

# Välismaalaste seaduse muutmise seaduse eelnõu (Eestis töötamise reeglite väärkasutamise vähendamine) seletuskiri

## I. Sissejuhatus

### 1.1. Sisukokkuvõte

Välismaalaste seaduse muutmise seaduse eelnõu (edaspidi *eelnõu*) on välja töötatud, et aidata vähendada välismaalaste Eestis töötamise regulatsioonide kuritarvitamist ning suunata välismaalasi ja nende tööandjaid õiguskuulekale käitumisele.

Kvalifitseeritud tööjõu ja oskustöölise vähesus erinevates Eesti majandussektorites on endaga kaasa toonud ettevõtjate suurenenud nõudluse välistööjõu järele. See omakorda on toonud kaasa olukorra, kus tööandjad eiravad välismaalaste kohta välismaalaste seaduses (edaspidi *VMS*) sätestatud töötamise tingimusi või palgakriteeriumi nõuet, ning kuritarvitavad erinevaid välismaalase Eestisse töölevõtmise võimalusi, hoides seeläbi kõrvale Eesti tööturu kaitse mehhanismidest (ennekõike palgakriteeriumi nõudest) ja tööjõumaksude tasumisest.

Eelnõu eesmärk on tõkestada Eestis töötamise reeglite väärkasutamist ning võtta kasutusele lisameetmed, mis aitavad vähendada välismaalaste Eestis töötamise regulatsioonide kuritarvitamist.

Eelnõuga on kavas luua VMS-i:

- 1) täpsustused lühiajalise töötamise registreerimise ja tähtajalise elamisloa töötamiseks regulatsioonidesse selle kohta, millisel juhul käsitatakse füüsilist või juriidilist isikut tööandjana, kasutajaettevõtjana või vastuvõtva üksusena;
- 2) lisakohustused ja vastutused, mis näevad ette, et:
  - a) kui välismaalase faktiline tegevus ei vasta Eestis töötamise õiguslikule alusele ja eesmärgile, on tööandja, kasutajaettevõtja, vastuvõttev üksus ja välismaalane kohustatud lähtuma neist õiguslikest alustest, millele välismaalase tegevus sisult vastab. Kohustuse täitmata jätmisel on Politsei- ja Piirivalveametil (edaspidi *PPA*) võimalus teha ettekirjutus ja rakendada sunniraha;
  - b) kui välismaalane teeb Eestis renditööd või osutab teenust, tagab kasutajaettevõtja (peale selle, et ta kontrollib, et tema juures töötaval välismaalasel oleks Eestis viibimiseks ja töötamiseks õiguslik alus), et välismaalane töötab Eestis selleks antud õigusliku aluse kohaselt ning tööandja ja kasutajaettevõtte vahel sõlmitud lepingu või muu kokkuleppe järgi.
  - c) kohustuse täitmata jätmisel on PPA-l võimalik lisaks tööandjale ka kasutajaettevõtet ja vastuvõtvat üksust edaspidi VMS-i alusel võtta vastutusele ja karistada väärteo korras.
- 3) pööratud tõendamiskoormuse regulatsioon, mille kohaselt lasub välismaalase Eestis ajutise viibimise, elamise ja töötamise asjaolude üle riikliku järelevalve teostamisel ja välismaalase Eestis ajutise viibimise, elamise ja töötamise õigusliku aluse lõpetamise või kehtetuks tunnistamise menetluses tööandjal, kasutajaettevõtjal, vastuvõtval üksusel ja välismaalasel kohustus tõendada, et välismaalase faktiline tegevus Eestis töötamisel vastab Eestis töötamise õiguslikule alusele.

## 1.2. Eelnõu ettevalmistajad

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Siseministeeriumi kodakondsus- ja rändepoliitika osakonna juhataja Ruth Annus (ruth.annus@siseministeerium.ee, tel 612 5120) ja sama osakonna nõunik Eva Lillemäe (eva.lillemae@siseministeerium.ee, tel 612 5079). Eelnõu ja seletuskirja juriidilist kvaliteeti on kontrollinud Siseministeeriumi kodakondsus- ja rändepoliitika osakonna õigusnõunik Doris Uudelt (doris.uudelt@siseministeerium.ee, tel 612 5248). Eelnõu ja seletuskirja on keeleliselt toimetanud Siseministeeriumi õigusosakonna keeleteimetaja Airi Kapanen (airi.kapanen@siseministeerium.ee, tel 612 5241).

Eelnõu väljatöötamise protsessi olid kaasatud Sotsiaalministeeriumi, Rahandusministeeriumi, PPA, Tööinspektsiooni (edaspidi *TI*) ja Maksu- ja Tolliamet (edaspidi *MTA*) esindajad.

## 1.3. Eelnõu seos strategiadokumentidega

Eelnõu muudatused on seotud järgmistes dokumentides seatud eesmärkide täitmisega:

- 1) „Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2019–2023”
  - a) alapunktiga 2.30, mis näeb ette vajaduse suurendada rändekontrolli võimekust ja seista ebaseadusliku sisserände ja viisade ning elamislubade väärkasutuste vastu, et tagada avalik kord, ohjeldada kuritegevust ning hoida riigi julgeolekut<sup>1</sup>;
  - b) alapunktiga 12.23, mille kohaselt on vaja täpsemalt kontrollida ja reguleerida renditööjõu kasutamist.
- 2) „Siseturvalisuse arengukava 2015–2020“ kohaselt on Eesti sisserändepoliitika peamine eesmärk tagada nende välismaalaste Eestisse tulek, kes annavad ühiskonnale tervikuna lisandväärtust ning kelle riigis viibimine on kooskõlas avalike huvidega, Euroopa Liidu ühisõiguse ja põhivabadustega. Peale selle on vaja ära hoida elamislubade ja viisade väärkasutust ning ebaseaduslikku sisserännet, et tagada turvalisus, avalik kord ja riigi julgeolek<sup>2</sup>.
- 3) välismaalaste ebaseadusliku töötamise ennetamise ja tõkestamise tegevuskava, mis kiideti heaks Vabariigi Valitsuse majandusarengu komisjoni 17. aprilli 2018. a istungil ja mille uut versiooni praegu koostatakse.

## 1.4. Märkused

Eelnõuga muudetakse VMS-i 1. septembril 2019. aastal jõustuvat redaktsiooni avaldamismärkega RT I, 19.03.2019, 82. Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks Riigikogus on vajalik poolthääletenamus.

## II. Eelnõu eesmärk

Eelnõu eesmärk on tõkestada Eestis töötamise reeglite väärkasutamist, võttes kasutusele lisameetmed, mis aitavad vähendada välismaalaste Eestis töötamise regulatsioonide kuritarvitamist.

Eelnõu väljatöötamisel on tuginetud rahvusvahelises õiguses üldtunnustatud põhimõttele, mille kohaselt on igal riigil suveräänne õigus kontrollida nende isikute, kes ei ole selle riigi

---

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

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

kodanikud, riiki saabumist, riigis viibimist ja riigist lahkumist, arvestades endale võetud rahvusvahelisi kohustusi, sealhulgas rahvusvahelise kaitse andmise kohustust. Seega puudub isikul, kes ei ole selle riigi kodanik, inimõigus mittekodakondsusjärgsesse riiki saabuda ja seal viibida. Eeltoodud põhimõtet on korduvalt kinnitanud Euroopa Inimõiguste Kohus oma kohtulahendites. Kuna kolmanda riigi kodanikul ei ole igal juhul õigus Eestis viibida, elada ja töötada, ei saa välismaalastele ja nende Eestisse kutsujatele (nt tööandjad) Eestisse saabumise, Eestis ajutise viibimise, Eestis elamise, Eestis töötamise ja Eestist lahkumise korraldamise menetlustes lisameetmete sätestamine VMS-is mingil viisil riivata välismaalaste õigusi.

VMS-is ei reguleerita Euroopa Liidu liikmesriigi, Euroopa Majanduspiirkonna ega Šveitsi Konföderatsiooni kodaniku Eestisse saabumise ja Eestis viibimise õiguslikke aluseid, vaid need on reguleeritud Euroopa Liidu kodaniku seaduses. Samuti ei reguleeri VMS nende kolmandate riikide kodanike, kes vajavad rahvusvahelist kaitset, Eestisse saabumise ja Eestis viibimise õiguslikke aluseid, vaid need on sätestatud välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduses.

Seadusmuudatuste kohta ei ole koostatud väljatöötamiskavatsust, lähtudes hea õigusloome ja normitehnika eeskirja § 1 lõike 2 punktis 1 sätestatust, mille kohaselt ei ole seaduseelnõu väljatöötamiskavatsuse koostamine nõutud, kui eelnõu menetlus on põhjendatult kiireloomuline. Arvestades „Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2019–2023” alapunktis 2.30 esitatud eesmärki, mis näeb ette vajaduse suurendada rändekontrolli võimekust ja seista ebaseadusliku sisserände ja viisade ning elamislubade väärkasutamise vastu, et tagada avalik kord, ohjeldada kuritegevust ning hoida riigi julgeolekut ning alapunktis 12.23 toodud eesmärki täpsemalt kontrollida ja reguleerida renditöötajate kasutamist<sup>3</sup>, tuleb käesolevas eelnõus esitatud seadusmuudatusi käsitada kiireloomulistena.

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

#### **Eelnõu näeb ette välismaalaste seaduse muutmise.**

**Eelnõu § 1 punktiga 1** täiendatakse VMS-i § 106 lõikega 19. Muudatuse kohaselt sätestatakse, et Eestis registreeritud ettevõtte, kes kasutab teises Schengeni konventsiooni liikmesriigis registreeritud ettevõtte teenuseid, on kasutajaettevõtte VMS-i tähenduses ja tal on VMS-is sätestatud kasutajaettevõtte õigused ja kohustused. Muudatuse eesmärgiks on laiendada VMS-is sätestatud kasutajaettevõtte õigusi ja kohustusi ka Eestis registreeritud ettevõttele juhul, kui välismaalase lühiajaline töötamine Eestis on registreeritud teenuse osutamise eesmärgil VMS § 106 lõike 17 alusel. Praegu kehtiva VMS-i kohaselt Eestis registreeritud ettevõttel need õigused ja kohustused puuduvad.

**Eelnõu § 1 punktide 2 ja 3** kohaselt täiendatakse VMS-i §-dega 107<sup>2</sup> ja 187<sup>1</sup>. Muudatuse kohaselt lisatakse VMS-i lühiajalise Eestis töötamise registreerimise ja tähtajalise elamisloa töötamiseks regulatsioonidesse täpsustused selle kohta, millist isikut käsitatakse tööandja, kasutajaettevõtja või vastuvõtva üksusena. Muudatusega sätestatakse, et füüsilist või juriidilist isikut, kes otsustab välismaalase kvalifikatsiooni, vajalike erioskuste ja hariduse, tervises seisundi ja töökogemuse, teadmiste ning töötamise võimaldamise üle, kehtestab töökorralduslikud reeglid ja kontrollib nende täitmist ning varustab välismaalased töötamise juhistega, käsitatakse tööandja, kasutajaettevõtja või vastuvõtva üksusena ning tal on VMS-st tulenevad õigused ja kohustused. Muudatuse eesmärk on VMS-is õigusselguse huvides

---

<sup>3</sup> Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm, kinnitatud 30. mail 2019. a. Kättesaadav aadressil [https://www.valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/valitsus/RataseIIvalitsus/vabariigi\\_valitsuse\\_tegevusprogramm\\_2019-2023\\_esitatud\\_300519.pdf](https://www.valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/valitsus/RataseIIvalitsus/vabariigi_valitsuse_tegevusprogramm_2019-2023_esitatud_300519.pdf).

täpsemini määratleda tööandja, kasutajaettevõtja või vastuvõtva üksuse käsitust ning seeläbi aidata tõhusamalt kaasa VMS-s sätestatud kohustuste täitmisele.

**Eelnõu § 1 punktide 4, 5, 7 ja 8** kohaselt muudetakse VMS-i § 286 lõiget 1<sup>1</sup> ja täiendatakse sama sätet lõikega 6 ning lisatakse VMS-i §-d 296<sup>2</sup> ja 306<sup>1</sup>. Muudatuse tulemusena laiendatakse VMS-s kasutajaettevõtja kohustust ja nähakse ette karistusõiguslik meede (väärteokoosseis) kasutajaettevõtjale ja vastuvõtvale üksusele kohustuse täitmata jätmisel ning lisatakse VMS-i tööandjale, kasutajaettevõtjale, vastuvõtvale üksusele ja välismaalasele täiendav kohustus seoses Eestis töötamise õigusliku alusega ning nähakse ette tööandjale, kasutajaettevõtjale ja vastuvõtvale üksusele haldusõiguslik meede kohustuste täitmisele pööramiseks (ettekirjutus ja sunniraha).

VMS-i § 286 lõikes 1<sup>1</sup> laiendatakse kasutajaettevõtja kohustusi. Praegu kehtiva VMS-i kohaselt on kasutajaettevõtja olukorras, kus välismaalane teeb Eestis renditööd, kohustatud kontrollima, et tema juures töötaval välismaalasel oleks õiguslik alus Eestis viibida ja töötada. Muudatusega seda kohustust laiendatakse, sätestades, et kasutajaettevõtja on kohustatud tagama ka selle, et välismaalane töötab Eestis selleks antud õigusliku aluse kohaselt ning tööandja ja kasutajaettevõtte vahel sõlmitud lepingu või muu kokkuleppe järgi. Kuivõrd kasutajaettevõtjaks on VMS-is tähenduses edaspidi ka Eestis registreeritud ettevõtte, kes kasutab teises Schengeni konventsiooni liikmesriigis registreeritud ettevõtte teenuseid, siis jäetakse sättes välja viide renditööle. Muudatus on vajalik, et ka need kasutajaettevõtjad, kes ise kasutavad välistööjõudu ja võimaldavad välismaalasel Eestis töötada, aitaksid kaasa sellele, et Eestis töötamise reegleid ei kuritarvitataks ega rikutaks.

Eelnõuga lisatakse VMS-i § 306<sup>1</sup> ja luuakse ka karistusõiguslik meede (uus väärteokoosseis) juhtudeks, kui kasutajaettevõtja ja vastuvõttev üksuses ei täida neile pandud kohustusi. Praegu on VMS-is väärteokoosseisudena sätestatud tööandja karistamine seadusliku alusega viibiva välismaalase töölevõtmise (VMS-i § 300), välismaalase Eestis töötamise tingimuste rikkumise võimaldamise (VMS-i § 301) ja seaduses sätestatud töötasu määrast väiksema töötasu maksmise või töötasu mittemaksmise (VMS-i § 302) eest. Rahatrahvi maksimummäär nende väärtegude eest on füüsilise isiku puhul kuni 300 trahviühikut (1200 eurot) ja juriidilise isiku puhul kuni 32 000 eurot<sup>4</sup>. VMS-i uue väärteokoosseisu loomisel on kasutatud analoogiat praeguses VMS-s juba sätestatud väärteokoosseisudega. Muudatuse tulemusena on võimalik füüsilisest isikust kasutajaettevõtjat ja vastuvõtvat üksust kohustuse täitmata jätmise eest karistada rahatrahviga kuni 300 trahviühikut ja kui sama teo on toime pannud juriidiline isik, siis rahatrahviga kuni 32 000 eurot. See on tõhus ja proportsionaalne meede, et aidata vähendada Eestis töötamise reeglite kuritarvitamist ja nende rikkumist.

VMS-i § 286 lõikega 6 pannakse tööandjale, kasutajaettevõtjale, vastuvõtvale üksusele ja välismaalasele lisakohustus. Muudatus näeb ette, et kui välismaalase faktiline tegevus ei vasta Eestis töötamise õigusliku aluse sisule ja eesmärgile, kohustuvad tööandja, kasutajaettevõtja, vastuvõttev üksus ja välismaalane lähtuma neist õiguslikest alustest, millele tegevus sisult vastab. Samuti sätestatakse võimalus teha tööandjale, kasutajaettevõtjale ja vastuvõtvale üksusele ettekirjutus ja rakendada sunniraha, kui seda kohustust ei täideta. Sarnane sunniraha regulatsioon on VMS-i §-s 111<sup>1</sup> ette nähtud ka teise Schengeni konventsiooni liikmesriigi ettevõttele, kui ta ei ole PPA-d teavitanud välismaalase lühiajalisest töötamisest teenuse osutamise eesmärgil. Samamoodi juba olemasoleva regulatsiooniga sätestatakse, et PPA võib määrata kohustuse täitmiseks lisatähtaja ehk teha ettekirjutuse ja samal ajal anda hoiatuse, et ettekirjutuse täitmata jätmise korral rakendatakse sunniraha.

---

<sup>4</sup> Juriidilise isiku trahvimäärasid suurendati kümme korda VMS-i 15. juulil 2018 jõustunud muudatuste tulemusena.

Kehtiv VMS võimaldab PPA-l lõpetada välismaalase õiguse Eestis viibida või tunnistada välismaalase Eestis viibimise, elamise ja töötamise õigus kehtetuks, kui on kahtlus, et välismaalase Eestis töötamise eesmärk ei vasta tegelikule eesmärgile (vt VMS-i § 52 lõike 1 punkt 3, § 78 lõike 2 punkt 3, § 109 lõike 1 ja § 135 lõike 1 punkt 4 ja lõike 2 punkt 2). VMS-i kohaselt on Eestis ajutiselt viibival välismaalasel keelatud Eestis töötada, kui välismaalane ei ole töötamist registreerinud, välja arvatud välislepingus või seaduses ettenähtud juhtudel. Seega olukorras, kus välismaalase faktiline tegevus ei vasta Eestis töötamise õigusliku aluse sisule ja tööandja on asunud välismaalase Eestis töötamist ümber vormistama, kehtib töötamise keeld ning välismaalasel ei ole lubatud Eestis töötada seni kuni see on ümber vormistatud õigel alusel.

VMS-i lisakohustuse ning selle juurde ettekirjutuse ja sunniraha rakendamise võimaluse loomine on lisameede nende tööandjate, kasutajaettevõtete ja vastuvõtivate üksuste vastu, kes võimaldavad välismaalasel kehtivat õigust väärkasutades Eestis töötada. Muudatus võimaldab PPA-l senisest tõhusamini suunata ennekõike tööandjaid ja kasutajaettevõtjaid aga osa juhtudel ka välismaalasi õiguskuulekalt käituma ning paremini tagada, et välismaalased töötavad Eestis kooskõlas selleks ette nähtud aluste, tingimuste ja nõuetega. Muudatuse rakendumisel on võimalik paremini kaitsta Eestis elavate ja töötavate isikute õigusi ning tagada ettevõtjate ausat konkurentsi ja maksutulu laekumist Eestisse.

Sunniraha rakendamise puhul on oluline arvestada järgmisega:

- 1) haldussunnil ei ole karistuslikku eesmärki ja sunniraha tohib määrata rööbiti karistusega (näiteks väärteo eest), sest sunniraha on vahend edasise käitumise suunamiseks, mitte karistus juba toimunud õigusvastase käitumise eest;
- 2) haldussunni rakendamise menetluses tuleb juhinduda proportsionaalsuse põhimõttest ja majanduslikust otstarbekusest.

Et sunniraha mõjaks tööandjatele, kasutajaettevõtjatele ja vastuvõtivatele üksustele heidutavalt (näiteks olukorras, kus kasu palgakriteeriumi mittetäitmisest ja tööjõumaksudest kõrvalehoidmisel võib juba ühe kuuga olla suurem kui võimalik sunniraha), sätestatakse selle ülemmääraks 64 000 eurot.

Kuivõrd sunniraha nõue võib olla suunatud ka välisriigi tööandjale (näiteks lühiajaline töötamine teenuse osutamise eesmärgil VMS-i § 106 lg 17 alusel), võib selle nõude täitmise tagamiseks tekkida vajadus teavitada ka vastavat välisriiki. Seetõttu on eelnõusse lisatud säte, mis võimaldab PPA-l esitada välisriigile sunnirahast teavitamise taotluse, kui tööandja ei ole täitnud sunniraha tasumise nõuet, selle täitmine ei ole Eestis võimalik ja nõude vaidlustamise tähtaeg on möödunud. Erisused, et taotluse võib esitada välisriigile üksnes juhul, kui selle täitmine Eestis ei ole võimalik, ja nõue, et taotlust ei esitata enne, kui sunniraha vaidlustamise tähtaeg on möödunud, on vajalikud selleks, et mitte koormata teist liikmesriiki põhjendamatute taotlustega. Eestis määratud sunnirahast piiriülese teavitamise ja selle välisriigis täitmisele esitamise regulatsioon on toodud ka VMS-i § 111<sup>1</sup> lõikes 4 ja Eestisse lähetatud töötajata töötingimuse seaduses (edaspidi *ELTTS*).

**Eelnõu § 1 punkti 6** kohaselt täiendatakse VMS-i § 293 lõikega 6. Muudatuse kohaselt lisatakse VMS-i pööratud tõendamiskoormuse regulatsioon ning sätestatakse, et välismaalase Eestis ajutise viibimise, elamise ja töötamise asjaolude üle riikliku järelevalve teostamisel ning välismaalase Eestis ajutise viibimise, elamise ja töötamise õigusliku aluse lõpetamise või kehtetuks tunnistamise menetluses lasub tööandjal, kasutajaettevõtjal, vastuvõtval üksusel ja välismaalasel kohustus tõendada, et välismaalase faktiline tegevus Eestis töötamisel vastab Eestis töötamise õigusliku aluse sisule ja eesmärgile. PPA-l on tõendamiskoormus nende tõendite asjus, mida valdab PPA.

Tõendamiskoormuse (*ld onus probandi*) regulatsioon määrab selle, kes ja milliseid asjaolusid peab tõendama, nagu ka tõendamiskohustuse jaotumise menetlusosaliste vahel. Subjektiivne

töendamiskoormus tähendab, et töendamiseks kohustatud poolel lasub kohustus esitada tõendid ning tema kannab ka selle kohustuse täitmata jätmisest või täitmise võimatusest tingitud tagajärgi<sup>5</sup>. Kehtiva VMS-i § 293 lõike 3 kohaselt on välismaalane, välismaalase perekonnaliige, välismaalase tööandja ja muu asjassepuutuv isik ja asutus kohustatud töendama Välisministeeriumi, PPA ning Kaitsepolitsei ameti nõudmisel välismaalase Eestis ajutise viibimise, Eestis elamise ja Eestis töötamise seadusliku aluse taotlemise, omamise, pikendamise taotlemise ja kehtetuks tunnistamise asjaolusid. VMS-i § 19 lõige 2 sätestab, et töendamiskohustus hõlmab kirjalike ja suuliste seletuste andmise kohustust ning tõendite esitamise kohustust.

Vähendamaks välismaalase Eestis töötamise õiguse väärkasutamist, lisatakse eelnõuga VMS-i pööratud töendamiskoormuse regulatsioon. Nimelt, kahtluse korral, et välismaalase Eestis töötamise tingimusi on rikutud, on tööandjal, kasutajaettevõtjal, vastuvõtval üksusel ja välismaalasel kohustus töendada välismaalase Eestis ajutise viibimise, elamise ja töötamise õigusliku aluse lõpetamise või kehtetuks tunnistamise menetluses, et välismaalase Eestis töötamise sisu ja eesmärk vastavad Eestis töötamise õiguslikule alusele. Samuti laieneb pööratud töendamiskohustus ettevõttele siis, kui teostatakse riikliku järelevalvet välismaalase Eestis viibimise, elamise ja töötamise asjaolude üle.

Eelnõuga ei kehtestata menetluste vaates uut meedet, vaid laiendatakse ja täpsustatakse töendamiskohustuse kasutamise võimalusi ja toimet. Eelnõuga lisanduv muudatus ja VMS § 293 lõige 3 toimivad koosmõjus. VMS-i lisatav meede on mõeldud rakenduma vaid juhtudel, kui teostatakse riikliku järelevalvet või kui PPA-l on kahtlus, et töötamise õigust ei kasutata eesmärgipäraselt ja on algatatud viibimisõiguse lõpetamise, viisa, lühiajalise töötamise registreerimise või elamisloa kehtetuks tunnistamise menetlus. Kui tööandja, kasutajaettevõtja, vastuvõttev üksuses või välismaalane ei töönda riikliku järelevalve teostamisel või asjakohase menetluse käigus, et välismaalase tegevus vastab selleks antud loa eesmärgile, ega täida kaasaaitamiskohustust, on PPA-l võimalik tunnistada välismaalase töötamise seaduslik alus kehtetuks, tuginedes enda kogutud tõenditele ja kahtlusele, et välismaalase Eestis töötamise eesmärk ei vasta tegelikule eesmärgile. Menetluste läbiviimisel tuleb PPA-l seejuures esitada haldusakti aluseks olevad põhjendused, sealhulgas menetluses kogutud andmed ja tõendid arvestades VMS-is sätestatud erisusi.

Lisameede on vajalik, kuna VMS-i alusel läbiviidavatel menetlustel on tähtis seadusest tulenev eesmärk: tagada, et välismaalaste Eestisse saabumine, Eestis ajutine viibimine, elamine ja töötamine ning Eestist lahkumine oleks kooskõlas avalike huvidega ning vastaks avaliku korra ja riigi julgeoleku kaitse vajadusele. Muudatus aitab tõhusamalt läbi viia VMS-i alusel riikliku järelevalvet ning viibimisaluse lõpetamise, viisa, lühiajalise töötamise registreerimise või elamisloa kehtetuks tunnistamise menetlusi. Õiguskuulekatele välismaalastele ja ettevõtjatele ei kaasne meetme loomisega kohustust töendada välismaalase faktilise tegevuse vastavust Eestis töötamise õiguslikule aluse sisule ja eesmärgile.

**Eelnõu § 2** kohaselt jõustub seadus 2019. aasta 15. detsembril.

#### **IV. Eelnõu terminoloogia**

Eelnõus ei kasutata uusi termineid.

---

<sup>5</sup> Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse muutmise seaduse seletuskiri. Kättesaadav aadressil [https://www.advokatuur.ee/uploads/files/RahaPTS\\_2510\\_SK1.pdf](https://www.advokatuur.ee/uploads/files/RahaPTS_2510_SK1.pdf).

## V. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu on kooskõlas Euroopa Liidu õigusega. Eelnõu ei ole otseselt seotud Euroopa Liidu õiguse ülevõtmisega, kuid eelnõu koostamisel on arvestatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga 2014/66/EL kolmandate riikide kodanike liikmesriiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta ettevõtjasisese üleviimise korral.

## VI. Seaduse mõju

### Sihtrühmad

- 1) välismaalased (kolmandate riikide kodanikud), kes Eestis töötavad;
- 2) ettevõtted, kes kasutavad välistööjõudu;
- 3) PPA ametnikud, kes viivad VMS-i alusel läbi välismaalase Eestis viibimise, elamise ja töötamise õigusega seotud menetlusi.

PPA tehtavate otsuste arv nii lühiajalise töötamise registreerimise kui ka töötamiseks antud tähtajalise elamisloa kohta on kasvanud. Kui 2017. aastal tegi PPA 7509 lühiajalise töötamise registreerimise otsust ja 2018. aastal 19 806 otsust, siis 15.07.2019 seisuga on PPA teinud 18 220 lühiajalise töötamise registreerimise otsust. Samuti on kasvanud töötamiseks antud esmakordsete tähtajaliste elamisloade arv. 2017. aastal tegi PPA 1501, 2018. aastal 1850 ja 15.07.2019 seisuga 1968 esmakordse tähtajalise elamisloa töötamiseks andmise otsust<sup>6</sup>.

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

	2017	2018	2019 (15.07)*
Lühiajalise töötamise registreerimised	7 509	19 805	18 220
Tähtajalise elamisloa andmise otsused	1 501	1 850	1968

\* PPA prognoosib, et 2019. aastal tehakse eelduslikult 30 000 lühiajalise töötamise registreerimise otsust ja 3000 esmakordset tähtajalise elamisloa töötamiseks andmise otsust

15.07.2019 seisuga on lühiajaline Eestis töötamine registreeritud **18 993** välismaalasel. Peamiselt on tegemist Ukraina (14 913), Valgevene (1068), Moldova (671), Venemaa (660) ja Usbekistani (284) kodanikega ning **83% on mehed** (15 818) ja **17% naised** (3175). Vanuseliselt kuuluvad välismaalased peamiselt järgmistesse vanuserühmadesse: **25–29 aastased** (3228), **30–34-aastased** (3790), **35–39-aastased** (3201), **40–44 aastased** (2626) ja **45–49 aastased** (2015).

Välismaalased, kellel on seisuga 15.07.2019 kehtiv lühiajalise Eestis töötamise registreering, on Eestisse tööle asunud peamiselt **üldkorras**<sup>7</sup> (15 027), hooajatöö tegemise eesmärgil (3114), iduettevõttesse (227), lähetatud töötajana (208) ja tippspetsialistina<sup>8</sup> (154). Tööandja põhitegevusala järgi tehakse tööd peamiselt ehituse (6516), töötleva tööstuse (4215), põllumajanduse, metsamajanduse ja kalapüügi (2166), muu teenindava tegevuse (1584) ning veonduse ja laonduse (1135) valdkonnas. Ametikohtadest on asunud tööle peamiselt muu

<sup>6</sup> Eestisse sisserändavate välismaalaste arvu piiratakse sisserände piirarvuga, mis ei tohi ületada aastas 0,1% Eesti alalisest elanikkonnast. VMS-i järgi kuuluvad sisserände piirarvu arvestusse töötamiseks, ettevõtluseks ja välislepingu alusel antavad tähtajalised elamisload. 2019. aastal on sisserände piirarv 1315 ja see täitus märtsis.

<sup>7</sup> Kohalduvad üldised VMS-is esitatud lühiajalise töötamise registreerimise tingimused. Tööandjal on nõue maksta välismaalasele tasu, mille suurus on vähemalt võrdne Statistikaameti viimati avaldatud Eesti aasta keskmise brutokuupalgaga (praegu 1310 eurot).

<sup>8</sup> Tööandja on kohustatud maksma tippspetsialistile tasu, mille suurus on vähemalt võrdne Statistikaameti viimati avaldatud Eesti aasta keskmise brutokuupalga ja koefitsiendi 2 korrutisega (praegu 2620 eurot).

spetsialisti (7372), ehitaja (5546), taluniku, sulase, põllutöölise (1557), tootmistöölise (1306), keevitaja (898) või autojuhi, veoautojuhi (885) ametikohale.

Samuti on suurenenud ka TI-le ELTTS-i alusel esitatud teated lähetatud töötaja kohta<sup>9</sup>. 2017. aastal esitati TI-le 332 teadet 1229 lähetatud töötaja kohta ja 2018. aastal 602 teadet 2581 lähetatud töötaja kohta. 31.03.2019 seisuga on TI-le esitatud 219 teadet 896 lähetatud töötajate kohta. 2018. aastal saabus lähetatud töötajaid kõige rohkem Poolast (31% kogu lähetatute arvust), nad hakkasid tööle ehitusvaldkonnas elektrikute, keevitajate, santehnikute või üldehitajatena.

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

	2017	2018	2019 (31.03)*
Teated lähetatud töötaja kohta	322	602	219
Lähetatud töötajate arv	1229	2581	896

\* TI prognoosib, et 2019. aastal esitatakse 900 teadet 3800 lähetatud töötaja kohta

Eri hinnangutel on Eestis seaduslikult viibivaid, kuid Eestis töötamise tingimusi rikkuvaid või Eestis töötamise võimalusi väärkasutavaid välismaalasi aastas 1000–5000. Kui võtta aluseks välismaalaste ja nende tööandjate kohta tehtud rikkumiste statistika, on väärteomenetluste arv alates 2014. aastast suurenenud. Kõige sagedasemad on rikkumised, kus välismaalane viibib Eestis seaduslikult, kuid tema töötamine ei vasta seaduses sätestatud nõuetele. Ebaseaduslikult töötavad välismaalased, kelle kohta on aastatel 2014–2019 (15.07.2019 seisuga) läbi viidud rikkumise menetlused, on peamiselt Ukraina (587), Valgevene (93), Moldova (55), määratlemata (40) ja Venemaa Föderatsiooni (36) kodanikud.

**Tabel 3.** Välismaalaste Eestis töötamiste rikkumised aastatel 2014–2019 (15.07.2019 seisuga) rikkumise aluse kaupa (allikas: PPA)

Rikkumise alus VMS-is	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (15.07)
§ 303. Välismaalase ilma seadusliku aluseta Eestis töötamine	29	68	24	24	46	7
§ 304. Välismaalase töötamise tingimuste rikkumine	11	11	111	358	140	64
<b>Kokku</b>	<b>40</b>	<b>79</b>	<b>135</b>	<b>382</b>	<b>186</b>	<b>71</b>

**Tabel 4.** Tööandja poolt aastatel 2014–2019 (15.07.2019 seisuga) toimepandud väärteod rikkumise aluste kaupa (allikas: PPA)

Rikkumise alus VMS-is	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (15.07)
§ 300. Eestis töötamiseks seaduslikku alust mitteomavale välismaalasele Eestis töötamise võimaldamine	19	35	17	9	20	8
§ 301. Välismaalase Eestis töötamise tingimuste rikkumise võimaldamine	5	14	41	75	85	69
§ 302. Seaduses sätestatud töötasu määrast väiksema töötasu maksmine	2	3	6	0	3	0
<b>Kokku</b>	<b>26</b>	<b>52</b>	<b>64</b>	<b>84</b>	<b>108</b>	<b>77</b>

<sup>9</sup> Teateid esitatakse nii EL-i kodanike kui ka kolmanda riigi kodanike kohta ja siis, kui tegemist on teenuste osutamisega EL-i liikmesriigist, Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigist ja Šveitsi Konföderatsioonist.



## **Kavandatud muudatused seoses lisakohustuste ja pööratud tõendamiskoormusega**

### **Mõju valdkond: sotsiaalne mõju – väike**

Tihti ei tunne Eestis töötav välismaalane Eesti seadusi ega Eestis töötamise tingimusi ja nõudeid. Tööandjal, kes välismaalase Eestisse tööle kutsub, on kohustus tagada, et välismaalane vastaks Eestis töötamise tingimustele, sh peab ta registreerima välismaalase lühiajalise töötamise, või kindlustama, et Eestis elamisloa alusel elaval välismaalasel oleks Eestis töötamise õigus. Et tagada Eestis töötamise õigusliku alusega seotud nõuete tõhusam täitmine pannakse tööandjale, kasutajaettevõtjale, vastuvõtvale üksusele ja välismaalasele lisakohustused. Muudatustega tagatakse töötajate õiguste tõhus kaitse. Seega on muudatuste oodatav mõju positiivne. Muudatus ei mõjuta õiguskuulekaid ja seadusest tulenevaid kohustusi juba täitvaid välismaalasi ning nende tööandjaid, kasutajaettevõtteid ja vastuvõtvaid üksusi.

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

Ebaseadusliku rände moodused (nt viisade, elamislubade või muude Eestis töötamise õiguslike regulatsioonide väärkasutus) sõltuvad sageli sellest, millise rändekanalid kaudu on kõige lihtsam välismaalasel Euroopa Liitu, sh Eestisse siseneda. EL-i viisavabastuslepingute sõlmimine Ukraina, Gruusia ja Moldovaga võimaldab loetletud riikide kodanikel, kellel on biomeetrilised passid, viisata viibida Eestis kuni 90 päeva 180 päeva jooksul. Lisaks on EL sõlminud mitme kolmanda riigiga (nt Venemaaga) viisalihtsustuslepingud, et hõlbustada oma kodanike lühiajalist reisimist. See omakorda on suurendanud välismaalaste ja nende tööandjate arvu, kes seaduses antud võimalusi väärkasutavad, vastavalt töötades või võimaldades töötada liikmesriikides turismiviisa või lühiajalise viibimisõiguse alusel. Kui liikmesriigid ei võta asjakohaseid meetmeid, et ebaseaduslikku töötamist tõkestada, võib see kaasa tuua EL-i viisapoliitika karmistamise. Muudatustega kehtestatakse lisameetmed välismaalastele ja nende tööandjatele, kasutajaettevõtetele ja vastuvõtivatele üksustele, kes kuritarvitavad välismaalase Eestisse töölevõtmise seaduslikke võimalusi. Muudatuste eesmärk on vähendada Eesti seadustes antud töötamise võimaluste kuritarvitamist ja tõkestada Eestis töötamise nõuete rikkumisi. Kavandataval muudatusel on positiivne mõju Schengeni ala toimimisele, sh EL-i riikide sisejulgeoleku tagamisele.

### **Mõju valdkond: majanduslik mõju – keskmine**

VMS-is sätestatud Eestis töötamise tingimuste rikkumisel ja seaduses ette nähtud väiksema töötasu maksmisel või selle maksmata jätmisel jäävad täitmata maksukohustused Eesti riigi ees. Selle tulemusena õnnestatakse ausat konkurentsi. Eesti riigil jääb saamata tulu, millest muu hulgas rahastatakse sotsiaalkindlustussüsteemi. MTA analüüsi tulemuste kohaselt oli lühiajalise töötamise registreeringu alusel Eestis töötavate välismaalaste pealt eelduslik maksukahju kokku 8,7 miljonit eurot. Arvutuse aluseks isikud, kellel registreeritud lühiajaline töötamine oli kehtiv 31.03.2019 seisuga ning kelle töötamise periood oli ajavahemikus 01.01.2018-31.03.2019. Maksukahju on loonud olukorrad, kus on põhjust kahtlustada, et rikutakse välismaalaste Eestis töötamise tingimusi. Eelnõuga kavandavatel meetmetel on positiivne majanduslik mõju, sest nendega mõjutatakse nii välismaalasi kui ka nende tööandjaid, kasutajaettevõtteid ja vastuvõtjaid üksusi õiguskuulekalt käituma. Kui ettevõtte palkab seadust järgides välismaalase, maksab talle vähemalt Eesti keskmist brutokuupalka (praegu 1310 eurot), võidab riik maksud seaduslikult Eestis töötava välismaalase keskmiselt brutokuupalgalt (vt VII peatükis toodud tulu tabelit). Laiemalt toovad seaduse muutmise ettepanekud kaasa üldise positiivse mõju ettevõtluskeskkonnale. Seaduse tõhus rakendamine aitab kaasa ettevõtete ausa konkurentsi tagamisele. Pööratud tõendamiskoormuse regulatsiooni loomisel mõju ettevõtjate halduskoormusele, kuivõrd tõendamiskoormus võib suurened. Samas ei mõjuta muudatused õiguskuulekaid ja seadusest tulenevaid kohustusi juba täitvaid

ettevõtjaid ega kõiki ettevõtjaid, vaid üksnes neid, kes soovivad kasutada välistööjõudu. Arvestades eeltoodut võib mõju ettevõtete halduskoormusele pidada väikeseks.

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

Muudatused toovad kaasa mõningase mõju PPA töökorraldusele. Muudatuste tulemusena tekib PPA-l Eestis töötamise õigusliku alusega seotud kohustuse täitmata jätmise eest võimalus teha ettekirjutus ja rakendada sunniraha, kasutajaettevõtte ja vastuvõtva üksuse kohustuse täitmata jätmisel väärteomenetluse läbiviimise kohustus ning suureneb järelkontrolli läbiviimise efektiivsus, kuna väheneb riikliku järelevalve teostamisel ja viibimisõiguse lõpetamise ning lühiajalise töötamise registreerimise ja elamisloa kehtetuks tunnistamise menetluses tõendamiskoormus. Arvestades lisanduvaid meetmeid ja asjaolu, et rändemenetluste arv on suurenenud, on eelnõuga kavandatud muudatuste mõju PPA töökorraldusele ja võimalus, et nende tõttu on vaja tööjõud suunata teisti menetlusi läbi viima, minimaalne.

## **VII. Seaduse rakendamise eeldatavad kulud ja tulud**

### **Kulud**

Muudatuse eesmärk on aidata vähendada välismaalaste Eestis töötamise regulatsioonide kuritarvitamist ning suunata välismaalasi ja ettevõtjaid õiguskuulekale käitumisele. Muudatuste rakendamiseks tuleb täiendada koolitusmaterjale ja ametisiseseid menetlusjuhendeid, koolitada ametnikke ja ettevõtjaid. Kuna muudatustega luuakse uus väärteokoosseis, kaasnevad kulutused ka infosüsteemide arendustöödeks. Täiendada tuleb Kohtute Infosüsteemi (KIS) ja e-toimiku (ET) süsteemi. Eelnõus kavandatud muudatuste kulud tuleb katta valitsemisala olemasolevast eelarverahast.

### **Tulud**

Lähtudes VMS-ist tuleb Eestis lühiajaliselt töötavale ja töötamiseks elamisloa alusel Eestis töötavale välismaalasele maksta vähemalt Eesti keskmist brutokuupalka, mis praegu on 1310 eurot. Suurenenud nõudlusega tuua Eestisse välistööjõudu, on kaasnenud olukord, kus tööandjad eiravad VMS-is sätestatud välismaalase töötamise tingimusi või palgakriteeriumi nõuet, ning kuritarvitavad välismaalase Eestisse tööle toomise seaduslikke võimalusi, et hoida Eesti tööturu kaitse mehhanismidest (ennekõike palgakriteeriumi nõudest) ja tööjõumaksude tasumisest. Lisameetmete eesmärk on suunata ettevõtjaid õiguskuulekalt käituma. Kui ettevõtte palkab VMS-i järgides välismaalase, makstes talle vähemalt Eesti keskmist brutokuupalka, võidab riik maksud keskmiselt brutokuupalgalt.

On keeruline prognoosida, kui palju on välismaalasi ja ettevõtjaid, kes praegu eiravad VMS-s sätestatud välismaalase töötamise tingimusi või palgakriteeriumi nõuet ja muudavad oma käitumist õiguskuulekamaks. Eri hinnangutel on Eestis seaduslikult viibivaid välismaalasi, kes rikuvad Eestis töötamise tingimusi või väärkasutavaid Eestis töötamise võimalusi, ühes aastas 1000–5000.

Et maandada eelarveriski, hindas Rahandusministeerium seadusmuudatuse mõju riigieelarvele, kui lisanduksid 500 seaduslikult Eestis töötava välismaalase maksud. Tuginedes Rahandusministeeriumi 2019. aasta kevadisele majandusprognoosile ja nimetatud eeldusele on mõju maksutuludele ja valitsussektori eelarvepositsioonile esitatud tabelis 5.

**Tabel 5.** Mõju maksutuludele ja valitsussektori eelarvepositsioonile Rahandusministeeriumi 2019. aasta kevadise majandusprognoosi kohaselt, lähtudes, et riigieelarvesse lisandub 500 seaduslikult Eestis töötava välismaalase maksutulu  
(VS – valitsussektor, KOV – kohalik omavalitsus)

	2020	2021	2022	2023
Inimeste arv	500	500	500	500

Keskmine brutopalk kuus	€	1 471	1 544	1 621	1 701
Keskmine brutopalk aastas		8 826 275	9 266 698	9 724 487	10 203 904
Sotsiaalmaks		2 912 671	3 058 010	3 209 081	3 367 288
sh Haigekassa 13% (ei mõjuta VS-i eelarvepositsiooni)		1 147 416	1 204 671	1 264 183	1 326 507
Töötuskindlustusmaks		211 831	222 401	233 388	244 894
Tulumaks		1 317 708	1 453 319	1 594 277	1 741 895
sh KOV-ide füüsilise isiku tulumaks (ei mõjuta VS-i eelarvepositsiooni)		1 050 327	1 105 517	1 160 131	1 217 326
sh riigi füüsilise isiku tulumaks		267 382	347 802	434 146	524 570
<b>Tööjõumaksud kokku</b>		<b>4 442 210</b>	<b>4 733 730</b>	<b>5 036 746</b>	<b>5 354 077</b>
Mõju tarbimismaksudele (positiivne mõju VS-i eelarvepositsioonile)		1 222 980	1 272 408	1 323 786	1 377 592
<b>Mõju valitsussektori eelarvepositsioonile kokku</b>		<b>3 467 447</b>	<b>3 695 951</b>	<b>3 936 218</b>	<b>4 187 836</b>

Rahandusministeeriumi esitatud hinnangus on eeldatud, et kui maksusid laekub kohalikele omavalitsustele ja haigekassale rohkem, ei paranda see valitsussektori eelarvepositsiooni, kuna lisaraha eest pakutakse vastavalt teenuseid. Samuti on eeldatud, et suureneb tarbimine ja vastavalt ka tarbimismaksude laekumine. Lisame sellele hinnangule, et muudatused mõjutavad tööturгу. Praeguses majanduskonjunkturis nõudlus tööjõu järele suureneb, sest tööjõunappus on äritegevust takistava tegurina üha teravam. Seetõttu võib eeldada, et muudatused suurendavad töökohtade arvu ega tõrju kodumaiseid töötajaid tööturult välja.

### VIII. Rakendusaktid

Seaduse rakendamiseks ei ole vaja muuta ega kehtestada uusi rakendusakte.

### IX. Seaduse jõustumine

Eelnõus käsitletud muudatused ei mõjuta õiguskäulekaid ja seadusest tulenevaid kohustusi juba täitvaid välismaalasi ja ettevõtjaid. Seadus jõustub 2019. aasta 15. detsembril, kuivõrd eelnõuga ei tehta selliseid täiendusi, mis eeldavad lisa-aega nendega kohanemiseks.

### X. Eelnõu kooskõlastamine ja huvirühmade kaasamine

Eelnõu esitatakse eelnõude infosüsteemi EIS kaudu kooskõlastamiseks Rahandusministeeriumile, Sotsiaalministeeriumile, Välisministeeriumile ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile ning arvamuse avaldamiseks PPA-le, Kaitsepolitseiametile, MTA-le, TI-le ning Eesti Ametiühingute Keskliidule, Eesti Kaubandus- ja Tööstuskojale, Eesti Teenusmajanduse Kojale ja Eesti Töandjate Keskliidule.

Algatab Vabariigi Valitsus .....2019

(allkirjastatud digitaalselt)

.....  
.....