

# Siseministri määruse „2020. aasta sisserände piirarvu ajaline jaotus aasta piires ning jagunemine elamisloa taotlemise põhjuse ja elamisloa andmise aluse järgi“ eelnõu seletuskiri

## 1. Sissejuhatus

### 1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõu on välja töötatud, et kehtestada välismaalaste seaduse (edaspidi *VMS*) alusel sisserände piirarvu alla arvatavate välismaalaste 2020. aasta sisserände piirarvu ajaline jaotus aasta piires ning piirarvu jagunemine elamisloa taotlemise põhjuse ja elamisloa andmise aluse järgi. Eelnõu on välja töötatud VMS-i § 114 lõike 2 alusel, mille kohaselt võib siseminister sisserände piirarvu raames määrusega kehtestada piirarvu jagunemise elamisloa taotlemise põhjuse ja elamisloa andmise aluse järgi, samuti ajalise jaotuse aasta piires.

### 1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Siseministeeriumi kodakondsus- ja rändepoliitika osakonna juhataja Ruth Annus (tel 612 5120, [ruth.annus@siseministeerium.ee](mailto:ruth.annus@siseministeerium.ee)) ja sama osakonna nõunik Eva Lillemäe ([eva.lillemae@siseministeerium.ee](mailto: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](mailto:doris.uudelt@siseministeerium.ee), tel 612 5248). Eelnõu ja seletuskirja on keeleliselt toimetanud Luisa Tõlkebüroo vanemtoimetaja Helen Noormägi (tel 626 4282, [helen.noormagi@luisa.ee](mailto:helen.noormagi@luisa.ee)).

### 1.3. Märkused

Eelnõu on seotud Vabariigi Valitsuse korralduse „Välismaalaste seaduse alusel sisserände piirarvu alla arvatavate välismaalaste 2020. aasta sisserände piirarvu kehtestamine“ eelnõuga. Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õiguse rakendamise ega Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga.

## 2. Eelnõu eesmärk

Eelnõu eesmärk on kehtestada 2020. aasta sisserände piirarvu ajaline jaotus 2020. aasta kahel poolaastal ning jaotada piirarv tähtajalise elamisloa taotlemise põhjuse ja elamisloa andmise aluse järgi, et tagada sisserände piirarvu jagunemine viisil, mis ühtiks Eesti majanduse arengu ja ühiskonna vajadustega ning tagaks sisserände tõhusa ja sihipärase juhtimise. Jagades sisserände piirarvu elamisloa taotlemise põhjuste ja elamisloa andmise aluste järgi, on piirarvu arvestuse alusel võimalik väljastada tähtajalisi elamislubasid

- 1) nii ettevõtlusega tegelemiseks kui ka töötamiseks sellistes Eesti riigile olulistes valdkondades, kus on tööjõuvajadus, ent Eestis napib kohalikku tööjõudu;
- 2) kaaluka riikliku huvi korral, võimaldades Eestisse elama asuda nendel välismaalastel, kes loovad suurt lisandväärtust ja kelle siia elama asumine on kooskõlas Eesti riigi ja ühiskonna huvidega.

## 3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

VMS-i § 113 lõike 2 järgi on aastane sisserände piirarv Eestisse sisserändavate välismaalaste piirarv, mis ei tohi ületada aastas 0,1 protsenti Eesti alalisest elanikkonnast. VMS-i §-s 5 on

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

Sisserände piirarv on arvatud liites kokku nende Eesti kodanike arvu, kelle elukoht on registreeritud Eesti rahvastikuregistris, ja nende Eesti kodanike arvu, kelle elukoht on registreerimata (elavad Eestis või välismaal), ning Eestis pikaajalise elaniku elamisloaga elavate välismaalaste arvu ja alalist elamisõigust omavate Euroopa Liidu (edaspidi *EL*) kodanike arvu – kokku 1 314 477 inimest (vt tabel 1).

**Tabel 1.** Nende Eesti kodanike arv, kelle elukoht on registreeritud Eesti rahvastikuregistris või kelle elukoht on registreerimata (elavad nii Eestis kui ka välismaal), seisuga 01.08.2019 (allikas: Eesti rahvastikuregister) ning pikaajalise elaniku elamisluba ja alalist elamisõigust omavate EL-i kodanike ja nende perekonnaliikmete arv seisuga 01.08.2019 (allikas: Politsei- ja Piirivalveamet, edaspidi *PPA*)

Eesti kodanikud, kelle elukoht on registreeritud Eestis või kelle elukoht on registreerimata	1 147 338 <sup>1</sup>
Välismaalased, kellel on pikaajalise elaniku elamisluba	158 810
Alalist elamisõigust omavad EL-i kodanikud ja nende perekonnaliikmed	8 329
<b>Kokku</b>	<b>1 314 477</b>

VMS-i järgi kuuluvad sisserände piirarvu arvestusse tähtajalised elamisload, mis antakse töötamiseks, ettevõtluseks, välislepingu või kaaluka riikliku huvi alusel.

Sisserände piirarvu alla ei kuulu:

- 1) EL-i liikmesriigi kodanikud;
- 2) Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigi kodanikud;
- 3) Šveitsi Konföderatsiooni kodanikud,

sest nende Eestisse saabumist, Eestis viibimist, töötamist ja Eestist lahkumist reguleerib Euroopa Liidu kodaniku seadus.

Samuti ei kohaldata tähtajaliste elamislubade korral sisserände piirarvu:

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

Piirarvu alla ei arvestata ka:

- 1) välismaalasi, kellele antakse tähtajaline elamisluba püsivalt Eestisse elama asumiseks;
- 2) välismaalasi, kellele antakse elamisluba töötamiseks info- ja kommunikatsioonitehnoloogia erialasel ametikohal;
- 3) välismaalasi, kellele antakse elamisluba töötamiseks iduettevõttes;
- 4) välismaalasi, kes asuvad tööle õppejõuna;
- 5) välismaalasi, kellele antakse elamisluba töötamiseks tippspetsialistina ehk kellele tööandja maksab vähemalt Eesti kahekordset keskmist töötasu;

<sup>1</sup> 1 130 123 Eesti kodanikku, kelle elukoht on registreeritud Eestis, ja 17 215 Eesti kodanikku, kelle elukoht on registreerimata.

- 6) välismaalasi, kellele antakse tähtjaline elamisluba ettevõtluseks suurinvestorina või seoses iduettevõtlusega.

Vabariigi Valitsuse korralduse „Välismaalaste seaduse alusel sisserände piirarvu alla arvatavate välismaalaste 2020. aasta sisserände piirarvu kehtestamine“ eelnõu kohaselt teeb Siseminister ettepaneku kehtestada 2020. aasta sisserände piirarvuks 1314 ehk 0,1 protsenti Eesti alalisest elanikkonnast (vt tabel 1).

VMS-i § 114 lõike 2 järgi võib valdkonna eest vastutav minister sisserände piirarvu raames kehtestada määrusega piirarvu jagunemise elamisloa taotlemise põhjuse ja elamisloa andmise aluse järgi, samuti ajalise jaotuse aasta piires.

Siseminister rakendab VMS-i § 114 lõikes 2 sätestatud võimalust ning jaotab 2020. aasta sisserände piirarvu nii elamisloa taotlemise põhjuse ja elamisloa andmise aluse järgi kui ka ajaliselt aasta piires. Määrus koosneb kolmest paragrahvist, millest viimases on sätestatud määruse jõustumine.

**Eelnõu §-ga 1** sätestatakse 2020. aasta sisserände piirarvu ajaline jaotus poolaasta kaupa. Esimesel poolaastal võib välja anda 657 elamisluba ja teisel poolaastal 657 elamisluba. 2016. aastal täitus sisserände piirarv detsembris, 2017. aastal juulis, 2018. aastal juunis ja 2019. aastal märtsis. Kui jaotada piirarv poolaasta kaupa, on võimalik tagada piirarvu õiglasem ja ühtlasem jaotamine kogu aasta jooksul. Ajaline jaotus aitab vältida olukorda, kus sisserände piirarv täitub suurenenud välistöjõu nõudluse tõttu juba aasta esimestel kuudel ja toob kaasa olukorra, kus ülejäänud aastal ei ole võimalik piirarvu arvestuse alusel elamislubasid rohkem välja anda.

**Eelnõu §-ga 2** sätestatakse 2020. aasta sisserände piirarvu jagunemine tähtjalise elamisloa taotlemise põhjuse ja elamisloa andmise aluse järgi. Kui vaadelda sisserände piirarvu alla kuuluvate tähtjaliste elamislubade jagunemist elamisloa andmise aluse järgi, on näha, et valdavalt on piirarvu alla arvatud tähtjalised elamisload, mis on antud töötamise eesmärgil. 2019. aastal anti sisserände piirarvu alla kuuluvatest elamislubadest 99,70 protsenti töötamise eesmärgil, 0,03 protsenti ettevõtluse eesmärgil ning 0 protsenti välislepingu alusel ja kaaluka riikliku huvi eesmärgil, seejuures väljastati enamik (95,58 protsenti) töötamiseks antud elamislube VMS-i üldistel tingimustel (vt tabelid 2 ja 3).

**Tabel 2.** Sisserände piirarvu alla kuuluvate tähtjaliste elamislubade jagunemine liigiti aastatel 2016–2019 (allikas: PPA)

Tähtjalise elamisloa andmise alus	2016	Osatähtsus piirarvu alla kuuluvatest elamislubadest %	2017	Osatähtsus piirarvu alla kuuluvatest elamislubadest %	2018	Osatähtsus piirarvu alla kuuluvatest elamislubadest %	2019	Osatähtsus piirarvu alla kuuluvatest elamislubadest %
ettevõtlus	17	1,29	19	1,44	14	1,06	4	0,30
töötamine	1290	97,95	1295	98,33	1300	98,71	1311	99,70
välisleping	10	0,76	3	0,23	1	0,08	0	0
kaalukas riiklik huvi	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>KOKKU</b>	<b>1317</b>	<b>100%</b>	<b>1317</b>	<b>100%</b>	<b>1315</b>	<b>100%</b>	<b>1315</b>	<b>100%</b>

**Tabel 3.** Sisserände piirarvu jagunemine aastatel 2016–2019 elamisloa andmise aluste kaupa (allikas: PPA)

Elamisloa alus	2016	2017	2018	2019
<b>1. Töötamine (kokku)</b>	<b>1290</b>	<b>1295</b>	<b>1300</b>	<b>1311</b>
eraõigusliku juriidilise isiku juhtorgani liige	46	35	39	25
üldtingimustel	407	852	1219	1253
lähetatud töötaja	523	207		
ekspert, nõustaja, konsultant	83	69	15	12
loominguline töötaja	16	6	8	4
sportlane, treener	35	23	11	7
vaimulik	39	46	1	4
õppejõud, õpetaja	18	7	3	4
tippspetsialist	109	43	0	0
EL-i sinine kaart	11	5	4	0
Eestis kõrgkooli lõpetanud	0	0	0	0
EL-i pikaajalise elaniku elamisloa alusel	3	2	0	0
<b>2. Ettevõtlus</b>	<b>17</b>	<b>19</b>	<b>14</b>	<b>4</b>
<b>3. Välisleping</b>	<b>10</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>0</b>
<b>KOKKU</b>	<b>1317</b>	<b>1317</b>	<b>1315</b>	<b>1315</b>

Selleks, et tagada sisserände piirarvu jagunemine viisil, mis ühtiks Eesti majanduse arengu ja ühiskonna vajadustega ning tagatud oleks ka sisserände tõhus ja sihipärane juhtimine, on põhjendatud jaotada 2020. aasta sisserände piirarv ka taotlemise põhjuste ja elamisloa andmise aluste järgi.

Arvestades piirarvu jagunemist aastatel 2016–2019 (vt tabel 2), on kavas kehtestada 2020. aasta sisserände piirarvu jagunemine olenevalt tähtajalise elamisloa andmise alusest järgmiselt. Kui tähtajaline elamisluba antakse:

- 1) **töötamiseks** või **kaaluka riikliku huvi korral**, on sisserände piirarvu määr 98,67 protsenti. Neil kahel alusel võib välja anda 1297 elamisluba (98,7 protsenti 1314-st). I poolaastal on sisserände piirarv 648 ja II poolaastal 649 (nimetatud kahe aluse vahel piirarvu täpsema jaotuse kohta vaata lisaks järgnevaid selgitusi);
- 2) **ettevõtluseks**, on sisserände piirarvu määr 1 protsent ja võib välja anda kuni 13 elamisluba (1 protsent 1314-st). I poolaastal on sisserände piirarv 7 ja II poolaastal 6;
- 3) **välislepingu alusel**, on sisserände piirarvu määr 0,27 protsenti ja võib välja anda kuni 4 elamisluba (0,27 protsenti 1314-st). I poolaastal on sisserände piirarv 2 ja II poolaastal 2.

**Tabel 4.** Sisserände piirarvu jagunemine 2020. aastal tähtajalise elamisloa väljaandmise aluse järgi

Tähtajalise elamisloa väljaandmise alus	Sisserände piirarv	Sisserände piirarvu määr (%)	Suurim võimalik elamislubade arv	Poolaasta	
				I	II
Töötamiseks	1314	98,67	1297	648	649
Kaalukas riiklik huvi					
Ettevõtlus					
Välislepingu alusel					
				<b>657</b>	<b>657</b>

Töandja põhitegevusala järgi töötamiseks antavate elamislubade puhul on jagunemise kehtestamisel lähtunud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi 2018. aastal koostatud tööjõuvajaduse ja -pakkumise prognoosist<sup>2</sup> ning OSKA valdkondlike uuringute<sup>3</sup> tulemustest. Tegevusalati on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi prognoosi kohaselt suurimad puudujäägid info ja side ning tervishoiu valdkonnas, töötlevas tööstuses (metallitööstus, elektri- ja elektroonikatööstus, puidutööstus), veonduses ja laonduses ning hariduses. OSKA valdkondlike uuringute tulemused on üldiselt olnud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi prognoosiga sarnased: kõige rohkem ületab nõudlus tööjõu järele pakkumise info ja side, tervishoiu, metsanduse ja puidutööstuse ning hariduse ja teaduse valdkonnas.

Arvestades eeltoodud prognoose ja uuringute tulemusi ning võttes aluseks aastatel 2016–2019 tähtajalise elamisloa töötamiseks andmise osakaalu nimetatud valdkondades (vt tabel 5), on kavas kehtestada sisserände piirarvu määrad ja neile vastav elamislubade arv olenevalt töandja põhitegevusalast järgmiselt:

- 1) info ja side valdkonnas on sisserände piirarv 195 ehk 15 protsenti 1297-st<sup>4</sup>.  
I poolaastal on valdkonna sisserände piirarv 98 ja II poolaastal 97;
- 2) tervishoiu valdkonnas on sisserände piirarv 13 ehk 1 protsent 1297-st.  
I poolaastal on valdkonna sisserände piirarv 6 ja II poolaastal 7;
- 3) töötleva tööstuse valdkonnas on sisserände piirarv 311 ehk 24 protsenti 1297-st.  
I poolaastal on valdkonna sisserände piirarv 156 ja II poolaastal 155;
- 4) veonduse ja laonduse valdkonnas on sisserände piirarv 91 ehk 7 protsenti 1297-st.  
I poolaastal on valdkonna sisserände piirarv 44 ja II poolaastal 45;
- 5) hariduse valdkonnas on sisserände piirarv 39 ehk 3% 1297-st.  
I poolaastal on valdkonna sisserände piirarv 19 ja II poolaastal 20.

Seega, lähtudes sisserände piirarvust, saab kaaluka riikliku huvi korral antavaid tähtajalisi elamislube I poolaastal välja anda 325 (tehe 648–323) ja II poolaastal 325 (tehe 649–324).

<sup>2</sup> Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Tööjõuvajaduse ja -pakkumise prognoos aastani 2026, [https://www.mkm.ee/sites/default/files/toojouprognosis\\_2026\\_lyhikirjeldus.pdf](https://www.mkm.ee/sites/default/files/toojouprognosis_2026_lyhikirjeldus.pdf).

<sup>3</sup> OSKA valdkondlikud ülevaated, <https://oska.kutsekoda.ee/oska-valdkonnad/>.

<sup>4</sup> 1297 on suurim võimalik väljastatavate elamislubade arv, lähtudes sisserände piirarvu määrest 98,67% ja sisserände piirarvust, mis on 1314 (98,67% 1314-st on 1297, vt tabel 4).

Nimetatud alusel tähtajalise elamisloa andmise eesmärk on luua võimalus asuda Eestisse elama välismaalasel, kellel puudub VMS-i § 118 punktides 1–5 ja 7 sätestatud elamisloa taotlemise alus<sup>5</sup>, kuid kelle Eestisse elama asumine on riiklikes huvides. Praegu kehtiva VMS-i § 200<sup>4</sup> kohaselt on välismaalasel, kellele on antud tähtajaline elamisluba kaaluka riikliku huvi korral, keelatud Eestis töötada, kuid see on aegunud ja ebamõistlik piirang, mis on kavandatud VMS-is kehtetuks tunnistada<sup>6</sup>. Seega võimaldab kaaluka riikliku huvi korral tähtajalise elamisloa andmine ning piirarvu jaotamine elamisloa taotlemise põhjuse ja selle andmise aluse järgi asuda Eestisse elama neil välismaalastel, kes loovad suurt lisandväärtust ja kelle elama asumine on kooskõlas Eesti riigi ja ühiskonna huvidega.

Hetkel kehtiva VMS-i kohaselt on kaaluka riikliku huvi korral elamisloa andmise üheks tingimusteks asjaolu, et välismaalasele elamisloa andmist peab toetama Vabariigi Valitsus või valitsusasutus (VMS § 200<sup>2</sup> p 1). Tähtajalise elamisloa taotluse juurde tuleb hetkel lisaks välismaalase fotole lisada Vabariigi Valitsuse või valitsusasutuse motiveeritud toetuskiri, kus on kirjeldatud, miks on välismaalase Eestisse elama asumine riiklikes huvides<sup>7</sup>. Vastavaid nõudeid on kavast täpsustada välismaalaste seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõuga (VMS IV etapp), mis on edastamisel Vabariigi Valitsusele ja planeeritud jõustumata üldises korras. Kaaluka riikliku huvi alusel välja antavad tähtajalised elamisload kuuluvad piirarvu arvestusse ja need peavad olema välja antud riiklikes huvides. Nimetatud eesmärgi tagamiseks tuleb edaspidi valdkonna eest vastutaval ministril, kes soovib toetuskirja esitada, see enne tähtajalise elamisloa taotluse juurde lisamist kooskõlastada Siseministeeriumiga.

**Tabel 5.** Tähtajalise elamisloa andmine töötamiseks tööandja põhitegevusala kaupa aastatel 2016–2019 (allikas: PPA)

Tegevusala	2016	Osatähtsus antud elamislubadest %	2017	Osatähtsus antud elamislubadest %	2018	Osatähtsus antud elamislubadest %	2019*	Osatähtsus antud elamislubadest %
info ja side	225	13	263	12	454	17	376	16
tervishoid	26	1	32	1	28	1	26	1
töötlev tööstus	474	26	428	19	579	21	668	28
veondus ja laondus	134	7	160	7	181	7	121	5
haridus	69	4	63	3	41	1	39	2
<b>KOKKU**</b>	<b>1800</b>	<b>100%</b>	<b>2272</b>	<b>100%</b>	<b>2748</b>	<b>100%</b>	<b>2418</b>	<b>100%</b>

\* 2019. aasta andmed on seisuga 21.08.2019.

\*\* kõik tähtajalised elamisload töötamiseks

**Eelnõu §-s 3** sätestatakse määruse jõustumine. Eelnõu kohaselt jõustub määrus 1. jaanuaril 2020. aastal.

#### 4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõus ei kasutata uusi termineid.

<sup>5</sup> Välismaalasi, keda arvestatakse sisserände piirarvu täitumise arvutamisel, aga kellel puudub piirarvu jaotamise tõttu võimalus seda saada, on põhjendatud lugeda VMS-i § 200<sup>1</sup> tähenduses välismaalasteks, kellel puudub VMS-i § 118 punktides 1–5 ja 7 sätestatud alusel elamisloa taotlemise alus.

<sup>6</sup> Selle sisuga muudatus koos selgitustega on kajastatud välismaalaste seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõus (VMS-i IV etapp), mis on edastamisel Vabariigi Valitsusele ja planeeritud jõustumata üldises korras.

<sup>7</sup> Siseministri 12.01.2017 määrus nr 7, § 18 p 3, <https://www.riigiteataja.ee/akt/119052018008>.

## **5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele**

Eelnõul ei ole Euroopa Liidu õigusega puutumust.

## **6. Määruse mõju**

Eelnõus kavandatud muudatused mõjutavad sisserände piirarvu alla kuuluvate välismaalaste jagunemist sisserände piirarvu raames, riivamata välismaalaste õigusi. Muudatus arvestab Eesti majanduse arengu ja ühiskonna vajadustega ning tagab sisserände tõhusa ja sihipärase juhtimise. Kui jagada piirarv taotlemise põhjuste ja elamisloa andmise aluste järgi, on piirarvu arvestuse alusel võimalik välja anda tähtajalisi elamislubasid

- 1) nii ettevõtlusega tegelemiseks kui ka töötamiseks sellistes Eesti riigile olulistes valdkondades, kus on tööjõuvajadus, ent Eestis napib kohalikku tööjõudu;
- 2) kaaluka riikliku huvi korral, võimaldades Eestisse elama asuda nendel välismaalastel, kes loovad suurt lisandväärtust ning kelle siia elama asumine on kooskõlas Eesti riigi ja ühiskonna huvidega.

Eelnõu määrusena jõustumisega ei kaasne negatiivset mõju riigi julgeolekule ega välissuhetele. Võimalikku negatiivset mõju ja väärkasutusriske aitavad maandada VMS-is sätestatud elamisloa andmise tingimused, millele vastavust hinnatakse elamisloa taotluse menetlemise käigus, kaalutusõigus elamisloa andmisel või sellest keeldumisel ning tõhus järelkontrolli menetlus, mille käigus on võimalik välja selgitada välismaalase ja tema Eestisse kutsujaga seotud võimalikud riskid ja need maandada. Muudatus mõjutab positiivselt PPA töökorraldust, kuna lähtudes sisserände piirarvu ajalisest jaotamisest, on välismaalaste elamislubade taotluste menetlemine aasta piires ühtlasemalt jagatud.

## **7. Määruse rakendamisega seotud tegevused, vajalikud kulud ja määruse rakendamise eeldatavad tulud**

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

## **8. Määruse jõustumine**

Määrus jõustub 1. jaanuaril 2020. aastal.

## **9. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon**

Eelnõu esitatakse eelnõude infosüsteemi EIS kaudu kooskõlastamiseks ministriumidele ning arvamuse avaldamiseks Kaitsepolitsei ametile, Politsei- ja Piirivalveametile, Eesti Tööandjate Keskliidule, Eesti Ametiühingute Keskliidule, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale ning Teenusmajanduse Kojale.