

Siseministri määruse „2024. aasta sisserände piirarvu jagunemine elamisloa taotlemise põhjuse ja elamisloa andmise aluse järgi“ eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõu on töötatud välja, et kehtestada välismaalaste seaduse (edaspidi *VMS*) § 114 lõike 2 alusel 2024. aasta sisserände piirarvu (edaspidi *piirarv*) jaotus tähtajalise elamisloa taotlemise põhjuse ja andmise aluse järgi.

Eesmärk on jaotada piirarv viisil, mis ühtiks Eesti majanduse arengu ja ühiskonna vajadustega ning tagaks sisserände tõhusa ja sihipärase juhtimise. Nii on võimalik anda tähtajalisi elamisloa taotlemiseks Eestile olulistes valdkondades, kus on tööjõuvajadus, aga kus kohalik tööjõud ei kata kasvava majanduse tööjõuturu vajadusi.

Eelnõu on ehitatud üles analoogselt 2023. aasta piirarvu jaotuse määrusega¹. Piirarvu jaotus selgub kooskõlastusringi ettepanekute põhjal.

1.2. Eelnõu ettevalmistajad

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Siseministeeriumi nõunik Eva Lillemäe (eva.lillemae@siseministeerium.ee) ning Politsei- ja Piirivalveameti arendusosakonna analüütik Mari Neljas (mari.neljas@politsei.ee). Eelnõu ja seletuskirja juriidilist kvaliteeti on kontrollinud Siseministeeriumi õigusnõunik Doris Järv (doris.jarv@siseministeerium.ee). Eelnõu ja seletuskirja on keeleliselt toimetanud Siseministeeriumi õigusosakonna keeleteimetaja Heike Olmre (heike.olmre@siseministeerium.ee, tel 612 5241).

1.3. Märkused

Eelnõu on seotud Vabariigi Valitsuse korralduse „Välismaalaste seaduse alusel sisserände piirarvu alla arvatavate välismaalaste 2024. aasta sisserände piirarvu kehtestamine“ eelnõuga.

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu (edaspidi *EL*) õiguse rakendamise ega Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga.

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kahest paragrahvist, millest teises sätestatakse määruse jõustumine.

Eelnõu §-ga 1 sätestatakse, kuidas jaotub 2024. aasta piirarv tähtajalise elamisloa taotlemise põhjuse ja andmise aluse järgi.

→ Piirarv ja selle arvutamine

Aastane piirarv on VMS-i § 113 lõike 2 järgi Eestisse sisserändavate välismaalaste piirarv, mis ei tohi ületada aastas 0,1% Eesti alalisest elanikkonnast. VMS-i §-s 5 on sätestatud, et alaline

¹ Siseministri 28. novembri 2022. aasta määrus nr 38 „2023. aasta sisserände piirarvu jagunemine elamisloa taotlemise põhjuse ja elamisloa andmise aluse järgi“. – [RT I, 01.12.2022, 5](#).

elanik on Eestis elav Eesti kodanik või Eestis elav välismaalane, kellel on pikaajalise elaniku elamisluba või alaline elamisõigus.

Eesti alaline elanikkond arvutatakse, liites kokku:

- 1) nende Eesti kodanike arvu, kelle elukoht on registreeritud rahvastikuregistris või on registreerimata, st nad elavad Eestis või välismaal, ning
- 2) Eestis pikaajalise elaniku elamisloaga elavate välismaalaste ja
- 3) alalise elamisõigusega EL-i kodanike ja nende perekonnaliikmete arvu.

Kokku on see 2023. aasta 1. septembri seisuga 1 302 718 inimest (vt tabel 1).

Tabel 1. Eesti alaline elanikkond seisuga 01.09.2023 (allikas: rahvastikuregister ning Politsei- ja Piirivalveamet)

Nende Eesti kodanike arv, kelle elukoht on registreeritud rahvastikuregistris või registreerimata	1 146 944 ²
Välismaalased, kellel on pikaajalise elaniku elamisluba	144 912
Alalise elamisõigusega EL-i kodanikud ja nende perekonnaliikmed	10 862
KOKKU	1 302 718

→ Piirarvu kohaldamine

VMS-i järgi on piirarv tähtjaliste elamislubade kohta, mis antakse töötamiseks, ettevõtluseks, kaaluka riikliku huvi alusel või välislepingu alusel.

Piirarvu ei kohaldata:

- 1) EL-i kodanikele,
 - 2) Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigi kodanikele ja
 - 3) Šveitsi Konföderatsiooni kodanikele,
- sest nende Eestisse saabumist, Eestis viibimist ja töötamist ning Eestist lahkumist on reguleeritud Euroopa Liidu kodaniku seaduses.

Samuti ei kohaldata piirarvu, kui tähtjaline elamisluba antakse:

- 1) abikaasa või lähedase sugulase juurde kolimiseks;
- 2) Eestis õppimiseks või teadustöö tegemiseks;
- 3) Ameerika Ühendriikide kodanikele;
- 4) Jaapani kodanikele;
- 5) Ühendkuningriigi kodanikele;
- 6) rahvusvahelise kaitse saajatele.

Piirarvu alla ei arvestata ka välismaalasi, kellele antakse tähtjaline elamisluba:

- 1) püsivalt Eestisse elama asumiseks;
- 2) töötamiseks info- ja kommunikatsioonitehnoloogia erialasel ametikohal;
- 3) töötamiseks iduettevõttes;
- 4) töötamiseks õppejõuna;
- 5) töötamiseks tippspetsialistina, st välismaalased, kellele tööandja maksab töötasu, mis on vähemalt võrdne Eesti aasta keskmise brutokuupalga ja koefitsiendi 1,5 korrutisega;
- 6) ettevõtluseks suurinvestorina või seoses iduettevõtlusega;

² 1 131 471 Eesti kodanikku, kelle elukoht on registreeritud rahvastikuregistris, ja 15 473 Eesti kodanikku, kelle elukoht on registreerimata.

- 7) lühiajaliseks töötamiseks;
- 8) töötamiseks kasvuettevõttes.

→ **Eelmiste aastate piirarv**

Kui vaadelda piirarvu jaotust tähtajalise elamisloa taotlemise põhjuse ja andmise aluse järgi, on näha, et valdavalt on piirarvu alla läinud tähtajalised elamisload töötamiseks. 2022. aastal anti tähtajaliste elamislubade piirarvust 97,18% töötamiseks, 0,46% ettevõtluseks ja 0,23% välislepingu alusel. Seejuures anti töötamiseks enamik tähtajalisi elamislube VMS-i üldistel tingimustel (vt tabelid 2 ja 3).

Tabel 2. Piirarvu jaotus aastatel 2020–2023 (allikas: Politsei- ja Piirivalveamet)

Tähtajalise elamisloa taotlemise põhjus ja andmise alus	2020	Osatähtsus piirarvust %	2021	Osatähtsus piirarvust %	2022	Osatähtsus piirarvust %	2023 (01.09)	Osatähtsus piirarvust %
ettevõtlus	10	0,76	7	0,53	6	0,46	0	0
töötamine	1271	96,72	1279	97,26	1274	97,18	1246	95,33
välisleping	1	0,07	0	0	3	0,23	2	0,15
Kokku	1282	97,50	1286	97,80	1283	97,86	1248	95,49

Tabel 3. Piirarvu jaotus aastatel 2014–2023 (allikas: Politsei- ja Piirivalveamet)

Tähtajalise elamisloa taotlemise põhjus ja andmise alus	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (01.09)
1. Töötamiseks, sh:	829	1210	1290	1295	1300	1311	1270	1279	1274	1246
Eraõiguslik juriidilise isiku juhtorgani liige	0	61	46	35	39	25	34	23	7	7
üldtingimustel	0	244	407	852	1219	1253	1174	1200	1226	1200
lähetatud töötajana	315	604	523	207	0	0	0	0	0	0
eksperdi, nõustaja või konsultandina	0	101	83	69	15	12	16	14	7	1
välislepingu alusel (VMS-i §181 lg 1 p 3)	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
loomingulise töötajana	0	17	16	6	8	4	5	1	4	3
erialaseks tegevuseks sportlase, treeneri, spordikohtuniku või sporditöötajana	0	24	35	23	11	7	18	24	10	23
vaimuliku, nunna või mungana	0	20	39	46	1	4	13	7	4	1
akrediteeritud ajakirjanikuna	0	0	0	0	0	0	0	0	10	7
õppejõu või õpetajana	0	21	18	7	3	4	10	9	4	4
tippspetsialistina	58	99	109	43	0	0	0	0	0	0
EL-i sinise kaardi alusel	12	16	11	5	4	2	0	0	0	0

Eestis kõrgkooli lõpetamise alusel	0	1	0	0	0	0	0	0	0	2	0
EL-i pikaajalise elaniku elamisloa alusel	0	2	3	2	0	0	1	0	0	0	0
2. Ettevõtlus	24	21	17	19	14	4	10	7	6	0	
3. Välisleping	35	21	10	3	1	0	1	0	3	2	
KOKKU	888	1252	1317	1317	1315	1315	1282	1286	1283	1248	

Piirarv täitus aastatel 2016–2019 täiel määral, seejuures aasta-aastalt üha kiiremini: 2016. aastal detsembris, 2017. aastal juulis, 2018. aastal juunis ja 2019. aastal märtsis. Kuigi aastatel 2020–2022 jäi osa tähtajalisi elamislube andmata, anti vabalt jaotamiseks mõeldud elamisload juba aasta esimestel päevadel. Sama kehtib ka 2023. aasta kohta.

- **2020. aastal** jäi piirarvust andmata 32 tähtajalist elamisluba: 23 töötamiseks etendus- asutuses loomingu- lise töötajana etendus- asutuse seaduse tähenduses ja 9 välislepingu alusel.
- **2021. aastal** jäi piirarvust andmata 29 tähtajalist elamisluba: 24 töötamiseks etendus- asutuses loomingu- lise töötajana etendus- asutuse seaduse tähenduses ja 5 välislepingu alusel.
- **2022. aastal** kehtestati eraldi, kuidas jaotatakse piirarv, mis on jäänud 30. septembriks 2022 täitmata. Põhjus oli koroonakriisi eriolukord. Samuti mõjutas piirarvu jaotamist ja täitmist sõjaline konflikt Ukrainas ning Venemaa ja Valgevene kodanikele kehtestatud rahvus- vahelised sanktsioonid.
- **2023. aasta** 1. septembri seisuga on piirarvust andmata 59 tähtajalist elamisluba: 16 töötamiseks etendus- asutuses loomingu- lise töötajana etendus- asutuse seaduse tähenduses, 7 töötamiseks sportlase, treeneri, spordikohtuniku või sporditöötajana, 3 välislepingu alusel, 5 ettevõtluseks ja 28 töötamiseks ajakirjanikuna (vt tabel 4).

Tabel 4. Piirarv ning antud ja andmata tähtajalised elamisload aastatel 2020–2023 (allikas: Politsei- ja Piirivalveamet)

Taotlemise põhjus ja andmise alus	Piirarv				Antud				Andmata			
	2020	2021	2022	2023	2020	2021	2022	2023	2020	2021	2022 ³	2023 (01.09)
töötamiseks loomingu- lise töötajana	28	25	23	19	5	1	4	3	23	24	-	16
erialaseks tegevuseks sportlase, treeneri, spordikohtuniku või sporditöötajana	18	24	26	30	18	24	10	23	0	0	-	7

³ 2022. aastal jaotati 30. septembriks 2022. aastaks täitmata piirarv tähtajalise elamisloa taotlemise põhjuse ja andmise aluse järgi järgmiselt:

- töötamiseks Välisministeeriumi poolt akrediteeritud ajakirjanikuna – 10;
- töötamiseks etendus- asutuses loomingu- lise töötajana etendus- asutuse seaduse tähenduses – 5;
- välislepingu alusel – 1;
- ülejäänud osa vabalt.

välislepingu alusel	10	5	5	5	1	0	3	2	9	5	-	3
töötamiseks töötleva tööstuse valdkonnas	0	0	300	600	0	0	300	600	0	0	-	0
töötamiseks ehituse valdkonnas	0	0	200	200	0	0	200	200	0	0	-	0
töötamiseks veonduse ja laonduse valdkonnas	0	0	100	100	0	0	100	100	0	0	-	0
ettevõtluseks	0	0	20	5	0	0	6	0	0	0	-	5
töötamiseks ajakirjanikuna	0	0	0	35	0	0	10	7	0	0	-	28
vabalt jagamiseks	1258	1261	637	313	1258	1261	650	313	0	0	-	0
Kokku	1314	1315	1311	1307	1282	1286	1283	1248	32	29	28	59

→ 2024. aasta piirarv

Selleks, et jaotada piirarv viisil, mis ühtiks Eesti majanduse arengu ja ühiskonna vajadustega, ning tagada sisserände tõhus ja sihipärane juhtimine, on põhjendatud jaotada ka 2024. aasta piirarv tähtajalise elamisloa taotlemise põhjuse ja andmise aluse järgi. Piirarvu jaotamisel arvestatakse kooskõlastusringis esitatud valdkonna eest vastutavate ministeeriumide ettepanekute ja partneritelt saadud tagasisidega.

Analoogselt 2023. aasta piirarvuga on esialgu kavas jaotada piirarv tähtajalise elamisloa taotlemise põhjuse ja andmise aluse järgi järgmiselt:

- 1) töötamiseks etendusasutuses loominguilise töötajana etendusasutuse seaduse tähenduses – ____;
- 2) erialaseks tegevuseks sportlase, treeneri, spordikohtuniku või sporditöötajana spordialaliidu kutsel – ____;
- 3) töötamiseks Välisministeeriumi poolt akrediteeritud ajakirjanikuna – ____;
- 4) töötamiseks töötleva tööstuse valdkonnas – ____;
- 5) töötamiseks ehituse valdkonnas – ____;
- 6) töötamiseks veonduse ja laonduse valdkonnas – ____;
- 7) ettevõtluseks – ____;
- 8) välislepingu alusel – ____.

Sarnaselt 2023. aasta piirarvu jaotuse määrusega ei sätestata eelnõuga, et kui loetletud jaotuskategooriate piirmäär ei ole 30. septembriks 2024 täitunud, jaotatakse järelejäänud osa vabalt. Seda tingimust ei lisata ka seekord, kuna see ei täida praktikas oma eesmärki. 2022. aasta piirarvu jäägi (38) vabalt jaotamiseks võttis PPA ühendust välismaalastega, kes olid esitanud tähtajalise elamisloa taotluse aasta alguses. Kogemus näitas, et välismaalasega ei pruugi saada ühendust, kuna tähtajalise elamisloa taotluses esitatud kontaktandmed ei pruugi olla enam asjakohased. Lisaks võivad olla muutunud taotlemise asjaolud, näiteks on välismaalane vahetanud tööandjat või läinud elama teise riiki. Samuti ei ole otstarbekas kutsuda avalikult kõiki välismaalasi üles esitama soovi korral uut tähtajalise elamisloa taotlust, sest sel juhul

esitatakse taotlusi oluliselt rohkem, kui piirarvu jääk võimaldab tähtajalisi elamislube anda. See tõstab kunstlikult Politsei- ja Piirivalveameti menetluskoormust, kuigi paljudele tähtajalist elamisluba ei anta. Kui 2024. aasta jooksul on vaja siiski piirarvu jaotust muuta, on seda võimalik teha määrusemuudatusega.

Eelnõu §-ga 2 sätestatakse määruse jõustumine. Määrus jõustub 1. jaanuaril 2024. aastal, sest siis kehtestatakse Vabariigi Valitsuse korraldusega 2024. aasta piirarv.

3. Eelnõu vastavus EL-i õigusele

Eelnõul ei ole EL-i õigusega puutumust.

4. Määruse mõjud

Sihtrühm. Välismaalased, kellele on välja antud piirarvu arvestusse kuuluv tähtajaline elamisluba töötamiseks, ettevõtluseks, kaaluka riikliku huvi või välislepingu alusel.

Mõju kirjeldus ja olulisus: arvestades sihtgrupi suurust, on määruse rakendamise mõju väike. Eelnõu mõjutab piirarvu alla kuuluvaid välismaalasi, kuid ei riiva nende õigusi. Tänu sellele, et piirarv jaotatakse tähtajalise elamisloa taotlemise põhjuse ja andmise aluse järgi, ei täitu see täiesti juhuslikult. Piirarvu jaotuse alusel on võimalik asuda Eestisse elama välismaalastel, kes ei konkureeri Eesti tööjõuturul, aga kes loovad suurt lisaväärtust ning kelle Eestisse elama asumine on kooskõlas Eesti riigi ja ühiskonna huvidega.

Eelnõuga ei kaasne negatiivset mõju riigi julgeolekule ega välissuhetele. Võimalikku negatiivset mõju ja väärkasutusriske aitavad maandada:

- VMS-is sätestatud tähtajalise elamisloa andmise tingimused, millele vastavust hinnatakse elamisloa taotluse menetluses;
- kaalutusõigus elamisloa andmisel või sellest keeldumisel ning
- tõhus järelkontroll, milles on võimalik selgitada välja ja maandada võimalikke välismaalase ja tema Eestisse kutsujaga seotud riske.

5. Määruse rakendamisega seotud tegevused, vajalikud kulud ja määruse rakendamise eeldatavad tulud

Määruse rakendamisega ei kaasne lisategevusi, -kulusid ega -tulusid.

6. Määruse jõustumine

Määrus jõustub 1. jaanuaril 2024. aastal, millal kehtestatakse Vabariigi Valitsuse korraldusega 2024. aasta piirarv.

7. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitatakse eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu kooskõlastamiseks ministriumidele ning arvamuse avaldamiseks Eesti Ametiühingute Kesklidule, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Eesti Tööandjate Kesklidule, Kaitsepolitseiametile, Politsei- ja Piirivalveametile ning Teenusmajanduse Kojale.