

Siseministri määruse „2023. 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 2023. 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 piirivalve- ja rändepoliitika osakonna juhataja Janek Mägi (tel 612 5061, janek.magi@siseministeerium.ee) ja sama osakonna nõunik Eva Lillemäe (eva.lillemae@siseministeerium.ee, tel 612 5079). Eelnõu ja seletuskirja juriidilist kvaliteeti on kontrollinud Siseministeeriumi piirivalve- ja rändepoliitika osakonna õigusnõunik Jarmo Lilium (jarmo.lilium@siseministeerium.ee).

1.3. Märkused

Eelnõu on seotud Vabariigi Valitsuse korralduse „Välismaalaste seaduse alusel sisserände piirarvu alla arvatavate välismaalaste 2023. 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 arvestades seejuures, et piirarvu jaotus peegeldaks majanduse ja ettevõtjate vajadusi, väheneks vabalt jaotatav osa ning tagatud oleks piirarvu jaotus kõrget lisandväärtust loovatele välismaalastele. Käesoleva seletuskirja aluseks olev määrus on üles ehitatud analoogselt viimase aasta, s.o 2022. 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 elamisluba 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 1 307 302 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 1. september 2022. aasta (allikas: Eesti rahvastikuregister) ning pikaajalise elaniku elamisluba ja alalist elamisõigust omavate EL-i kodanike ja nende perekonnaliikmete arv seisuga 1. september 2022. aasta (allikas: Politsei- ja Piirivalveamet, edaspidi *PPA*)

| | |
|--|------------------------|
| Eesti kodanikud, kelle elukoht on registreeritud Eestis või kelle elukoht on registreerimata | 1 148 480 ¹ |
| Välismaalased, kellel on pikaajalise elaniku elamisluba | 148 551 |
| Alalist elamisõigust omavad EL-i kodanikud ja nende perekonnaliikmed | 10 271 |
| Kokku | 1 307 302 |

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 aasta keskmise brutokuupalga ja koefitsiendi 1,5 korrutisega võrdset töötasu;
- 6) välismaalasi, kellele antakse tähtajaline elamisluba ettevõtluseks suurinvestorina või seoses iduettevõtlusega.

¹ 1 131 915 Eesti kodanikku, kelle elukoht on registreeritud Eestis, ja 16 565 Eesti kodanikku, kelle elukoht on registreerimata.

VMS-i § 114 lõike 2 järgi võib valdkonna eest vastutav minister sisserände piiraru raames kehtestada määrusega piiraru 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 2023. aasta sisserände piiraru elamisloa taotlemise põhjuse ja elamisloa andmise aluse järgi. Määrus koosneb kahest paragrahvist, millest viimasest on sätestatud määruse jõustumine.

Eelnõu §-ga 1 sätestatakse 2023. aasta sisserände piiraru jagunemine tähtajalise elamisloa taotlemise põhjuse ja elamisloa andmise aluse järgi. Kui vaadelda sisserände piiraru alla kuuluvate tähtajaliste elamislubade jagunemist elamisloa andmise aluse järgi, on näha, et valdavalt on piiraru alla läinud tähtajalised elamisload, mis on antud töötamise eesmärgil.

2020. aastal anti sisserände piiraru alla kuuluvatest elamislubadest 96,7 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 piiraru alla kuuluvate tähtajaliste elamislubade jagunemine liigiti aastatel 2019–2022 (allikas: PPA, seisuga 01.09.2022)

| Tähtajalise elamisloa andmise alus | 2019 | Osatähtsus piiraru alla kuuluvatest elamislubadest % | 2020 | Osatähtsus piiraru alla kuuluvatest elamislubadest % | 2021 | Osatähtsus piiraru alla kuuluvatest elamislubadest % | 2022 (01.09) | Osatähtsus piiraru alla kuuluvatest elamislubadest % |
|------------------------------------|-------------|--|-------------|--|-------------|--|--------------|--|
| ettevõtlus | 4 | 0,3 | 10 | 0,76% | 7 | 0,53% | 2 | 0,15% |
| töötamine | 1311 | 99,7 | 1271 | 96,72% | 1279 | 97,26% | 1249 | 95,27% |
| välisleping | 0 | 0 | 1 | 0,07% | 0 | 0 | 2 | 0,15% |
| Kokku | 1315 | 100% | 1282 | 97,50% | 1286 | 97,80% | 1253 | 95,57% |

Tabel 3. Sisserände piiraru raames välja antud tähtajalised elamisload ja kasutamata jäänud piirarv aastatel 2020, 2021 ja 2022 (allikas: PPA, seisuga 01.09.2022)

| Taotlemise põhjus | Jaotus | | | Välja antud | | | Kasutamata | | |
|---|--------|------|------|-------------|------|------|------------|------|--------------|
| | 2020 | 2021 | 2022 | 2020 | 2021 | 2022 | 2020 | 2021 | 2022 (01.09) |
| VMS 181 lg 1 p 4 – loominguuline töötaja | 28 | 25 | 23 | 5 | 1 | 2 | 23 | 24 | 21 |
| VMS 181 lg 1 p 7 – sportlane, treener, spordikohtunik | 18 | 24 | 26 | 18 | 24 | 10 | 0 | 0 | 16 |
| Välisleping | 10 | 5 | 5 | 1 | 0 | 2 | 9 | 5 | 3 |
| Töötamiseks töötleva tööstuse valdkonnas | | | 300 | | | 300 | | | 0 |
| Töötamiseks ehituse valdkonnas | | | 200 | | | 200 | | | 0 |

| | | | | | | | | | |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-----------|-----------|-----------|
| Töötamiseks veonduse ja laonduse valdkonnas | | | 100 | | | 100 | | | 0 |
| Ettevõtlus | | | 20 | | | 2 | | | 18 |
| Vabalt jagamiseks | 1258 | 1261 | 637 | 1258 | 1261 | 637 | 0 | 0 | 0 |
| Kokku | 1314 | 1315 | 1311 | 1282 | 1286 | 1253 | 32 | 29 | 58 |

Piirarv täitus täiel määral aastatel 2016–2019 ning on aasta-aastalt täitunud üha kiiremini: 2016. aastal detsembris, 2017. aastal juulis, 2018. aastal juunis ning 2019. aastal märtsis. Kuigi 2020. aastal, 2021. aastal ning käesoleval aastal (seisuga 01.09) on teatud hulk väljastamata tähtjalisi elamislubasid, täitus vabalt jaotamiseks mõeldud piirmäär mõlemal aastal juba aasta esimestel päevadel.

2020. aastal jäi väljastamata 32 tähtjalist elamisluba: 23 töötamiseks etendusasutuses loominguilise töötajana etendusasutuse seaduse tähenduses ja 9 välislepingu alusel. 2021. aastal jäi väljastamata 29 tähtjalist elamisluba: 24 töötamiseks etendusasutuses loominguilise töötajana etendusasutuse seaduse tähenduses ja 5 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 1.09 seisuga ei ole 2022. aasta sisserände piirarv täitunud ning väljastamata on 58 tähtjalist elamisluba: 21 töötamiseks etendusasutuses loominguilise töötaja etendusasutuse seaduse tähenduses, 16 töötamiseks sportlase, treeneri, spordikohtunikuna, 3 välislepingu alusel ja 18 ettevõtluse alusel (tabel 3). Väljastamata tähtjaliste elamislubade osakaalu saab samuti põhjendada pandeemia mõjude jätkumisega. Samuti on mõju avaldanud Venemaa Föderatsiooni ja Valgevene kodanike suhtes kehtestatud rahvusvahelised sanktsioonid.

Tabel 4. Sisserände piirarvu jagunemine aastatel 2012–2022 elamisloa andmise aluste kaupa (allikas: PPA, seisuga 01.09.2022)

| Elamisloa alus | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 (01.09) |
|--|------------|------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| 1. Töötamine (kokku) | 500 | 518 | 829 | 1210 | 1290 | 1295 | 1300 | 1311 | 1270 | 1279 | 1249 |
| Eraõiguslik juriidilise isiku juhtorgani liige | | | | 61 | 46 | 35 | 39 | 25 | 34 | 23 | 7 |
| üldtingimustel | | | | 244 | 407 | 852 | 1219 | 1253 | 1174 | 1200 | 1213 |
| lähetatud töötaja | 180 | 168 | 315 | 604 | 523 | 207 | | | | | |
| ekspert, nõustaja, konsultant | | | | 101 | 83 | 69 | 15 | 12 | 16 | 14 | 7 |
| väliseping (VMS §181 lg 1 p3) | | | | | | | | | | 1 | |
| loominguiline töötaja | | | | 17 | 16 | 6 | 8 | 4 | 5 | 1 | 2 |
| sportlane, treener | | | | 24 | 35 | 23 | 11 | 7 | 18 | 24 | 10 |
| vaimulik/nunn/munk | | | | 20 | 39 | 46 | 1 | 4 | 13 | 7 | 4 |
| õppejõud, õpetaja | | | | 21 | 18 | 7 | 3 | 4 | 10 | 9 | 4 |
| tippspetsialist | | 6 | 58 | 99 | 109 | 43 | | | | | |
| EL-i sinine kaart | | 11 | 12 | 16 | 11 | 5 | 4 | 2 | | | |

| | | | | | | | | | | | |
|---|------------|------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Eestis kõrgkooli lõpetanud | | | | 1 | | | | | | 2 | |
| EL-i pikaajalise elaniku elamisloa alusel | | | | 2 | 3 | 2 | | | 1 | | |
| 2. Ettevõtlus | 56 | 43 | 24 | 21 | 17 | 19 | 14 | 4 | 10 | 7 | 2 |
| 3. Välisleping | 25 | 41 | 35 | 21 | 10 | 3 | 1 | | 1 | 0 | 2 |
| KOKKU | 581 | 602 | 888 | 1252 | 1317 | 1317 | 1315 | 1315 | 1282 | 1286 | 1253 |

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 2023. aasta sisserände piirarvu taotlemise põhjuste ja elamisloa andmise aluste järgi.

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

Analoogselt piirarvu jagunemisega 2022. aastal, on esialgu kavas jaotada sisserände piirarvu tähtajalise elamisloa taotlemise põhjuse ja elamisloa andmise aluse järgi järgmiselt:

- 1) töötamiseks etendusasutustes loominguilise töötajana etendusasutuse seaduse tähenduses on tähtajalise elamisloa taotlemiseks arvestuslik piirmäär _____;
- 2) erialaseks tegevuseks sportlasena, treenerina, spordikohtunikuna või sporditöötajana spordialaliidu kutsel on tähtajalise elamisloa taotlemiseks arvestuslik piirmäär _____;
- 3) töötamiseks Välisministeeriumi poolt akrediteeritud ajakirjanikuna on tähtajalise elamisloa taotlemiseks arvestuslik piirmäär _____;
- 4) töötamiseks töötleva tööstuse valdkonnas on tähtajalise elamisloa arvestuslik piirmäär _____;
- 5) töötamiseks ehituse valdkonnas on tähtajalise elamisloa arvestuslik piirmäär _____;
- 6) töötamiseks veonduse ja laonduse valdkonnas on tähtajalise elamisloa arvestuslik piirmäär _____;
- 7) välislepingu alusel on tähtajalise elamisloa arvestuslik piirmäär _____;
- 8) ettevõtluseks on tähtajalise elamisloa arvestuslik piirmäär _____.

Samuti näha ette, et kui loetletud jaotuskategooriates kehtestatud piirmäärad 30. septembriks 2023. aastal täitunud ei ole, kuulub järelejäänud osa piirmäärdest sisserände piirarvu raames vabalt jaotamiseks.

Eelnõu §-s 2 sätestatakse määruse jõustumine. Eelnõu kohaselt jõustub määrus 1. jaanuaril 2023. aastal, sest siis määratakse kindlaks aastane sisserände piirarv.

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. Piirarvu arvestuse alusel võimalik Eestisse elama asuda nendel välismaalastel, kes ei konkureeri Eesti tööjõuturul, aga kes loovad suurt lisandväärtust ja kelle süia 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 rakendamisega ei kaasne lisategevusi, -kulutusi ega -tulusid.

8. Määruse jõustumine

Määrus jõustub 1. jaanuaril 2023. aastal.

9. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

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