

Arvamuse avaldamine välismaalaste seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu kohta

Lugupeetud Lauri Läänemets!

Eesti Kaubandus-Tööstuskoda (edaspidi: Kaubanduskoda) tänab Siseministeriumit võimaluse eest avaldada arvamust välismaalaste seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu kohta.

Kaubanduskoda toetab eelnõu eesmärki vähendada nii välismaalase ja tema Eestisse kutsuja halduskoormust kui ka riigi menetluskoormust, soodustades e-teenuste kasutamist. Samuti toetame eesmärki tugevdada rändekontrolli võimekust ja ennetada riigisiseseid julgeolekuohte. Seega peame väga positiivseks eelnõus sisalduvaid muudatusi seoses paberivaba asjaajamisega. Kaubanduskoda on aga vastu eelnõus sisalduvatele muudatustele, mille kohaselt võib üldreeglina lühiajaliselt Eestis töötada üksnes D-viisa alusel, välismaalase palkamiseks peab tööandjal olema teatud perioodi jooksul Eestis tegelik majandustegevus ning välismaalase tööandjaks võib olla üksnes Eesti äriregistrisse kantud isik.

Järgnevalt esitame eelnõu kohta detailsemad kommentaarid ja ettepanekud.

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

Eelnõu § 1 punkt 16 muudab välismaalaste seaduse (edaspidi: VMS) § 106 lg 1 sõnastust selliselt, et lühiajaliselt võib Eestis töötada välismaalane, kelle töötamine on enne tööle asumist Politsei- ja Piirivalveametis (edaspidi: PPA) registreeritud ja kellele on antud VMS-i alusel pikaajaline viisa (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. Seega muudatuse jõustumisel ei tohi Eestis töötada välismaalane: kes on saanud lühiajalise viisa (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.

Kaubanduskoda on plaanitavale muudatusele vastu mitmel põhjusel:

- **Välismaalase värbamise protsess võib muutuda pikemaks.** Täna on levinud praktika, kus välismaalane, kelle lühiajaline töötamine on registreeritud PPA-s, siseneb Eestisse viisavabaduse, teises liikmesriigis väljastatud D-viisa või C-viisa alusel ning asub Eestisse tööle. Seejärel taotleb välismaalane PPA-st D-viisat.



Edaspidi ei ole võimalik sellist praktikat kasutada. Seega pikeneb välismaalae värbamise aeg D-viisa taotlemise aja võrra, sest ilma D-viisata ei ole lubatud välismaalasel edaspidi töötada. Värbamise protsess võib pikeneda ka seetõttu, et D-viisat väljastavad lisaks PPA-le üksnes Eesti välisesindused, kuid lühiajalist viisat on võimalik taotleda ka mõnest teisest Schengeni liikmesriigi välisesindusest. Seega kui välismaalane elab riigis, kus puudub Eesti välisesindus, peab ta minema teise riiki või tulema Eestisse, et taotleda pikaajalist viisat.

- **Suurenevad välismaalase ja/või tööandja kulud.** Plaanitav muudatus suurendab välismaalaste kulusid, kui välismaalase elukohariigis ei ole Eesti välisesindust. Arvestades, et Eesti välisesinduste võrk ei ole kolmandates riikides väga tihe, siis on tõenäoline, et paljudel välismaalastel ei ole võimalik taotleda oma elukoha lähedal D-viisat. Seega D-viisa taotlemiseks peab välismaalane reisima teise riiki, millega kaasnevad kulud. Välismaalasel on võimalik tulla ka Eestisse ja taotleda PPA-st D-viisat, aga sellisel juhul tekib küsimus, kes katab tema Eestis viibimisega seotud kulud. Ilmselt paljudel juhtudel on välismaalase eeldus, et tööandja kataks need kulud, mis tal tekivad Eestis viibides kuni D-viisa saamiseni ja seega tööle asumiseni.
- **Muudatust ei ole vaja tööandja kindluse suurendamiseks.** Seletuskirjas (lk 19) on toodud välja, et lühiajalise Eestis töötamise sidumine D-viisaga võimaldab kontrollida Eestisse tööle tuleva välismaalase tausta ja annab tööandjale suurema kindluse, et välismaalane on usaldusväärne. Nõustume selle seisukohaga. Samas juhime tähelepanu sellele, et juba täna võib tööandja kehtestada nõude, et ta võtab välismaalase tööle üksnes siis, kui välismaalasele on antud D-viisa. Lisaks kasutatakse ka skeemi, et välismaalane taotleb koheselt D-viisa, kui ta on Eestis töötamist alustanud. Seega ei ole plaanitava muudatusel praktikas suurt tähtsust.
- **Talentide jaoks muutub Eesti vähem atraktiivsemaks.** Kuna Eesti tööandjad konkureerivad talentide pärast üle maailma, siis on väga oluline, et Eesti talentide meelitamise keskkond oleks talentide jaoks võimalikult atraktiivne. Plaanitav muudatus aga töötab sellele eesmärgile vastu, sest Eestisse tööle asumise aeg lükkub D-viisa taotlemise aja võrra edasi.
- **Jääb ebaselgeks, mis on plaanitava muudatuse eesmärk.** Seletuskirjas (lk 40) on toodud välja, et muudatus avaldab positiivset mõju Eesti julgeolekule ja siseturvalisusele. Samas ei ole seletuskirjas muudatust põhjendatud konkreetsemate argumentidega. Kaubanduskoja hinnangul võiks sellist muudatust kaaluda üksnes olukorras, kus statistika näitab selgelt, et nende välismaalaste osas, kes tulevad Eestisse tööle, kuid mitte D-viisa alusel, kaasneb oluliselt suurem risk Eesti julgeolekule ja avalikule korrale kui nende välismaalaste osas, kes tulevad Eestisse tööle D-viisa alusel. Seletuskiri pigem ei viita sellisele olukorrale. Nimelt on seletuskirjas (lk 19) toodud välja, et viimasel kolmel aastal on PPA registreerinud lühiajalise Eestis töötamise 3,5%-l juhtudest lühemaks ajaks kui 91 päeva ning see näitab, et välismaalased tulevad Eestisse tööle sooviga töötada siin pikemat aega. Seega juba täna töötab Eestis üle 96% välismaalastest D-viisa alusel või kui nad ka sisenevad Eestisse muul alusel, siis suurem osa neist taotleb hiljem ikkagi D-viisat.



- **Suureneda võib ebaseaduslik töötamine.** Kui muudatuse jõustumisel tuleb välismaalane Eestisse C-viisa või viisavabaduse alusel ja taotleb PPA-st D-viisat, siis võib välismaalasel tekkida soov töötada ka see aeg, mis kulub D-viisa saamiseks, et katta Eestis viibimisega seotud kulusid. Samuti võib välismaalase tööandja olla huvitatud sellest, et välismaalane alustaks töötamist võimalikult varakult ehk enne D-viisa saamist. Seega kasvab muudatuse jõustumisel risk, et välismaalane hakkab lühiajaliselt Eestis tööd tegema enne D-viisa saamist. Kuna D-viisa saamine ei võta aega mitmeid kuid, siis on järelevalveasutustel ilmselt nii lühikese perioodi jooksul keeruline tuvastada selliseid rikkumisi. Seega võib kavandatav muudatus võrreldes tänasega suurendada ebaausat konkurentsi ja ajutist ümbrikupalga maksmise riski kuni välismaalane saab D-viisa.

Kaubanduskoja ettepanek:

Palume eeltoodud põhjustel jätta eelnõust välja § 1 p-d 16, 19, 20 ja 24. Kui seda ettepanekut ei ole võimalik arvesse võtta, siis pakume välja alternatiivse lahenduse, mille kohaselt oleks ka edaspidi välismaalasel lubatud lühiajaliselt Eestis töötada ilma D-viisata, kui välismaalasel on mõne muu Schengeni konventsiooni liikmesriigi pädeva asutuse antud D-viisa, mis võimaldab Eestis viibida seaduslikult 90 päeva 180 päeva jooksul, või välismaalase osas kehtib viisavabastus.

2. Tööandja eelneva tegeliku majandustegevuse nõue (§ 1 p-d 18, 22, 45, 46, 52 ja 53)

Eelnõu § 1 punkt 18 täiendab VMS-i punktiga, mille kohaselt võib välismaalase lühiajalise Eestis töötamise registreerida, kui tööandjal on vahetult enne lühiajalise Eestis töötamise registreerimise taotluse esitamist vähemalt järjestikuse kuue kuu jooksul olnud tegelik majandustegevus Eestis. Eelnõu § 1 punkt 45 lisab nõude, et tööandjal, kelle juures töötamiseks tähtajalist elamisloa taotletakse, peab olema vahetult enne elamisloa taotluse esitamist vähemalt järjestikuse 12 kuu jooksul olnud tegelik majandustegevus Eestis. Lisaks näeb eelnõu ette, et renditöö vahendajal peab olema enne välismaalase lühiajalise Eestis töötamise registreerimise või töötamiseks tähtajalise elamisloa taotluse esitamist järjestikuse 18 kuu jooksul tegelik majandustegevus Eestis. Kehtivas VMS-s ei ole üldjuhul sätestatud tööandjatele, kes kutsuvad välismaalasi Eestisse tööle, kohustust enne kindlal ajal tegelikult majanduslikult tegutseda.

Kaubanduskoda on plaanitavatele muudatustele vastu järgmistel põhjustel:

- **Väheneb Eesti ettevõtluskeskkonna, sh investeerimiskeskonna atraktiivsus.** Muudatuse jõustumisel ei saa üldreeglina alustavad ettevõtjad palgata välismaalasi. Näiteks kui Eestis asutatakse uus ettevõtja, sellese tehakse 100 miljoni euro suurune investeering ja luuakse 100 uut töökohta, millest 20 ei ole võimalik kohalike töötajatega täita, siis muudatuse jõustumisel ei ole sellisel ettevõtjal üldreeglina lubatud välismaalasi koheselt palgata. Kuna tegeliku majandustegevuse nõue ei ole seotud ettevõtja asutamise kuupäevaga, vaid tegeliku majandustegevusega, siis paljudel juhtudel ei pruugi ettevõtjal olla sisulist majandustegevust esimeste kuude või ka aastate jooksul. Näiteks kui ettevõtja arendab uut tehnoloogiat või tegemist on tööstussektorisse tehtava



investeeringuga, kus eelnevalt tuleb taotleda erinevaid lubasid ja kooskõlastusi, siis sellistel ettevõtjatel ei pruugi olla sisulist majandustegevust või müügitulu ka juhul, kui ettevõtja asutamisest on möödas rohkem kui 6 või 12 kuud. Selle tulemusena võib investeering jääda Eestisse tulemata, uued töökohad loomata ning riigil jääda saamata täiendav maksutulu. Seega plaanitav muudatus avaldab negatiivset mõju investeeringute Eestisse meelitamisele kui ka laiemalt Eesti ettevõtluskeskkonna atraktiivsusele.

- **Jääb ebaselgeks, mis probleemi soovitakse muudatuse abil lahendada.** Seletuskirjas (lk 21-22) on mainitud, et muudatuse eesmärk on hinnata senisest tõhusamalt ettevõtja usaldusväärset ja võimekust täita VMS-s sätestatud kutsuja kohustusi. Samas puudub seletuskirjast info selle kohta, et VMS-s sätestatud kohustuste täitmisega on olulisi probleeme peamiselt alustavatel ettevõtjatel. Kui probleemid on seotud peamiselt alustavate ettevõtjatega, siis tuleb vastav statistika välja tuua ka seletuskirjas. Kui see ei ole nii, siis puudub meie hinnangul mõjuv põhjus muudatuse tegemiseks. Lisaks ei viita seletuskirjas (lk 21) sisalduv statistika sellele, et alustavad ettevõtjad võtavad tööle väga palju välismaalasi ning sellega kaasneb ebamõistlikult suur probleem. Seletuskirja kohaselt esitati viimase viie aasta andmete põhjal 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. Seega suurem osa tööandjatest, kes võtab välismaalasi tööle, on juba täna tegutsenud kauem, kui on eelnõus sätestatud tingimused.
- **Suureneb tööandja ja PPA töökoormus.** Kuna edaspidi peab PPA hindama, kas välismaalast palgata soovival ettevõtjal on tegeliku majandustegevuse nõue täidetud või mitte ja tegelik majandustegevuse nõude osas puudub ühtne definitsioon ehk seda mõistet tuleb sisustada iga kaasuse põhiselt, siis suurendab see muudatus PPA töökoormust, toob kaasa täiendavad kulusid ning võib tekitada vaidlusi tööandjatega nõude täitmise osas. Lisaks suureneb ka tööandja koormus, kes peab esitama PPA-le tõendeid selle kohta, et tööandjal on Eestis piisavalt pikk tegelik majandustegevus ja ta võib välismaalasi tööle võtta.
- **Väheneb nii välismaalaste kui nende tööandjate kindlustunne selles osas, kas välismaalasel on lubatud Eestisse tööle tulla, sest pole teada, kuidas tõlgendab PPA tegeliku majandustegevuse nõude täitmist.** Ebakindlust suurendab asjaolu, et juba täna oleme saanud ettevõtjatelt tagasisidet, et PPA ametnikud tõlgendavad VMS-i erinevatel aegadel ja linnades erinevalt. Kui suurendada PPA kaalutlusruumi, siis see võib tänast probleemi süvendada.

Kaubanduskoja ettepanek:

Jätta eelnõust välja § 1 p-d 18, 45, 52 ja 53 ning jätta § 1 p-dest 22 ja 46 välja punkt 3. Oleme jätkuvalt seisukohal, et välismaalase tööle lubamine ei peaks sõltuma sellest, kui kaua on välismaalase tööandjal olnud Eestis tegelik majandustegevus, kui just Siseminister ei esita väga veenvaid põhjendusi muudatuse vajalikkuse kohta. Samas toetame plaanitavaid muudatusi seoses renditöö vahendajate tagatise kaotamisega.



3. 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 tähtajalise elamisloa andmisel ette nõue, et tööandja peab olema kantud Eesti äriregistrisse. Praegu saab tööandja, kes kutsub välismaalase Eestisse tööle, olla nii lühiajalise Eestis töötamise registreerimise kui ka töötamiseks tähtajalise elamisloa menetluses üldjuhul ka muu riigi ettevõtja, kes on võtnud ennast Eestis mitteresidentist tööandjana arvele.

Kaubanduskoda on plaanitavale muudatusele vastu järgmistel põhjustel:

- **Ebamõistlik kitsendus välismaalast tööle võtta sooviva tööandja osas.** Eelnõus sisalduv lahendus tähendab, et edaspidi on lubatud välismaalasi tööle võtta üksnes Eesti äriregistrisse kantud isikutel ehk äriühingutel, FIE-del ning välismaa äriühingu filiaalidel, kui filiaal on äriregistrisse kantud. Muudatuse jõustumisel ei oleks enam õigust välismaalasi tööle võtta mittetulundusühingutel, sihtasutustel ning riigi ja kohaliku omavalitsuse asutustel, sest neid ei kanta äriregistrisse. Seletuskirjast ei selgu, miks on välismaalaste palkamine edaspidi lubatud üksnes äriregistrisse kantud isikutele. Selline lahendus ei tundu mõistlik ega eesmärgipärane.
- **Võimalik vastuolu teenuste vaba liikumise ja võrdse kohtlemise põhimõttega.** Lisaks tekib küsimus, kas plaanitav muudatus on kooskõlas ELi teenuste vaba liikumise põhimõttega. Näiteks kui Eesti ettevõtjal on õigus mõnes teises liikmesriigis pakkuda sealsetele ettevõtjatele renditööjõudu, kuid teistes liikmesriikides tegutsevatel ettevõtjatel puudub Eestis selline õigus, kui need ettevõtjad ei ole just kantud Eesti äriregistrisse, siis sellega võib kaasneda ebavõrdne kohtlemine, kus Eesti piirab teises liikmesriigis asutatud renditöö vahendajate ligipääsu Eesti turul teenuse pakkumiseks.
- **Negatiivne mõju filiaalidele.** Äriseadustiku § 384 kohaselt lg 1 kohaselt on välismaa äriühingul õigus, kuid mitte kohustus kanda Eesti äriregistrisse filiaal. Lisaks sätestab äriseadustik (§ 384 lg 2), et filiaali tegevusest tulenevate kohustuste eest vastutab välismaa äriühing, mitte filiaal. Sellega seoses jääb arusaamatuks, miks äriregistrisse kantud filiaalil on eelnõu kohaselt õigus välismaalasi tööle võtta, kuid äriregistrisse kandmata filiaalil mitte. Mõlemal juhul on vastutus VMS-st tulenevate kohustuste täitmise puhul välismaa äriühingul, sest filiaal ei ole äriseadustiku kohaselt juriidiline isik. Meie hinnangul on ebamõistlik nõuda filiaali kandmist äriregistrisse üksnes põhjusel, et filiaalil oleks õigus Eestis välismaalasi tööle võtta.

Kaubanduskoja ettepanek:

Jätta eeltoodud põhjustel eelnõust välja §1 p-d 15, 17 ja 21. Kui seda ettepanekut ei ole võimalik arvesse võtta, siis palume lisada seletuskirja täiendavaid selgitusi selle kohta, et plaanitav muudatus on kooskõlas ELi teenuste vaba liikumisega ning võrdse kohtlemise põhimõttega.

4. Eelnõu § 1 punkt 31

Eelnõuga 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.

Kaubanduskoda on sellele muudatusele vastu. Jääb ebaselgeks, kuidas saab näiteks üks või ka mitu tegevusala ohustada avalikku korda või julgeolekut. Meie hinnangul kaasneb muudatusega poliitiline risk, et poliitilistel põhjustel võidakse peatada või oluliselt piirata lühiajalist Eestis töötamist ja seda püütakse põhjendada avaliku korra või julgeoleku tagamisega. Seega muudatus tekitab nii tööandjates kui ka välismaalastes ebakindlust, sest Vabariigi Valitsus võib igal hetkel peatada lühiajalise töötamise registreerimise. Lisaks on ebaselge, milliste olukordade jaoks on sellist muudatust üldse vaja.

Kaubanduskoja ettepanek:

Jätta eelnõust välja § 1 p 31.

5. Ühe akna põhimõte

Kaubanduskoda toetab eelnõus sisaldavaid muudatusi, mis võimaldavad välismaalasel ja tema Eestisse kutsujal suhelda Eesti ametiasutustega elektrooniliselt ühe akna põhimõttel ning edastada Eestis elamise ja töötamise andmeid ja dokumente korraga PPA kaudu nii Maksu- ja Tolliametile, Tööinspektsioonile kui ka Töötukassale. Samuti peame positiivseks, et erinevad riigiasutused saavad õiguse vahetada välismaalase Eestis elamise, töötamise ja õppimise andmeid üle X-tee. Plaanitavad muudatused loovad head eeldused töökoormuse vähendamiseks nii välismaalaste, nende tööandjate kui ka erinevate riigiasutuste jaoks.

Oleme seisukohal, et e-teenuste arendamine ja ühe akna põhimõtte kasutusele võtmine annavad PPA-le ja teistele järelevalveasutustele oluliselt paremad võimalused, et senisest kiiremini ja tõhusamalt avastada elamislubade ja viisade väärkasutust ning ebaseaduslikku sisserännet ja seeläbi tagada turvalisus, avalik kord ja riigi julgeolek. Seetõttu puudub meie hinnangul vajadus lisada VMS-i käesoleva kirja esimeses kolmes punktis nimetatud muudatusi.

Kaubanduskoja ettepanek:

Toetame e-teenuste arendamist, mis vähendavad nii välismaalaste, nende tööandjate kui ka riigiasutuste töökoormust. Peame oluliseks, et IT-arenduste väljatöötamisse kaasatakse ka välismaalaste värbamisega tegelevaid ettevõtjaid, et saavutada võimalikult hea lõpptulemus. Kui Siseministeeriumi hinnangul on lisaks e-teenuste arendamisele vaja VMS-s teha täiendavaid muudatusi, siis palume ühe lahenduse kaaluda ettepanekut luua usaldusväärse tööandja kontseptsioon, kus usaldusväärse tööandja kriteeriumitele vastavale ettevõtjale ehk seadusekuulekale ettevõtjale ei kehtestata täiendavaid piiranguid ja keelde välismaalaste palkamise osas. Täiendavad nõuded tuleksid üksnes tööandjatele, kellega kaasneb erinevate hinnangute kohaselt kõrgem risk elamislubade ja viisade väärkasutuseks ning ebaseaduslikuks sisserändeks. Kaubanduskoda on valmis sellise lahenduse osas kaasa mõtlema.



Loodame, et peate võimalikuks Kaubanduskoja kommentaare ja ettepanekuid arvesse võtta.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ene Rammo

Eesti Kaubandus-Tööstuskoja finantsdirektor peadirektori ülesannetes

Marko Udras

marko.udras@koda.ee 6040070