

# Siseministri määruse „2022. aasta sisserände piirarvu 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 2022. aasta sisserände 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 (edaspidi *määrus*).

### 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 Annika Murov ([annika.murov@siseministeerium.ee](mailto:annika.murov@siseministeerium.ee), tel 612 5079). Eelnõu ja seletuskirja juriidilist kvaliteeti on kontrollinud Siseministeeriumi kodakondsus- ja rändepoliitika osakonna õigusnõunik Jarmo Liliu (jarmo.liliu@siseministeerium.ee, tel 6125196).

### 1.3. Märkused

Eelnõu on seotud Vabariigi Valitsuse korralduse „Välismaalaste seaduse alusel sisserände piirarvu alla arvatavate välismaalaste 2022. aasta sisserände piirarvu kehtestamine“ eelnõuga. Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õiguse rakendamise ega Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga.

## 2. Eelnõu eesmärk

Eelnõu eesmärk on 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. Taotlemise põhjuste ja elamisloa andmise aluste järgi piirarvu jaotamise tulemusena on võimalik piirarvu arvestuse alusel välja anda tähtajalisi elamislubasid töötamiseks sellistes Eesti riigile olulistes valdkondades, kus esineb tööjõuvajadus, aga kus kohalik tööjõud ei kata kasvava majanduse tööjõuturu vajadusi.

Piirarvu jagunemine elamisloa andmise aluse ja põhjuse järgi selgub kooskõlastusringi tulemusena saadud sisendi alusel. Käesoleva seletuskirja aluseks olev määrus on üles ehitatud analoogselt kahe viimase aasta, s.o 2020. ja 2021. aasta sisserände piirarvu jagunemisele.

## 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 elamisloa või alaline elamisõigus.

Sisserände piirarv on arvatud liites kokku nende Eesti kodanike arvu, kelle elukoht on registreeritud 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 on see 1 315 055 inimest (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 01.09.2021 (allikas: Eesti rahvastikuregister) ning pikaajalise elaniku elamisluba ja alalist elamisõigust omavate EL-i kodanike ja nende perekonnaliikmete arv seisuga 01.09.2021 (allikas: Politsei- ja Piirivalveamet, edaspidi *PPA*)

Eesti kodanikud, kelle elukoht on registreeritud Eestis või kelle elukoht on registreerimata	1 149 837 <sup>1</sup>
Välismaalased, kellel on pikaajalise elaniku elamisluba	152 325
Alalist elamisõigust omavad EL-i kodanikud ja nende perekonnaliikmed	9567
<b>Kokku</b>	<b>1 311 729</b>

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

Sisserände piirarvu alla ei kuulu:

- 1) Euroopa Liidu (edaspidi *EL*) 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) Ühendkuningriigi kodanikele;
- 6) 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;
- 6) välismaalasi, kellele antakse tähtajaline elamisluba ettevõtluseks suurinvestorina või seoses iduettevõtlusega.

<sup>1</sup> 1 133 993 Eesti kodanikku, kelle elukoht on registreeritud Eestis, ja 15 844 Eesti kodanikku, kelle elukoht on registreerimata.

Vabariigi Valitsuse 3. detsembri 2020. a korraldusega nr 428 „Välismaalaste seaduse alusel sisserände piirarvu alla arvatavate välismaalaste 2021. aasta sisserände piirarvu kehtestamine“ kehtestati 2021. aasta sisserände piirarvuks 1315 isikut, mis on 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 2021. aasta sisserände piirarvu elamisloa taotlemise põhjuse ja elamisloa andmise aluse järgi. Määrus koosneb kahest paragrahvist, millest viimases on sätestatud määruse jõustumine.

**Eelnõu §-ga 1** sätestatakse 2022. 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 läinud tähtjalised elamisload, mis on antud töötamise eesmärgil. 2020. aastal anti sisserände piirarvu alla kuuluvatest elamislubadest 96,6 protsenti töötamise eesmärgil, 0,76 protsenti ettevõtluse eesmärgil ning 0,07 protsenti välislepingu alusel. Seejuures oli enamik töötamise eesmärgil väljastatud elamislube antud VMS-i üldistel tingimustel (vt tabelid 2 ja 4).

**Tabel 2.** Sisserände piirarvu alla kuuluvate tähtjaliste elamislubade jagunemine liigiti aastatel 2018–2021 (allikas: PPA, seisuga 01.09.2021)

Tähtjalise elamisloa andmise alus	2018	Osatähtsus piirarvu alla kuuluvatest elamislubadest %	2019	Osatähtsus piirarvu alla kuuluvatest elamislubadest %	2020	Osatähtsus piirarvu alla kuuluvatest elamislubadest %	2021 (01.09)	Osatähtsus piirarvu alla kuuluvatest elamislubadest %
ettevõtlus	14	1,06	4	0,30	10	0,76%	7	0,53%
töötamine	1300	98,71	1311	99,70	1271	96,72%	1279	97,26%
välisleping	1	0,08	0	0	1	0,07%	0	0
<b>Kokku</b>	<b>1315</b>	<b>100%</b>	<b>1315</b>	<b>100%</b>	<b>1282</b>	<b>97,5%</b>	<b>1286</b>	<b>97,8%</b>

**Tabel 3.** 2020. ja 2021. aasta sisserände piirarvu jaotus ja tähtjalise elamisloa saajate hulk (allikas: PPA, seisuga 01.09.2021)

Taotlemise põhjus	Jaotus		Välja antud		Kasutamata	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021 (01.09)
VMS 181 lg 1 p 4 – loominguiline töötaja	28	25	5	1	23	24
VMS 181 lg 1 p 7 – sportlane, treener, spordikohtunik	18	24	18	24	0	0
Välisleping	10	5	1	0	9	5
Vabalt jagamiseks	1258	1261	1258	1261	0	0
<b>Kokku</b>	<b>1314</b>	<b>1315</b>	<b>1282</b>	<b>1286</b>	<b>32</b>	<b>29</b>

Piirarv täitus täiel määral aastatel 2016-2019 ning on aasta-aastalt täitunud üha kiremini: 2016. aastal detsembris, 2017. aastal juulis, 2018. aastal juunis ning 2019. aastal märtsis. Kuigi 2020. aastal ning käesoleval aastal (seisuga 01.09) on teatud hulk väljastamata tähtajalisi elamislubasid, täitus vabalt jaotamiseks mõeldud piirmäär mõlemal aastal juba aasta esimestel päevadel.

2020. aastal jäi väljastamata 32 tähtajalist elamisluba: 23 töötamiseks etendusasutuses loominguulise töötajana etendusasutuse seaduse tähenduses ja 9 välislepingu alusel. Kasutamata jäänud piirarvu jaotise põhjuseks on COVID-19 pandeemia põhjustatud kriis ja eriolukord, mille tõttu katkes või oli häiritud nii etendusasutuste töö kui piiriülene liikumine. Käesoleva aasta 01.09 seisuga ei ole 2021. aasta sisserände piirarv täitunud ning väljastamata on 29 tähtajalist elamisluba: 24 töötamiseks etendusasutuses loominguulise töötaja etendusasutuse seaduse tähenduses ja 5 välislepingu alusel (tabel 3). Väljastamata tähtajaliste elamislubade osakaalu saab samuti põhjendada pandeemia mõjude jätkumisega.

**Tabel 4.** Sisserände piirarvu jagunemine aastatel 2013–2021 elamisloa andmise aluste kaupa (allikas: PPA, seisuga 01.09.2021)

Elamisloa alus	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 (01.09)
<b>1. Töötamine (kokku)</b>	<b>518</b>	<b>829</b>	<b>1210</b>	<b>1290</b>	<b>1295</b>	<b>1300</b>	<b>1311</b>	<b>1270</b>	<b>1279</b>
eraõigusliku juriidilise isiku juhtorgani liige	0	0	61	46	35	39	25	34	23
üldtingimustel	0	0	244	407	852	1219	1253	1174	1201
lähetatud töötaja	168	315	604	523	207				
ekspert, nõustaja, konsultant	0	0	101	83	69	15	12	16	14
loominguuline töötaja	0	0	17	16	6	8	4	5	1
sportlane, treener	0	0	24	35	23	11	7	18	24
vaimulik	0	0	20	39	46	1	4	13	7
õppejõud, õpetaja	0	0	21	18	7	3	4	10	9
tippspetsialist	6	58	99	109	43	0	0		
EL-i sinine kaart	11	12	16	11	5	4	0		
Eestis kõrgkooli lõpetanud	0	0	1	0	0	0	0		
EL-i pikaajalise elaniku elamisloa alusel	0	0	2	3	2	0	0	1	
<b>2. Ettevõtlus</b>	<b>43</b>	<b>24</b>	<b>21</b>	<b>17</b>	<b>19</b>	<b>14</b>	<b>4</b>	<b>10</b>	<b>7</b>
<b>3. Välisleping</b>	<b>41</b>	<b>35</b>	<b>21</b>	<b>10</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>
<b>KOKKU</b>	<b>602</b>	<b>888</b>	<b>1252</b>	<b>1317</b>	<b>1317</b>	<b>1315</b>	<b>1315</b>	<b>1282</b>	<b>1286</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 ka 2022. aasta sisserände piirarv taotlemise põhjuste ja elamisloa andmise aluste järgi.

Piirarvu jaotuse loomisel arvestatakse kooskõlastusringi raames esitatud valdkonna eest vastutavate ministriumite ettepanekute ja partneritelt saadud tagasisidega.

Analoogselt piirarvu jagunemisele aastatel 2020 ja 2021, on esialgu kavas:

- kehtestada töötamiseks etendusametis loominguks töötajana etendusametis seaduse tähenduses antavate tähtajaliste elamislubade 2021. aasta piirarvuks ... elamisluba;
- kehtestada erialaseks tegevuseks sportlasena, treenerina, spordikohtunikuna või sporditöötajana spordialaliidu kutsel antavate tähtajaliste elamislubade 2021. aasta piirarvuks ... elamisluba;
- kehtestada välislepingu alusel antavate tähtajaliste elamislubade 2021. aasta piirarvuks ... elamisluba.

**Eelnõu §-s 2** sätestatakse määruse jõustumine. Eelnõu kohaselt jõustub määrus 1. jaanuaril 2022. aastal.

#### **4. Eelnõu terminoloogia**

Eelnõus ei kasutata uusi termineid.

#### **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 seejuures välismaalaste õigusi. Kui jagada piirarv taotlemise põhjuste ja elamisloa andmise aluste järgi, ei täitu piirarv täiel määral juhuslikkuse alusel ning eraldi piirmäär on nähtud ette spordi- ja kultuurivaldkonnale. Piirarvu arvestuse alusel võimalik Eestisse elama asuda nendel välismaalastel, kes ei konkureeri Eesti tööjõuturul, aga kes loovad suurt lisandväärtust ja kelle süa elama asumine on kooskõlas Eesti riigi ja ühiskonna huvidega.

Eelnõu määrusena jõustumisega ei kaasne negatiivset mõju riigi julgeolekule ega välissuhetele. Võimalikke negatiivseid mõjusid ja väärkasutusriske aitavad maandada VMS-is sätestatud elamisloa andmise tingimused, millele vastavust hinnatakse elamisloa taotluse menetluse käigus ning kaalutusõigus elamisloa andmisel või sellest keeldumisel. Samuti tõhus järelkontrolli menetlus, mille käigus on võimalik välja selgitada ja maandada võimalikke välismaalase ja tema Eestisse kutsujaga seotud riske.

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

Määruse rakendamise ega ei kaasne lisategevusi, -kulutusi ega -tulusi.

#### **8. Määruse jõustumine**

Määrus jõustub 1. jaanuaril 2022. aastal.

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

Eelnõu esitati eelnõude infosüsteemi EIS kaudu kooskõlastamiseks ministriumidele ning arvamuse avaldamiseks Kaitsepolitseiametile, Politsei- ja Piirivalveametile, Eesti Tööandjate Kesklidule, Eesti Ametiühingute Kesklidule, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale ning Teenusmajanduse Kojale. Märkustega arvestamise tabel on lisatud seletuskirjale (lisa).