

Siseministri määruse „2025. 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 2025. aasta sisserände piirarvu (edaspidi *piirarv*) jaotus tähtjalise 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 tähtjalisi elamisloa taotlemiseks Eestile olulistest valdkondades, kus on tööjõuvajadus, aga kus kohalik tööjõud ei kata kasvava majanduse tööjõuturu vajadusi.

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 on keeleliselt toimetanud Siseministeeriumi õigusosakonna keeletoimetaja 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 2025. aasta sisserände piirarvu kehtestamine“ eelnõuga.

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

Eelnõu koostamisel on arvestatud Vabariigi Valitsuse korralduse „Välismaalaste seaduse alusel sisserände piirarvu alla arvatavate välismaalaste 2025. aasta sisserände piirarvu kehtestamine“ eelnõu ja siseministri määruse „2025. aasta sisserände piirarvu jagunemine elamisloa taotlemise põhjuse ja elamisloa andmise aluse järgi“ eelnõu kooskõlastusringil esitatud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Välisministeeriumi, Kliimaministeeriumi ja Kultuuriministeeriumi ettepanekutega (vt täpsemalt ettepanekuid eelnõu lisa esitatud kooskõlastustabelis).

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kahest paragrahvist, millest teises sätestatakse määruse jõustumine.

Eelnõu §-ga 1 sätestatakse, kuidas jaotub 2025. aasta piirarv tähtjalise elamisloa taotlemise põhjuse ja andmise aluse järgi.

→ **Piirarv ja selle arvutamine**

Aastane piirarv on VMS-i § 113 lõike 2 järgi Eestisse sisseändavate välismaalaste piirarv, mis ei tohi ületada aastas 0,1% 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.

Eesti alaline elanikkond arvutatakse, liites kokku:

- 1) nende Eesti kodanike arvu, kelle elukoht on registreeritud rahvastikuregistris või 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 2024. aasta 1. septembri seisuga 1 298 064 inimest (vt tabel 1).

Tabel 1. Eesti alaline elanikkond seisuga 01.09.2024 (allikas: rahvastikuregister ning Politsei- ja Piirivalveamet)

Nende Eesti kodanike arv, kelle elukoht on registreeritud rahvastikuregistris või registreerimata	1 144 849 ¹
Välismaalased, kellel on pikaajalise elaniku elamisluba	141 767
Alalise elamisõigusega EL-i kodanikud ja nende perekonnaliikmed	11 447
KOKKU	1 298 064

→ Piirarvu kohaldamine

VMS-i järgi on piirarv tähtajaliste 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 tähtajaline 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 tähtajaline 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;

¹ 1 129 419 Eesti kodanikku, kelle elukoht on registreeritud rahvastikuregistris, ja 15 430 Eesti kodanikku, kelle elukoht on registreerimata.

- 6) ettevõtluseks suurinvestorina või seoses iduettevõtlusega;
- 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. 2023. aastal anti tähtajaliste elamislubade piirarvust 99,84% töötamiseks, 0% ettevõtluseks ja 0,16% välislepingu alusel. Seejuures anti töötamiseks enamik tähtajalisi elamisluube VMS-i üldistel tingimustel (vt tabelid 2 ja 3).

Tabel 2. Piirarvu jaotus aastatel 2021–2024 (allikas: Politsei- ja Piirivalveamet)

Tähtajalise elamisloa andmise alus	2021	Osatähtsus piirarvu alla kuuluvatest elamislubadest %	2022	Osatähtsus piirarvu alla kuuluvatest elamislubadest %	2023	Osatähtsus piirarvu alla kuuluvatest elamislubadest %	2024 (01.09)	Osatähtsus piirarvu alla kuuluvatest elamislubadest %
ettevõtlus	7	0,5%	6	0,47%	0	0,00%	0	0,00%
töötamine	1279	99,5%	1274	99,30%	1246	99,84%	1009	99,90%
välisleping	0	0,0%	3	0,23%	2	0,16%	2	0,20%
Kokku	1286	100%	1283	100%	1248	100%	1011	100%

Tabel 3. Piirarvu jaotus aastatel 2015–2024 (allikas: Politsei- ja Piirivalveamet)

Elamisloa alus	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (01.09)
1. Töötamine, sh:	1210	1290	1295	1300	1311	1270	1279	1274	1246	1009
eraõiguslik juriidilise isiku juhtorgani liige	61	46	35	39	25	34	23	7	7	12
üldtingimustel	244	407	852	1219	1253	1174	1200	1226	1200	930
lähetatud töötajana	604	523	207	0	0	0	0	0		
ekspert, nõustaja või konsultandina	101	83	69	15	12	16	14	7	1	20
välislepingu alusel (VMS § 181 lg 1 p 3)	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
loomingulise töötajana	17	16	6	8	4	5	1	4	3	6
erialaseks tegevuseks sportlase, treeneri, spordikohtuniku või sporditöötajana	24	35	23	11	7	18	24	10	23	14
vaimuliku, nunna või mungana	20	39	46	1	4	13	7	4	1	7
akrediteeritud ajakirjanikuna	0	0	0	0	0	0	0	10	7	3
õppejõu või õpetajana	21	18	7	3	4	10	9	4	4	12
tippspetsialistina	99	109	43	0	0	0	0	0	0	0
EL-i sinise kaardi alusel	16	11	5	4	2	0	0	0	0	5

Eestis kõrgkooli lõpetamise alusel	1	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0
EL-i pikaajalise elaniku elamisloa alusel	2	3	2	0	0	1	0	0	0	0	0
2. Ettevõtlus	21	17	19	14	4	10	7	6	0	0	0
3. Välisleping	21	10	3	1	0	1	0	3	2	2	2
KOKKU	1252	1317	1317	1315	1315	1282	1286	1283	1248	1011	1011

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 elamislood juba aasta esimestel päevadel. Sama kehtib ka 2023. aasta kohta. 2024. aastal ei ole piirarv täitnud ning 01.09 seisuga oli vabalt jaotatavast osast kasutamata 154.

- **2021. aastal** jäi piirarvust andmata 29 tähtajalist elamisluba: 24 töötamiseks etendus-asutuses loominguilise töötajana etendusasutuse 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 rahvusvahelised sanktsioonid.
- **2023. aastal** jäi piirarvust andmata 36 tähtajalist elamisluba: 13 töötamiseks etendus-asutuses loominguilise töötajana etendusasutuse seaduse tähenduses, 4 töötamiseks sportlase, treeneri, spordikohtuniku või sporditöötajana, 1 välislepingu alusel, 5 ettevõtluseks ja 13 töötamiseks ajakirjanikuna.
- **2024. aasta** 1. septembri seisuga on piirarvust andmata 292 tähtajalist elamisluba: 9 töötamiseks etendusasutuses loominguilise töötajana etendusasutuse seaduse tähenduses, 20 töötamiseks sportlase, treeneri, spordikohtuniku või sporditöötajana, 3 välislepingu alusel, 74 töötamiseks veonduse ja laonduse valdkonnas, ettevõtluseks ja 32 töötamiseks ajakirjanikuna, 154 vabalt jaotamiseks (tabel 4).

Tabel 4. Piirarv ning antud ja andmata tähtajalised elamislood aastatel 2021–2024 (allikas: Politsei- ja Piirivalveamet)

Taotlemise põhjus	Jaotus				Välja antud				Kasutamata			
	2021	2022	2023	2024	2021	2022	2023	2024	2021	2022 ²	2023	2024 (01.09)
töötamiseks loominguilise töötajana	25	23	19	15	1	4	3	6	24	-	13	9
erialaseks tegevuseks sportlase, treeneri,	24	26	30	34	24	10	23	14	0	-	4	20

² 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 etendusasutuses loominguilise töötajana etendusasutuse seaduse tähenduses – 5;
- välislepingu alusel – 1;
- ülejäänud osa vabalt.

spordikohtuniku või sporditöötajana												
välislepingu alusel	5	5	5	5	0	3	2	2	5	-	1	3
töötamiseks töötleva tööstuse valdkonnas	0	300	600	0	0	300	600	0	0	-	0	0
töötamiseks ehituse valdkonnas	0	200	200	0	0	200	200	0	0	-	0	0
töötamiseks veonduse ja laonduse valdkonnas	0	100	100	200	0	100	100	126	0	-	0	74
ettevõtluseks	0	20	5	0	0	6	0	0	0	-	5	0
töötamiseks ajakirjanikuna	0	0	35	35	0	10	7	3	0	-	13	32
vabalt jagamiseks	1261	637	313	1041	1261	650	313	860	0	-	0	154
Kokku	1315	1311	1307	1303	1286	1283	1248	1011	29	28	36	292

→ 2025. 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 2025. aasta piirarv tähtajalise elamisloa taotlemise põhjuse ja andmise aluse järgi. Piirarvu jaotamisel arvestatakse kooskõlastusringis esitatud valdkonna eest vastutavate ministeeriumide ettepanekute ja partneritelt saadud tagasisidega. Siseministri määruse „2025. aasta sisserände piirarvu jagunemine elamisloa taotlemise põhjuse ja elamisloa andmise aluse järgi“ eelnõu kooskõlastusringil taotles piirmäär Välisministeerium, Kultuuriministeerium ja Kliimaministeerium. Arvestades valdkonna eest vastutavate ministeeriumide ettepanekuid (vt täpsemalt ettepanekuid eelnõu lisas esitatud kooskõlastustabelist) ning aastate 2021-2024 elamislubade ja lühiajalise töötamise registreerimise statistikat, on kavas jaotada 2025. aasta sisserände piirarv järgmiselt:

- 1) töötamiseks veonduse ja laonduse valdkonnas on tähtajalise elamisloa arvestuslik piirmäär 150;
- 2) töötamiseks etendusasutustes loominguilise töötajana etendusasutuse seaduse tähenduses on tähtajalise elamisloa töötamiseks arvestuslik piirmäär 15;
- 3) erialaseks tegevuseks sportlase, treeneri, spordikohtuniku või sporditöötajana spordialaliidu kutsel on tähtajalise elamisloa töötamiseks arvestuslik piirmäär 34;
- 4) töötamiseks Välisministeeriumi poolt akrediteeritud ajakirjanikuna on tähtajalise elamisloa töötamiseks arvestuslik piirmäär 35;
- 5) välislepingu alusel on tähtajalise elamisloa arvestuslik piirmäär 5.

Määrusega ei reguleerita piirarvu jagunemist muul elamisloa andmise alusel. Seega arvestades eeltoodud jaotust ning tekkivat jääki ($1298-150-15-34-35-5=1059$), võib sõltumata tähtajalise elamisloa taotlemise alusest 2025. aastal piirarvu arvestuses välja anda 1059 tähtajalist elamisluba (82% protsenti 1298-st). Juhul kui piirarvu raames reserveeritud jaotuskategooriad

on täitunud, säilib nimetatud valdkondadel võimalus elamisloa taotleda ka piirarvu vabalt jaotamiseks jäävast osast (näiteks kui töötamiseks veonduse ja laonduse valdkonnas arvestuslik piirmäär 150 on täitunud, on võimalus elamisloa taotleda ka vabalt jaotamiseks jäävast osast ehk 1059-st). Jaotuse näol on seega tegemist valdkondadele reserveeritud arvestusliku osaga, mille täitumine ei sea piiranguid elamisloa taotlemiseks piirarvu raames vabalt jaotamiseks jäävast osast. Kui 2025. aasta jooksul ilmneb vajadus teha muudatusi piirarvu jaotuses, siis selleks on võimalik kõnesolevat määrust aasta jooksul muuta.

Eelnõu §-ga 2 sätestatakse määruse jõustumine. Määrus jõustub 1. jaanuaril 2025. aastal, sest siis kehtestatakse Vabariigi Valitsuse korraldusega 2025. 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 elamisloa 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 -tuluseid.

6. Määruse jõustumine

Määrus jõustub 1. jaanuaril 2025. aastal, millal kehtestatakse Vabariigi Valitsuse korraldusega 2025. aasta piirarv.

7. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitati eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu kooskõlastamiseks ministriumidele ning arvamuse avaldamiseks Eesti Ametiühingute Keskkliidule, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale,

Eesti Töandjate Keskliidule, Kaitsepolitseiametile, Politsei- ja Piirivalveametile ning Teenusmajanduse Kojale.

Eelnõu oli kooskõlastusringil³ 07.10.–18.10.2024. Rahandusministeerium ja Sotsiaalministeerium kooskõlastasid eelnõu märkusteta. Justiitsministeerium, Haridus- ja Teadusministeerium, Kaitseministeerium ning Regionaal- ja Põllumajandusministeerium kooskõlastuskirja ei esitanud. Eesti Ametiühingute Keskliit ja Teenusmajanduse Koda arvamust ei esitanud. Kaitsepolitseiamet võttis eelnõu teadmiseks.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Kliimaministeeriumi, Kultuuriministeeriumi, Välisministeeriumi, Eesti Töandjate Keskliidu ning Eesti Kaubandus-Tööstuskoja esitatud ettepanekud on kajastatud kooskõlastustabelis (seletuskirja lisa).

³ Eelnõude infosüsteemi toimiku nr [24-1007](#).