁵. Õiguslünk on tekitanud olukorra, kus seadusenõuete täitmata jätmisele ei järgne karistust. PPA korraldab süstemaatiliselt kontrollkäike välis- töötajate ja nende tööandjate kontrollimiseks. Kahjuks on korduskontrolli tulemused samad: samade tööandjate juures avastatakse ebaseaduslikult töötavaid välismaalasi ja vahetuvad ainult välistöötajad. Riigikohtu lahendite kohaselt saab võtta vastutusele ebaseaduslikult töötava välismaalase, kuid mitte tööandja. Vaid üksikisiku käitumise taunimine ei muuda aga tööandja suhtumist ega suuna teda õiguskuulekale käitumisele.

Seetõttu täpsustatakse KarS-i § 260¹ lõiget 1 nii, et edaspidi oleks võimalik võtta Eestis seadusliku aluseta viibivale välismaalasele töötamise võimaldamise eest rikkumise toimepanijaid vastutusele.

3.3.6. Kaaluka riikliku huvi alusel antud tähtajalise elamisloa töötamise piirangu kehtetuks tunnistamine (§ 1 p 54)

Eelnõu § 1 punktiga 54 tunnistatakse kehtetuks **VMS-i § 200⁴**, et korrastada VMS-i ja kaotada kaaluka riikliku huvi alusel tähtajalise elamisloa saanud välismaalase Eestis töötamise piirang.

Kaaluka riikliku huvi alusel tähtajalise elamisloa andmise võimalus loodi VMS-i 1. jaanuaril 2015. aastal, et võimaldada asuda Eestisse elama välismaalasel, kellel puudub muu VMS-s sätestatud elamisloa taotlemise alus, kuid kelle elama asumine Eestisse on ülekaalukalt avalikes huvides. Muudatusega sooviti vältida olukorda, kus riik küll soovib, et välismaalane asuks

³⁴ RKKKo, 17.03.2020, [4-19-2526](#), p 10; RKKKo, 04.05.2020, [4-19-4632](#), p 8; RKKKo, 29.05.2020, [1-18-9594](#), p 10. RKKKo = Riigikohtu kriminaalkolleegium.

³⁵ RKKKo, 25.06.2020, [4-20-215](#), p 13; RKKKo, 29.05.2020, [1-18-9594](#), p 9; RKKKo, 17.11.2017, [4-16-5811](#), p 12; RKKKo, 08.03.2017, [3-1-1-84-16](#), p 38.

Eestisse elama, kuid kuna välismaalane ei vasta õppimiseks, töötamiseks, ettevõtluseks või abikaasa juurde elama asumiseks tähtajalise elamisloa andmise tingimustele ja ei ole ka asjaomast välislepingut, ei olegi võimalik talle elamisluba anda.

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

3.3.7. Kinnipeetava tähtajalise elamisloa taotluse läbivaatamine (§ 1 p 59)

Eelnõu § 1 punktiga 59 täiendatakse **VMS-i § 219 lõikega 3**. Sellega nähakse ette, et sama paragrahvi lõike 1 punkti 6 erandina võib vaadata läbi Eestis kinnipidamisasutuses viibiva kinnipeetava, vahistatu ja arestialuse tähtajalise elamisloa taotluse, kui neid ei pea ükski riik kehtivate seaduste alusel oma kodanikeks.

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

VMS-s on lähtutud põhjendatud eeldusest, et kinnipeetav, vahistatu või arestialune ei vaja kinnipidamisasutuses viibimiseks tähtajalist elamisluba, sest sellega antakse talle õigus Eestis elada, kuid tal on kohustus viibida kinnipidamisasutuses. Samuti toetab see Justiitsministri eriumi välja töötatud ruumilise eripreventsiooni poliitikat³⁶, mille kandva põhimõtte kohaselt tuleb rangelt hinnata, kas vanglas karistust kandev välismaalane peab pärast vanglast vabanemist jätkama oma edasist elu Eestis.

Avaliku korra või riigi julgeoleku kaalutlustel väljasaatmise otsuse tegemisel lähtutakse Boultifi-Üneri-Maslovi kriteeriumidest³⁷. Nende kohaselt peab PPA isikust lähtuvat ohtu hindama võimalikult hilises staadiumis. Seda on leidnud ka Rüigikohus³⁸. Seetõttu tuleb viia võimaliku väljasaadetava tähtajalise elamisloa menetlus läbi vahetult enne tema vanglast vabanemist ja kehtiv regulatsioon on seda eesmärki silmas pidades põhjendatud. Justiitsministri 25. jaanuari 2001. aasta määruse nr 11 „Kinnipeetava vanglast vabastamise kord“ § 4² kohaselt esitab vangla sotsiaaltöötaja vähemalt kuus kuud enne välismaalasest kinnipeetava vanglast vabanemist või võimalikku tingimisi ennetähtaegset vabastamist PPA-le päringu, et selgitada välja kinnipeetavale tähtajalise elamisloa andmine või tema väljasaatmine. See on ka põhjus, miks VMS-i §-s 214 on sätestatud kinnipeetavale, vahistatule ja arestialusele võimalus esitada tähtajalise elamisloa taotlus.

³⁶ Justiitsministeerium. 2016. [Ruumilise eripreventsiooni poliitika](#).

³⁷ Kriteeriumid tulenevad järgmistest Euroopa Inimõiguste Kohtu otsustest: 2. augusti 2001. aasta otsus koh tuasjas 54273/00, [Boultif vs. Šveits](#), p 48; 18. oktoobri 2006. aasta otsus kohtuasjas 46410/99, [Üner vs. Madalmaad](#), p-d 57–58; 23. juuni 2008. aasta otsus kohtuasjas 1638/03, [Maslov vs. Austria](#), p 68 jj.

³⁸ RKKKo, [3-17-1545](#), p-d 21 ja 22.

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

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

3.3.8. Kutsuja kohustuste lõppemine (§ 1 p-d 4, 65 ja 66)

Eelnõu § 1 punktiga 66 täiendatakse **VMS-i § 291 lõikega 5**, et reguleerida välismaalase kutsuja kohustuste lõppemist. See on tekitanud praktikas küsimusi, kuna VMS-s puudub selge regulatsioon, millal kutsuja kohustused lõppevad. Õigusselguse huvides nähakse lõikega 5 ette, et need lõppevad, kui:

- 1) välismaalasele antakse Eestis viibimiseks uus seaduslik alus;
- 2) välismaalase lühiajaline Eestis töötamine registreeritakse uue tööandja juurde või
- 3) välismaalane lahkub Eestist väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse §-s 17 nimetatud riiki ning on kandnud oma Eestis viibimise ja Eestist lahkumise kulud.

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

Eelnõu § 1 punktidega 4 ja 65 korrastatakse lühendikasutust nii, et termini „kutsuja“ lühend võetakse VMS-s kasutusele selle esmakordsel esinemisel VMS-i § 40² lõikes 1 ja VMS-i § 284 lõikest 1 jäetakse lühendi kasutuselevõtt välja. Muudatused on tehnilised.

3.4. Eelnõu jõustumine

Eelnõu §-ga 6 sätestatakse seaduse jõustumine. Enamik seadusest jõustub 2025. aasta 1. juunil, sest selle rakendamiseks ei ole vaja valmistuda ega tööd ümber korraldada, kuid muudatustega kohanemiseks jääb siiski piisav aeg.

→ **Eelnõu § 1 punktid 8, 55 ja 69** jõustuvad 2026. aasta 1. jaanuaril, et tagada piisav ettevalmistus- ja üleminekuperiood püsivalt Eestisse elama asumiseks tähtajalise elamisloa andmise lisatingimuste täitmiseks.

→ **Eelnõu § 1 punkt 1, § 3 punkt 2 ja § 5 punkt 2**, millega muudetakse ETR-i nimetus elamislubade registriks, jõustuvad 2028. aasta 1. jaanuaril, kui on valminud PPA rändemenetlusinfosüsteemi (edaspidi *RIS*) III etapi teise osa arendus – ETR-i menetluskeskkonna arendus.

→ **Eelnõu § 1 punktid 43 ja 49**, millega kehtestatakse PPA, HTM-i ja töötukassa andmekogude andmevahetuse muudatused, jõustuvad 2029. aasta 1. jaanuaril, kui on planeeritud

valmima RIS-i IV etapi arendus – konsultatsioonimenetlus, sealhulgas ETR-i ning HTM-i ja töötukassa andmekogude andmevahetuslahendus.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga nimetatakse ETR ümber **elamislubade registriks**, kuna alates 1. septembrist 2013 ei viida enam VMS-i alusel läbi eraldi tööloa menetlust. Seetõttu on mõistlik jätta ETR-i nimetusest välja viide tööloale.

Lisaks võetakse kasutusele termin „**jõustruktuur**“. Tähtajalise elamisloa andmisest keeldumise üks kehtivatest alustest on, et välismaalane töötab või on põhjendatud alus arvata, et ta töötab välisriigi luure- või julgeolekuteenistuses või ta on olnud või on põhjendatud alus arvata, et ta on olnud välisriigi luure- või julgeolekuteenistuses ning tema vanus, auaste või muud asjaolud ei välista tema kutsumist teenistusse välisriigi julgeoleku- või relvajõududesse või teistesse relvastatud formeeringutesse. Eelnõuga lisatakse luure- või julgeolekuteenistusele muus jõustruktuuris töötamine või teenimine või seos sellega. Muu jõustruktuuri all mõeldakse välisriigi mistahes riiklikku või mitteriiklikku jõustruktuuri, milles töötamine või millega seotus võib ohustada Eesti avalikku korda ja riigi julgeolekut. See võib olla näiteks politsei, piirivalve, vangla, erakorralise olukorra ministeerium, relvastatud päästeteenistus või turvateenistus.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

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

- 1) hooajatöötajate direktiiv 2014/36/EL;
- 2) ettevõtjasiseselt üleviidud töötajate direktiiv 2014/66/EL;
- 3) õpi- ja teadusrände direktiiv (EL) 2016/801;
- 4) nõukogu 22. septembri 2003. aasta direktiiv 2003/86/EÜ perekonna taasühinemise õiguse kohta³⁹;
- 5) lähetatud töötajate direktiiv 96/71/EÜ;
- 6) sanktsioonide direktiiv 2009/52/EÜ.

Eelnõu koostamisel on arvestatud ka isikuandmete töötlemise põhimõtteid, mis on kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. aprilli 2016. aasta määrusega (EL) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus)⁴⁰ (edaspidi *isikuandmete kaitse üldmäärus*).

6. Seaduse mõjud

6.1. Menetluste ja andmevahetuse tõhustamine

Eelnõuga:

- ✓ võimaldatakse välismaalasel ja tema Eestisse kutsujal suhelda riigiga elektrooniliselt ja paberivabalt ühe akna põhimõttel ning edastada Eestis elamise ja töötamise andmeid ja dokumente erinevatele riigiasutustele PPA kaudu kooskõlas andmete ühekordse esitamise põhimõttega;

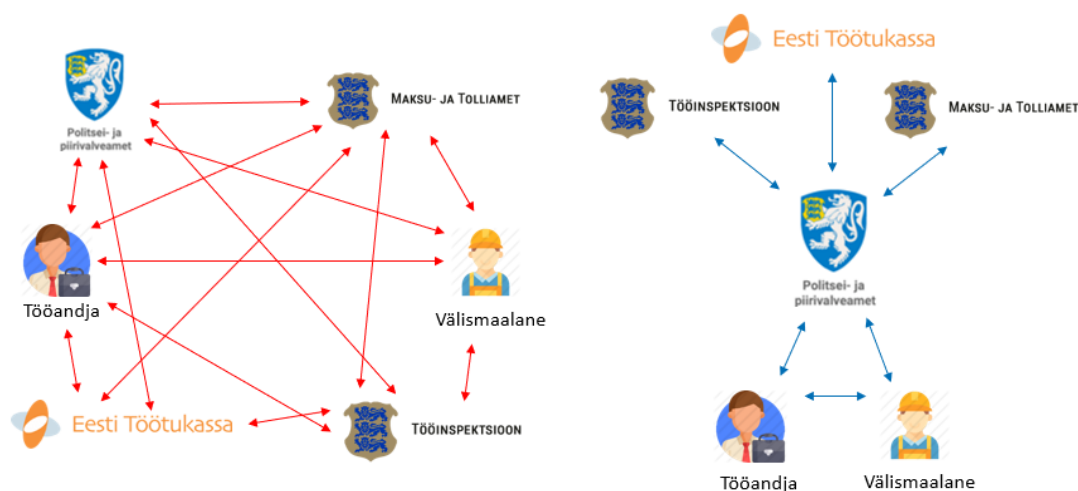
³⁹ [ELT L 251, 03.10.2003, lk 12–18.](#)

⁴⁰ [ELT L 119, 04.05.2016, lk 1–88.](#)

- ✓ kaasajastatakse PPA rändevaldkonna andmekogude regulatsiooni ning luuakse õiguslikud alused, et PPA, TI, MTA, töötukassa ja HTM-i andmekogud saaksid vahetada välismaalase Eestis elamise, töötamise ja õppimise andmeid üle X-tee.

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

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



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

6.1.1. Mõju riigiasutuste korraldusele

Sihtrühm: asutused, kes viivad läbi või on kaasatud välismaalase Eestis viibimise, elamise ja töötamise menetlustesse, st PPA, KAPO, Eesti välisesindused, töötukassa, TI ja MTA. Kõige rohkem mõjutavad menetluste ja andmevahetuse tõhustamise muudatused PPA ametnikke, kes viivad läbi lühiajalise Eestis töötamise registreerimise, elamisloa ja elamisõiguse taotluste menetlusi, s.o umbes 200 ametnikku. Avalikus teenistuses töötas 2022. aastal 27 935 teenistajat⁴¹. Seega on sihtrühm väike.

Mõju ulatus on keskmine. PPA ülesanne on tagada, et välismaalased täidavad neile VMS-ga seatud tingimusi Eestis viibimise, töötamise, õppimise, pereelu elamise jms kohta. PPA eesmärk on nii ennetada ja tõkestada ebaseaduslikku Eestis viibimist, elamist ja töötamist kui ka tagada, et välismaalased kasutavad neile antud viibimisõigust eesmärgipäraselt. Välismaalase Eestis viibimise, elamise ja töötamise andmete elektrooniline esitamine läbi ühtse PPA iseteeninduskeskkonna muudab andmete esitamise võimalused paindlikumaks ning vähendab nii PPA kui ka Eesti välisesinduste, töötukassa, TI ja MTA töökoormust. Selle asemel, et võtta taotlusi vastu kohapeal või posti või e-posti teel ja sisestada selle põhjal andmeid, saavad

⁴¹ Rahandusministeerium. [Avaliku teenistuse aastaraamat 2022](#), lk 14.

asutused asuda viima kohe läbi menetlusi, kuna andmed liiguvad X-tee kaudu riiklike andmekogude vahel automaatselt. Muudatus võimaldab seeläbi tõhusamalt ennetada ja tõkestada Eestis viibimise, elamise ja töötamise nõuete väärakendamist ning rikkumisi.

Praegu viib PPA RIS-s läbi suurusjärgus 40 000 rändevaldkonna menetlust⁴² aastas. RIS-i kaasajastamine tagab võimaluse viia läbi ressursisäästlikke ja kliendisõbralikke lühiajalise Eestis töötamise registreerimise, elamisloa ja elamisõiguse menetlusi. PPA-l on võimalik viia neid menetlusi edaspidi läbi automaatpäringute põhjal ning töödelda nendes antud haldusaktide ja sooritatud toimingute andmeid senisest tõhusamalt. Lisaks võimaldab RIS-i ajakohastamine arendada seda edaspidi tõhusamalt ja paindlikumalt. Seeläbi hoitakse kokku ka arenduskulusid. Seega mõjutab PPA rändevaldkonna andmekogude ja nende regulatsiooni kaasajastamine PPA töökorraldust positiivselt.

Andmevahetuse õiguslike aluste loomine aitab tõhustada välismaalase Eestis viibimise, elamise ja töötamise menetlusi. Muudatus võimaldab asutustel kasutada ressursi senisest paremini, sest nad saavad kohe reageerida, kui andmevahetusest saadakse vajalikud andmed. Samuti võimaldab muudatus hoida asutustel kokku kulusid, mis on praegu vajalikud andmevahetuse korraldamiseks, sest andmeid vahetatakse teabenõude alusel e-posti teel krüpteeritult või läbi MISP2-keskkonna üle X-tee. Seega mõjutab ka andmevahetuse õiguslike aluste loomine asutuste töökorraldust positiivselt.

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

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on keskmine. Muudatuste rakendamiseks on vaja teha arendustöid, mis on keerulised ja mahukad ning muudavad mitme asutuse senist töökorraldust. Arendustöödega kaasnevad riskid, mis võivad mõjutada avaliku teenuse osutamist. Ebasoovitava mõju kaasnemine on küll võimalik, kuid seda maandatakse pideva koostöö, tõhusa infovahetuse, põhjaliku arendustegevuse ja muudatuste etapikaupa rakendamise kaudu.

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

6.1.2. Mõju riigi julgeolekule ja siseturvalisusele

Sihtrühm: Eesti elanikud. 2024. aasta alguse seisuga elas Eestis 1 366 491 inimest.⁴³

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

⁴² Lühiajalise Eestis töötamise registreerimine või sellest keeldumine või selle kehtetuks tunnistamine või menetluse lõpetamine ning elamisloa või elamisõiguse andmine või pikendamine või sellest keeldumine või selle kehtetuks tunnistamine või menetluse lõpetamine.

⁴³ Statistikaamet. [Rahvaarv](#). Vaadatud 22.02.2024.

turvalisusele. Seega on muudatusel positiivne mõju Eesti siseturvalisusele ja julgeolekule, sealhulgas laiemalt Schengeni ala toimimisele ja liikmesriikide julgeoleku tagamisele.

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

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

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatus avaldab **olulist positiivset mõju** riigi julgeolekule ja siseturvalisusele, arvestades Eesti majanduslikke ja välispoliitilisi huve. Mõju on positiivne, kuna riik võtab läbi andmevahetuse tõhustamise ja RIS-i kaasajastamise tõhusaid meetmeid oma elanike turvatunde tagamiseks ja riskide maandamiseks. Ebasoovitava mõju kaasnemise risk Eesti elanike elukorraldusele ja turvalisusele suureneks, kui jätta muudatus tegemata.

6.1.3. Mõju majandusele

Sihtrühm: tööandjad, kes kasutavad välistööjõudu. Statistikaameti andmetel⁴⁴ on 2023. aasta seisuga majanduslikult aktiivseid ettevõtteid Eestis 153 883. Ajavahemikul 2019–2023 on VMS-i alusel lühiajalise Eestis töötamise registreerimist taotlenud ca 9000 tööandjat ja välismaalased taotlenud tähtjalist elamisluba töötamiseks ca 4000 tööandja juures. Seega on tööandjaid, kes tõenäoliselt võtavad tööle välismaalasi, võrreldes kõigi Eesti majanduslikult aktiivsete ettevõtetega vähe ja seega on mõjutatud sihtrühm väike.

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

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

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike. Pigem on mõju sihtrühmale positiivne, sest andmete edastamine riigile on senisest kiirem, lihtsam ja mugavam. Võimalikke riske, mis

⁴⁴ Statistikaamet 2023. [Majandusüksused](#) 25.10.2023 seisuga. – Eesti avaandmed.

võivad kaasneda teadmatuses, aitavad maandada tõhus infovahetus ja muudatuse etapikaupa rakendamine.

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

6.2. Tööränne

Eelnõuga korrastatakse ja ajakohastatakse töörände regulatsiooni, arvestades praktikas ilmnunud kitsaskohti ning pidevalt muutuvat väliskeskkonda, et tugevdada rändekontrollivõimekust, ennetada ja tõkestada viibimisaluse väärkasutust ning tagada ettevõtluskeskkonna aus konkurents. Lisameetmed, millega lubatakse välismaalasel **lühiajaliselt Eestis töötada ainult D-viisa alusel** ning sätestatakse tööandjale **äriregistris registreerimise nõue ja tegeliku majandustegevuse ajaline määr**, on vajalikud, et tugevdada rändekontrolli ning ennetada ja tõkestada väärkasutust ning ohtu avalikule korrale ja riigi julgeolekule. VMS-i menetlustel on tähtis seadusest tulenev eesmärk: tagada, et välismaalase Eestisse saabumine, Eestis ajutine viibimine, elamine ja töötamine ning Eestist lahkumine oleksid kooskõlas avalike huvidega ning vastaksid avaliku korra ja julgeoleku kaitse vajadusele. Töörände regulatsiooni korrastamine, mille tulemusena **jätakse välja lapsehoidja-koduabilise regulatsioon** ja **ajakohastatakse renditöö regulatsiooni**, on vajalik, kuna kehtiv regulatsioon on keerukas ning sisaldab mitmeid töötamise kategooriaid ja tingimusi. See tekitab teadmatuses eksimusi, võimaldab tahtlikku kuritarvitamist ja muudab nõuete täitmise kontrolli keerukaks.

6.2.1. Mõju riigiasutuste korraldusele

Sihtrühm:

- 1) PPA ametnikud, kes teevad viisa, lühiajalise Eestis töötamise registreerimise ja töötamiseks tähtajalise elamisloa eel- ja järelkontrolli, s.o umbes 250 ametnikku, ning
- 2) konsulaarametnikud, kes viivad läbi viisamenetlusi ja võtavad vastu tähtajalise elamisloa taotlusi, s.o umbes 45 konsulaarametnikku.

Avalikus teenistuses töötas 2022. aastal 27 935 teenistujat⁴⁵. Seega on sihtrühm väike.

Mõju ulatus on keskmine. Muudatused, millega 1) lubatakse välismaalasel lühiajaliselt Eestis töötada ainult D-viisa alusel, 2) sätestatakse tööandjale äriregistris registreerimise nõue, 3) nähakse tööandjale ette Eestis eelneva majandustegevuse ajaline määr ning 4) korrastatakse töörände regulatsiooni, toovad kaasa mõningase mõju PPA ja Eesti välisesinduste töökorraldusele. Muudatuste tulemusena tuleb teha teavitustegevusi ning täiendada infomaterjale ja veebikeskkondade infot. PPA peab täiendama menetlusjuhendeid ning koolitama ametnikke, kes viivad läbi elamisloa- ja viisamenetlust, ning teevad migratsioonijärelevat.

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

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

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatustega kaasneb sihtrühmale **oluline positiivne mõju**, kuna korrastatakse töörände regulatsiooni ning riik võtab tõhusaid meetmeid, et maandada

⁴⁵ [Avaliku teenistuse aastaraamat 2022](#), lk 14.

viisade ja elamislubade väärkasutuse riske ning ennetada ohtu avalikule korrale ja riigi julgeolekule.

6.2.2. Mõju riigi julgeolekule ja siseturvalisusele

Sihtrühm: Eesti elanikud. 2024. aasta alguse seisuga elas Eestis 1 366 491 inimest.⁴⁶

Mõju ulatus on keskmine. Ebaseadusliku rände viisid, näiteks viisa, elamisloa või muu töötamise õigusliku regulatsiooni väärkasutus, sõltuvad sageli sellest, millise rändekanaliga kaudu on kõige lihtsam välismaalasel Euroopa Liitu, sealhulgas Eestisse, siseneda. Muudatusel, millega lubatakse välismaalasel lühiajaliselt Eestis töötada ainult D-viisa alusel, on positiivne mõju Eesti julgeolekule ja siseturvalisusele. Euroopa Liidu viisavabastuslepingud võimaldavad mitme kolmanda riigi, näiteks Moldova ja Ukraina kodanikel viibida Schengeni alal, sealhulgas Eestis, viisata kuni 90 päeva 180 päeva jooksul. Lisaks on Euroopa Liit sõlminud mitme kolmanda riigiga viisalihtsustuslepingud, et hõlbustada oma kodanike lühiajalist reisimist. See omakorda on suurendanud nende välismaalaste ja tööandjate arvu, kes väärkasutavad viisalihtsustus- või -vabastuslepingutest tulenevaid õigusi, töötades või võimaldades töötada liikmesriikides turismiviisa või lühiajalise viibimise õiguse alusel ilma lühiajalist Eestis töötamist registreerimata. Kui lühiajaline Eestis töötamine on lubatud vaid D-viisaga, väheneb sellise väärkasutuse võimalus, mis mõjutab positiivselt Eesti julgeolekut ja siseturvalisust. Samuti on muudatusel, millega sätestatakse tööandjale Eesti äriregistrisse kandmise nõue ja nähakse ette Eestis eelneva majandustegevuse ajaline määr, positiivne mõju Eesti julgeolekule ja siseturvalisusele, kuna suureneb tõenäosus, et Eestis tegelevad usaldusväärsed tööandjad.

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

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

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

6.2.3. Mõju majandusele

Sihtrühm: tööandjad, kes kasutavad välistööjõudu. Statistikaameti andmetel on Eestis 2023. aasta seisuga majanduslikult aktiivseid ettevõtteid 153 883⁴⁷. Aastatel 2019–2023 on VMS-i alusel lühiajalise Eestis töötamise registreerimist taotlenud ca 9000 tööandjat ja välismaalased taotlenud tähtajalist elamisluba töötamiseks ca 4000 tööandja juures. Seega on

⁴⁶ Statistikaamet. [Rahvaarv](#).

⁴⁷ Statistikaamet 2023. [Majandusüksused](#) 25.10.2023 seisuga. – Eesti avaandmed.

tööandjaid, kes tõenäoliselt võtavad tööle välismaalasi, võrreldes kõigi Eesti majanduslikult aktiivsete ettevõtetega vähe ja sihtrühm on väike. Lühiajalise Eestis töötamise registreerimise ja töötamiseks esmakordse tähtajalise elamisloa andmise otsuste statistika on tabelites 14 ja 15.

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

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

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

Töötamise liik	2019	2020	2021	2022	2023
Üldkorras	25 170	17 027	25 373	19 065	4612
Hooajatöö	5020	3524	5156	2755	1218
Tippspetsialist	441	373	842	1100	494
Teenuse vaba liikumine	73	204	327	189	224
Iduettevõttes	522	355	560	709	152
Sportlane/treener/spordikohtunik/sporditöötaja	129	136	193	108	83
Teaduslik tegevus / akadeemiline töötaja	97	82	94	115	62
Noorteprojektis/-programmis	52	53	52	48	43
Loominguline töötaja	215	82	99	57	40
Lähetatud töötaja	303	121	47	94	35
Õpetaja	63	36	35	62	32
Vaimulik/nunn/munk	30	19	50	41	29
Praktika eesmärgil	40	33	48	27	23
Kasvuettevõttes	0	0	0	0	19
Ettevõtjasisene üleviimine	5	5	1	4	2
Lapsehoidja	9	8	5	3	0
Välisleping	0	0	0	1	0
Märkimata	1	2	0	0	0
Ekspert/nõustaja/konsultant	0	0	0	0	0
Seadmete paigaldaja / oskustööline	0	0	0	0	0
Kokku	32 170	22 060	32 882	24 378	7068

19. jaanuari 2024. aasta seisuga on registreeritud lühiajaliselt Eestis töötama **3848** välismaalast. Peamiselt on need Ukraina (1025), Moldova (827), Usbekistani (381), Gruusia (245), India (182), Lõuna-Aafrika Vabariigi (174), Kasahstani (115) ja Aserbaidžani (107) kodanikud. **86% on mehed** (3314) ja **14% naised** (534). Vanuse järgi on nad peamiselt **35–39-aastased** (676), **30–34-aastased** (670), **25–29-aastased** (606), **40–44-aastased** (529) ja **20–24-aastased** (431). Välismaalased, kes on 1. veebruari 2024. aasta seisuga registreeritud lühiajaliselt Eestis töötama, on asunud Eestisse tööle peamiselt üldkorras⁴⁸ (2884), hooajatöök

⁴⁸ Kohalduvad üldised VMS-s esitatud lühiajalise Eestis töötamise registreerimise tingimused. Tööandjal on nõue maksta välismaalasele töötasu, mille suurus on vähemalt võrdne Statistikaameti viimati avaldatud Eesti aasta keskmise brutokuupalgaga. 2023. aasta märtsist 2024. aasta märtsini on see 1685 eurot.

(283), tippspetsialistina⁴⁹ (179), teenuse osutamiseks (174) ja iduettevõttes (65). Tööandja põhitegevusala järgi teevad nad tööd peamiselt töötleva tööstuse (1057), ehituse (926), muu teenindava tegevuse (376), veonduse ja laonduse (374) ning põllumajanduse, metsamajanduse ja kalapüügi (273) valdkonnas. Töökohtadest töötavad nad peamiselt ehitustöölise (814), metallitöölise ja masinaehituse oskustöölise (796), mootorsõidukite ja liikurmasinate juhi (365), toiduaine-, puidu- ning rõivatööstuse jms oskus- ja käsitöölise (254) ning mäetööstuse, ehituse, töötleva tööstuse ja veonduse lihttöölisena (218).

Eestisse saabumiseks ja Eestis ajutiseks viibimiseks peab välismaalasel olema seaduslik alus. Välismaalase Eestis ajutise viibimise seaduslikud alused on toodud VMS-i § 43 lõikes 1. Suur osa välismaalasi viibib Eestis viisa alusel. Statistika näitab, et enamikul Eestis ajutise viibimise alusega töötajatest on D-viisa (vt tabel 16). Seega, isegi kui algselt sisenetakse riiki C-viisaga (vt tabel 17) või viisavabalt, on võimalik järeldada, et lühiajalised töötajad jõuavad ikkagi D-viisa menetlusse.

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

Reisi eesmärk	2019	2020	2021	2022	2023
Lühiajaline töötamine	18 640	14 638	21 444	12 914	4482
Sugulaste või sõprade külastamine	1417	1479	2302	2367	1349
Õpingud	1882	934	1667	1307	1084
Muu	472	200	379	556	627
Puudub	496	395	597	492	611
Kaugtöö	0	58	176	242	231
Ärireis	3646	366	560	302	175
Iduettevõtlusega tegelemine	179	93	101	77	78
Meditsiinilised põhjused	3	12	20	10	4
Ametireis, poliitilised põhjused	12	0	1	2	0
Sport	4	0	0	0	0
Turism	1	0	0	0	0
Kokku	26 752	18 175	27 247	18 269	8641

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

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

⁴⁹ Tööandja on kohustatud maksma tippspetsialistile töötasu, mille suurus on vähemalt võrdne Statistikaameti viimati avaldatud Eesti aasta keskmise brutokuupalga ja koefitsiendi 1,5 korrutisega. 2023. aasta märtsist 2024. aasta märtsini on see 2528 eurot.

Lühiajaline töötamine	0	0	2	0	0
Kokku	146 757	26 408	41 667	23 422	13 291

Mõju ulatus on keskmine. Muudatus, mis lubab välismaalasel lühiajaliselt Eestis töötada vaid D-viisa alusel, avaldab majandusele positiivset mõju. Lühiajalise Eestis töötamise registreerimise sidumine D-viisaga loob tööandjale kindluse, et tal on võimalik Eestis välistöötajõudu kasutada, ja välismaalasele kindluse, et tal on võimalik Eestis töötada lubatud lühiajalise töötamise ajal, mille ajal ei pea ta taotlema uut viibimisalust. Muudatus, millega nähakse ette tööandjale tegeliku majandustegevuse ajaline määr, aitab teha senisest tõhusamalt kindlaks tööandja usaldusväarsuse ja hinnata tema võimekust täita VMS-s sätestatud kutsuja kohustusi. Muudatused loovad Eestis ajutise viibimise alusega töötamise lubatavuses ja tööandja usaldusväarsuse hindamises õigusselguse, tänu millele väheneb Eestis viibimise ja töötamise alustega skeemitamise ja paraneb ettevõtluskeskkonna aus konkurents.

Laiemalt toovad muudatused kaasa üldise positiivse mõju ettevõtluskeskkonnale, soodustades ettevõtjate ausat konkurentsi. Kuivõrd välismaalastele on jätkuvalt tagatud võimalus asuda Eestisse tööle ja muudatused ei piira tööandjate võimalusi võtta välismaalasi tööle, ei esine sihtrühmale negatiivset mõju.

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

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

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatused **ei avalda sihtrühmale olulist mõju**. Muudatused ei piira tööandjate võimalusi võtta välismaalasi tööle. Endiselt on välismaalastel võimalik tulla riiki seaduslikult C-viisa või viisavabastuse alusel ja taotleda PPA-s kohapeal D-viisa lühiajaliseks töötamiseks või teha seda Eesti välisesinduses enne Eestisse tulemist.

6.2.4. Sotsiaalne mõju

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

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

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

Mõju ulatus on keskmine. Muudatused mõjutavad töötajaturgu, aga ei piira tööandjatele välistöötajõu kättesaadavust. Tihti ei tunne Eestis töötav välismaalane Eesti seadusi ega Eestis töötamise tingimusi ja nõudeid. Tööandjal, kes kutsub välismaalase Eestisse tööle, on kohustus tagada, et välismaalane vastaks Eestis töötamise tingimustele, sealhulgas peab ta registreerima välismaalase lühiajalise Eestis töötamise või kindlustama, et Eestis tähtajalise elamisloa alusel

elaval välismaalasel oleks Eestis töötamise õigus. Muudatusega, mis lubab välismaalasel lühiajaliselt Eestis töötada vaid D-viisa alusel, tagatakse välismaalaste õiguste tõhus kaitse. Seega on muudatuste oodatav mõju neile positiivne.

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

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

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

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

6.3. Muude VMS-i kitsaskohtade lahendamine

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

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

6.3.1. Mõju riigiasutuste korraldusele

Sihtrühm: PPA ametnikud, kes menetlevad viisa- ja elamisloa taotlusi, s.o umbes 200 ametnikku. Avalikus teenistuses töötas 2022. aastal 27 935 teenistujat⁵⁰. Seega on sihtrühm väike.

Mõju ulatus on keskmine. Muudatused toovad kaasa mõningase muudatuse PPA töökorralduses. Muudatuste tulemusena tuleb teha teavitustegevusi ning täiendada infomaterjale ja veebikeskkonna infot. PPA peab täiendama menetlusjuhendeid ning koolitama ametnikke, kes viivad läbi elamisloa- ja viisamenetlusi.

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

⁵⁰ [Avaliku teenistuse aastaraamat 2022](#), lk 14.

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

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

6.4. Mõju isikuandmete töötlemisele

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

Sihtrühm:

- 1) välismaalased, kes esitavad tähtajalise elamisloa või elamisõiguse taotluse;
- 2) PPA ametnikud, kes viivad läbi elamisloa taotluse eel- ja järelkontrolli, s.o umbes 250 ametnikku, ning
- 3) konsulaarametnikud, kes võtavad vastu tähtajalise elamisloa taotlusi, s.o umbes 45 konsulaarametnikku.

Avalikus teenistuses töötas 2022. aastal 27 935 teenistujat⁵¹. 2023. aastal esitati 9228 tähtajalise elamisloa taotlust ja 118 Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliikme tähtajalise elamisõiguse taotlust. Seega on sihtrühm väike.

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

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

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

⁵¹ Sealsamas.

tema sõrmejäljed, töödeldakse andmeid tähtjalise elamisloa või elamisõiguse taotluse menetlemiseks VMS-s sätestatud alustel.

Kehtiva VMS-i § 215 kohaselt peab Eesti välisesindus tuvastama välismaalase isiku või kontrollima isikusamasust ja hõivama temalt sõrmejäljed. Seejärel edastab ta pabertaotluse menetlemiseks PPA-le, kes sisestab andmed ja tõendid ETR-i. Seega ei ole Eesti välisesindusel praegu vaja ETR-i kantud andmeid ja tõendeid töödelda. Muudatuse rakendamiseks tuleb see õigus Eesti välisesindusele anda, sest kui tal ei ole õigust ETR-i kantud tähtjalise elamisloa või elamisõiguse taotlemiseks vajalikke andmeid ja tõendeid välismaalasele kuvada, ei ole välismaalasel võimalik nende õigsust allkirjaga kinnitada. Seega, isikuandmete vastutav töötaja on PPA, kuid Eesti välisesindusele tuleb tagada juurdepääs juhuks, kui välismaalane esitab tähtjalise elamisloa või elamisõiguse taotluse Eesti välisesinduses. Muul põhjusel ei ole Eesti välisesindusel vaja ETR-i kantud tähtjalise elamisloa või elamisõiguse taotlemiseks vajalikke andmete ja tõendite juurde pääseda.

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

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

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

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

6.4.2. Andmekooseis ja andmete säilitamise tähtaeg

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

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

Andmete säilitamise tähtaeg

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

→ *Viisaregistris*

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

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

→ *LTR-s*

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

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

→ *ETR-s*

ETR-i andmeid säilitatakse alaliselt, kuivõrd välismaalase staatuse ja dokumenteerimise menetluses kogutud andmed on asjakohased ja vajalikud nii välismaalase tulevastes menetlustes kui ka temaga seotud isiku staatuse ja dokumenteerimise menetluses. Need andmed võivad seega olla asjakohased ka pärast välismaalase surma. ETR-i digitaalsed registrikaardid on hinnatud arhiiviväärtuslikuks ja neid säilitatakse kuni ETR-i likvideerimiseni. Ühe riigi

elanikkonna staatuse ja dokumenteerimise andmed on olulised ka selle riigi ajaloo jäädvustamiseks. Lisaks on ETR riiklik register, mille abil on tulevikus võimalik tuvastada välismaalase järglastel ja lähedastel oma seoseid ja sugulussuhteid, kuna staatuse ja dokumenteerimise menetluses kogutud andmeid ei pruugi olla mujal alles. Samuti tuleb arvestada, et kõige rohkem välismaalasi elab Eestis pikaajalise elaniku elamisloa alusel, mis on tähtajatu. Teisisõnu on neil välismaalastel alaline õiguslik saatus.

Andmekooseis

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

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

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

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

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

6.5. Koondmõju tööandjate ja välismaalaste halduskoormusele

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

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

Muudatuste rakendamine toob kaasa:

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

Muudatuste rakendamine eeldab infotehnoloogilisi arendustöid. Vaja on arendada PPA, töötukassa, TI, MTA, HTM-i ja KUM-i vastutusel andmekogusid. Arendustööde tellija on PPA koostöös MTA, TI, töötukassa, HTM ja KUM-iga. Arendustööd realiseeritakse etapikaupa ning

neid on plaanitud rahastada samuti etapikaupa riigituludest ja Euroopa Liidu ühtekuuluvuspoliitika fondi meetme „Digiriik“ tegevustest (edaspidi *struktuurifond*).

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

RIS-i I etapi ehk LTR-i iseteeninduskeskkonna arendustööde maksumus oli 483 596 eurot⁵² ja neid rahastati riigituludest. RIS I etapi järeltööde maksumus on 30. oktoobri 2023. aasta seisuga 417 100 eurot ja neid rahastatakse Siseministeeriumi valitsemisala olemasolevast eelarvest. MIGIS-e I etapi arendustööde maksumus oli 443 520 eurot ning neid rahastati struktuurifondist (360 000 eurot) ja riigituludest (83 520 eurot). RIS-i II etapi esimene osa, mille käigus loodi uus PPA lühiajalise töötamise menetluskeskkond, maksis 587 520 eurot ning seda rahastati struktuurifondist (314 160 eurot) ja riigituludest (273 360 eurot).

Arendustööd jätkuvad aastatel 2024–2028: RIS-i II etapi teine osa, RIS-i III ja IV etapp ning MIGIS-e II etapp. RIS-i teadaolevate arendustööde ja MIGIS-e II etapi arendustööde maksumus on praeguse prognoosi kohaselt **2 759 676 eurot**⁵³. See sisaldab RIS-i puhul PPA projektijuhhi kulu ning PPA ja partnerite 2024. ja 2025. aasta investeeringuid.

Tulevikuarendustööde maksumus selgub arendusetapi elluviimise eel.

Praegu teadaoleva info kohaselt viiakse RIS-i II etapi teise osa arendustööd ellu 2024. ja 2025. aastal. Nende tulemusena valmivad LTR-i menetluskeskkonna jätkuarendustööd, LTR-i andmevahetuslahendused MTA ja TI andmekogudega ning ühe akna lahendus lähetatud töötajate andmete edastamiseks TI-le. Arendustööd maksavad prognoosi kohaselt umbes 1,5 miljonit eurot, millest ca 0,4 miljonit eurot, sealhulgas MTA arendustööde rahastamiseks 83 334 eurot, on planeeritud rahastada struktuurifondist ning ülejäänud osa Siseministeeriumi olemasolevast eelarvest. Vajadusel esitab Siseministeerium riigi eelarvestrateegia koostamise protsessis lisataotluse või taotleb lisarahastust struktuurifondist.

MIGIS-e II etapi arendustööd plaanitakse viia ellu 2024. aastal: arendatakse lisafunktsioonid ja liidesed teiste andmekogudega. Lisaks on plaanis arendada X-tee teenus või teenused, mille kaudu on võimalik saada MIGIS-st andmeid, sealhulgas MTA-l ja TI-l. PPA arendustööde maksumus on hinnanguliselt 545 101 eurot, millest 320 000 eurot on planeeritud rahastada struktuurifondist ja ülejäänud osa Siseministeeriumi olemasolevast eelarvest. Vajadusel esitab Siseministeerium riigi eelarvestrateegia protsessis lisataotluse või taotleb lisarahastust struktuurifondist.

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

Otsest mõõdetavat tulu muudatuse rakendamise eel ei kaasne. RIS-i kaasajastamine tagab paindlikkuse, mis võimaldab tulevikus rakendada selles tõhusamalt erinevaid muudatusi. Seeläbi hoitakse kokku ka arenduskuludid. Andmete töötlemise ja nende ühelt asutuselt teisele

⁵² Summad on süin ja edaspidi ilma käibemaksuta.

⁵³ RIS-i teadaolevad arendustööd maksavad kokku 2 214 575 eurot ja MIGIS-e II etapi arendustööd 545 101 eurot.

edastamise õiguslike aluste loomine võimaldab asutustel hoida kokku ka kulusid, mida tehakse praegu andmevahetuse korraldamiseks.

8. Rakendusaktid

Muudatuste rakendamiseks on vaja muuta järgmisi määrusi:

1. Vabariigi Valitsuse 23. detsembri 2021. aasta määrus nr 125 „Automaatse biomeetrilise isikutuvastuse süsteemi andmekogu põhimäärus“;
2. Vabariigi Valitsuse 7. märtsi 2019. aasta määrus nr 21 „Maksukohustuslaste registri põhimäärus“;
3. tervise- ja tööministri 18. veebruari 2021. aasta määrus nr 4 „Töökeskonna andmekogu põhimäärus“;
4. siseministri 8. veebruari 2019. aasta määrus nr 6 „Broneeringuinfo andmekogu põhimäärus“;
5. siseministri 1. juuli 2020. aasta määrus nr 25 „Eestis seadusliku aluseta viibivate ja viibinud välismaalaste andmekogu põhimäärus“;
6. siseministri 18. detsembri 2015. aasta määrus nr 81 „Elamislubade ja töölubade registri põhimäärus“;
7. siseministri 13. augusti 2014. aasta määrus nr 34 „Kohanemisprogramm“;
8. siseministri 22. märtsi 2023. aasta määrus nr 6 „Migratsioonijärelevalve andmekogu põhimäärus“;
9. siseministri 20. detsembri 2007. aasta määrus nr 83 „Piirikontrolli andmekogu põhimäärus“;
10. siseministri 18. detsembri 2015. aasta määrus nr 82 „Pikaajalise viisa andmise, viibimisaja vormistamise ja viibimisaja pikendamise kord ja tähtajad ning piisavate rahaliste vahendite määr“;
11. siseministri 22. detsembri 2009. aasta määrus nr 93 „Schengeni infosüsteemi riikliku registri põhimäärus“;
12. siseministri 7. detsembri 2022. aasta määrus nr 40 „Sissesõidukeeldude riikliku registri põhimäärus“;
13. 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“;
14. siseministri 10. detsembri 2015. aasta määrus nr 71 „Viisaregistri põhimäärus“;
15. siseministri 4. detsembri 2015. aasta määrus nr 67 „Välismaalase lühiajalise Eestis töötamise registreerimise kord“.

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

Lisaks kehtestatakse eelnõuga **uus volitusnorm**, millega antakse Vabariigi Valitsusele õigus määrusega peatada lühiajalise Eestis töötamise registreerimine töötamise aluse, töökoha või tegevusala järgi, kui see on avaliku korra või riigi julgeoleku tagamise vajadust arvestades põhjendatud (vt seletuskirja punkt 3.2.5).

9. Seaduse jõustumine

Eelnõu jõustub seadusena **2025. aasta 1. juunil**.

→ Eelnõu § 1 punktid 8, 55 ja 69, millega muudetakse püsivalt Eestisse elama asumiseks tähtajalise elamisloa andmise regulatsiooni, jõustuvad **2026. aasta 1. jaanuaril**.

- Eelnõu § 1 punkt 1, § 3 punkt 2 ja § 5 punkt 2, millega nimetatakse ETR ümber elamislubade registriks, jõustuvad **2028. aasta 1. jaanuaril**, millal valmivad ETR-i menetluskeskkonna arendustööd.
- Eelnõu § 1 punktid 43 ja 49, millega kehtestatakse PPA, HTM-i ja töötukassa andmekogude andmevahetuse muudatused, jõustuvad **2029. aasta 1. jaanuaril**.

Jõustumist on selgitatud seletuskirja punktis 3.4.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

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

Algatab Vabariigi Valitsus 2024