

Kodakondsuse seaduse, Euroopa Liidu kodaniku seaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnou seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõu on töötatud välja, et Eestis sündiv kodakondsuseta laps, kes kehtiva regulatsiooni kohaselt jääks kodakondsuseta, saaks Eesti kodakondsuse, kui vähemalt üks tema kodakondsuseta vanematest on lapse sündimise ajaks elanud Eestis seaduslikult vähemalt viis aastat ja teine kodakondsuseta vanem elab samuti Eestis elamisloa alusel. Nii on iga Eestis sündival ja vanematega siin elaval lapsel võimalus omandada kodakondsus.

Samuti tagatakse muudatustega, et Eesti kodakondsuse taotlejatel oleks tegelik ja vahetu side Eesti riigiga. Lisaks aitavad muudatused paremini veenduda, et Eesti kodakondsuse taotlejad täidavad Eesti Vabariigi seadusi ja järgivad põhiseaduslikku korda. Samuti luuakse Eesti kodakondsuse äravõtmise ja kaotatuks lugemise sätete õigusselgus.

Selleks on kavandatud teha järgmised olulisemad muudatused:

- 1) **antakse kodakondsus Eestis sündinud ja siin elavale kodakondsuseta lapsele**, kui tema vanemad on kodakondsuseta ja vähemalt üks vanem on elanud Eestis elamisloa alusel vähemalt viis aastat ning teine vanem elab samuti Eestis elamisloa alusel, kuid on siin elanud vähem kui viis aastat;
- 2) täpsustatakse Eesti kodakondsuse taotlemisel **püsivalt Eestis elamise nõuet**;
- 3) täpsustatakse **Eesti kodakondsuse äravõtmise ja kaotatuks lugemise** sätteid;
- 4) muud tehnilised muudatused, et ajakohastada kodakondsuse seadust ning viia see kooskõlla praeguste vajaduste ja praktikaga.

Eelnõu rakendamine ei too kaasa halduskoormuse kasvu ettevõtetele ega inimestele. Seega halduskoormuse tasakaalustamise reeglit ei ole eelnõu puhul vaja rakendada. Lapsed, kelle vanemad on kodakondsuseta, saavad lisategevuseta Eesti kodakondsuse. Eestis elamise nõude täpsustamine loob sihtrühmale õigusselguse, mida mõistetakse püsiva Eestis elamisena. Tänu sellele, et muudetakse Euroopa Liidu kodanike perekonnaliikmete tähtajalise elamisõiguse kehtivusaja tingimusi, muutub alalise elamisõiguse taotlemine isikute jaoks soodsamaks ja tähtajalist elamisõigust ei ole lühikeseks ajaks enam vaja pikendada. Eelnõu rakendamisega kaasneb positiivne **mõju riigi julgeolekule, siseturvalisusele, välissuhetele ja majandusele**.

1.2. Eelnõu ettevalmistajad

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Siseministeeriumi nõunik Siiri Leskov (Siiri.Leskov@siseministeerium.ee). Eelnõu ja seletuskirja juriidilist kvaliteeti on kontrollinud Siseministeeriumi õigusnõunik Maret Saanküll (Maret.Saankyll@siseministeerium.ee).

Eelnõu väljatöötamisse oli kaasatud Politsei- ja Piirivalveamet (edaspidi *PPA*).

Eelnõu ja seletuskirja on keeleliselt toimetanud Luisa Keelelahenduste eesti keele vanemtoimetaja Helen Noormägi (helen.noormagi@luisa.ee).

1.3. Märkused

Eelnõu on seotud Välisministeeriumi kavandatava konsulaarseaduse muutmise seaduse eelnõuga¹, millega soovitakse lõpetada Eesti kodakondsusest vabastamise taotluste vastuvõtmine Eesti välisesindustes.

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õiguse ülevõtmisega, kuid täpsustatakse Euroopa Liidu kodaniku seadust, millega on ebatäpselt üle võetud direktiiv 2004/38/EÜ², osas, mis puudutab Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliikme tähtajalise elamisõiguse kehtivusaega ja alalise elamisõiguse andmise arvestamist. Samuti muudetakse Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliikme elamisõiguse ja elamisloakaardi eest võetavat riigilõivu, et viia see kooskõlla eelnimetatud direktiiviga.

Eelnõu väljatöötamine on seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2025–2027³ koalitsioonileppe punktiga, mille kohaselt Eestis sündivatele lastele halle passe enam ei anta. Samuti on Eestis sündinud kodakondsuseta lapse õigust kodakondsusele analüüsinud ja juhtinud tähelepanu vajadusele regulatsiooni muuta õiguskantsler⁴.

Eelnõuga muudetakse järgmisi seadusi:

- 1) kodakondsuse seadus (edaspidi *KodS*) avaldamismärkega RT I, 26.06.2025, 8;
- 2) riigilõivuseadus (edaspidi *RLS*) avaldamismärkega RT I, 02.10.2025, 10;
- 3) Euroopa Liidu kodaniku seadus (edaspidi *ELKS*) avaldamismärkega RT I, 17.04.2025, 21.

Eelnõu vastuvõtmiseks on vaja Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi *PS*) § 104 lõike 2 punkti 1 kohaselt **Riigikogu koosseisu häälteenamust**, sest muudetakse KodS-i.

2. Seaduse eesmärk

2.1. Eelnõu eesmärk

Eelnõuga lahendatavad probleemid on, et Eestis sündiv kodakondsuseta laps, kes kehtiva regulatsiooni kohaselt jääb kodakondsuseta, saab edaspidi Eesti kodakondsuse. Samuti tagatakse muudatustega, et Eesti kodakondsuse taotlejatel on tegelik ja vahetu side Eesti riigiga, mis aitab paremini veenduda, et Eesti kodakondsuse taotlejad täidavad Eesti Vabariigi seadusi ja järgivad põhiseaduslikku korda. Samuti on vajalik luua Eesti kodakondsuse äravõtmise ja kaotanuks lugemise sätete õigusselgus.

Eeltoodust tulenevalt on eelnõu eesmärk:

- 1) võimaldada igal Eestis sündival ja vanematega siin elaval lapsel omandada Eesti kodakondsus. Muudatus puudutab neid Eestis sündivaid kodakondsuseta lapsi, kelle vähemalt üks kodakondsuseta vanem on lapse sündimise ajaks elanud Eestis seaduslikult vähemalt viis aastat ja teine kodakondsuseta vanem elab samuti Eestis elamisloa alusel;

¹ Eelnõude infosüsteemi toimiku nr [25-0575](#).

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiiv 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil ning millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja tunnistatakse kehtetuks direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ, 75/35/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ ja 93/96/EMÜ. – [ELT L 158, 30.04.2004, lk 77–123](#).

³ [Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi ja seire juhtlaud](#).

⁴ Õiguskantsleri 14. veebruari 2025. aasta [seisukoht](#).

- 2) tagada, et Eesti kodakondsuse taotlejatel oleks tegelik ja vahetu side Eesti riigiga, ning veenduda, et nad täidavad Eesti Vabariigi seadusi ja järgivad põhiseaduslikku korda;
- 3) tagada Eesti kodakondsuse äravõtmise ja kaotatuks lugemise sätete õigusselgus;
- 4) viia ELKS kooskõlla direktiiviga 2004/38/EÜ osas, mis puudutab Euroopa Liidu (edaspidi *EL*) kodaniku perekonnaliikme tähtajalise elamisõiguse kehtivusaega ja alalise elamisõiguse andmise arvestamist.

2.2. Eelnõu põhiseaduspärasus

PS § 8 lõike 1 kohaselt on igal lapsel, kelle vanematest üks on Eesti kodanik, õigus Eesti kodakondsusele sünnilt. Eelnõuga kavandatud muudatused ei puuduta sünnijärgseid Eesti kodanikke. Muudatused võimaldavad saada naturalisatsiooni korras kodakondsuse Eestis sündival kodakondsuseta lapsel, kui vähemalt üks tema kodakondsuseta vanematest on lapse sündimise ajaks elanud Eestis seaduslikult vähemalt viis aastat ja teine kodakondsuseta vanem elab samuti Eestis elamisloa alusel. Kehtiva regulatsiooni kohaselt jääks selline laps kodakondsuseta. PS § 8 lõike 5 kohaselt sätestab Eesti kodakondsuse saamise, kaotamise ja taastamise tingimused ning korra kodakondsuse seadus. Seega ei piirata eelnõuga isikute põhiõigusi, vaid luuakse soodsamad tingimused Eestis sündivale kodakondsuseta lapsele naturalisatsiooni korras kodakondsuse saamiseks.

Rahvusvahelise õiguse kohaselt võib iga riik otsustada, kes on selle riigi kodanikud. Riigikohtu üldkogu on leidnud, et „rahvusvaheline õigus jätab üldjuhul iga riigi otsustada kodakondsuse saamise täpsed tingimused. Naturalisatsiooni korras kodakondsuse omandamise tingimused määrab riigi kodakondsuspoliitika, mille kujundamine on Riigikogu pädevuses“.⁵ Sellest hoolimata peavad riikide kodakondsuse seadused olema kooskõlas rahvusvahelise õiguse ja üldtunnustatud põhimõtetega.

Rahvusvahelises õiguses on kodakondsuse tunnustamiseks teiste riikide poolt vajalik „tõelise sideme“ (ingl *genuine link*) olemasolu riigi ja isiku vahel. Kodakondsuse andmine inimestele, kellel see side puudub, on küsitav ning näiteks õigust isiku diplomaatilisele kaitsele ei taga. Teine oluline põhimõte on, et riigid ei tohi sekkuda teise riigi suveräänsesse õigusesse kindlaks määrata oma kodanikkond. Muus osas on rahvusvahelise (tava)õiguse reeglid alles kujunemisjärgus. Kuigi inimõiguste ülddeklaratsiooni artikli 15 lõikes 1 on sätestatud, et „igal inimesel on õigus kodakondsusele“, ning ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artikli 25 lõike 3 esimese lause ning lapse õiguste konventsiooni artikli 7 kohaselt on igal lapsel õigus omandada kodakondsus, ei ole vähemalt valitseva seisukoha järgi kellelgi inimõigust mingile kindlale kodakondsusele. Kõige enam potentsiaali olla tunnustatud rahvusvahelise tavaõiguse normina on põhimõttel, mille järgi on lapsel õigus omandada sünniriigi kodakondsus, kui ta vastasel juhul jääks kodakondsuseta.⁶

PS-i § 8 kohaselt on igal lapsel, kelle vanematest üks on Eesti kodanik, õigus Eesti kodakondsusele sünnilt. Igaühel, kes on alaealisena kaotanud Eesti kodakondsuse, on õigus selle taastamisele. Kelleltki ei tohi võtta sünniga omandatud Eesti kodakondsust. Kelleltki ei tohi veendumuste pärast võtta Eesti kodakondsust. Eesti kodakondsuse saamise, kaotamise ja taastamise tingimused ning kord on sätestatud kodakondsuse seaduses.

⁵ RKÜKo 3-3-1-47-03, p 23; RKÜKo 3-3-1-101-06, p 18; RKHKo 3-3-1-42-08, p 28.

⁶ K. Albi. PS § 8 kommentaarid, p 8. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, viies, parandatud ja täiendatud väljaanne. Justiitsministeerium: 2020. <https://pohiseadus.ee/public/PSkomm2020.pdf>.

Naturalisatsiooni korras kodakondsuse omandamise tingimused on sätestatud KodS-i §-s 6. Isik, kes soovib saada Eesti kodakondsuse, peab olema vähemalt 15-aastane ja omama pikaajalise elaniku elamisluba või alalist elamisõigust, lisaks peab ta olema elanud Eestis vähemalt kaheksa aastat, millest viis aastat püsivalt. Kehtivas KodS-is ei ole määratletud püsivalt Eestis elamise nõude sisu. Ka välismaalaste seaduses (edaspidi *VMS*) on loobutud Eestis püsiva elamise nõude sisustamisest konkreetsetest tähtaegadest. Välismaalase püsiv Eestis elamine VMS-i § 6 tähenduses on välismaalase Eestis viibimine Eesti elamisloa või elamisõiguse alusel, kui tema peamine elukoht on Eestis. Lisaks peab isikul olema registreeritud elukoht ja legaalne sissetulek, ta peab oskama eesti keelt ning tundma PS-i ja KodS-i. KodS-i § 21 kohaselt ei anta Eesti kodakondsust või selle taastamisest keeldutakse isikule, kes ei ole lojaalne Eesti riigile⁷. Seega on tegemist Euroopas harilike naturalisatsioonitingimustega. Erandid on ette nähtud kodakondsuse andmisel eriliste teenete eest, alaealistele, teovõimetutele isikutele, puuetega isikutele ja vähemalt 65-aastastele inimestele.

Lisaks on KodS-i § 13 lõike 4 kohaselt võimalik saada Eesti kodakondsus naturalisatsiooni korras sünni hetkest arvates alla 15-aastaselt alaealisel, kes on Eestis sündinud või kes asub kohe pärast sündi koos vanema või vanematega püsivalt Eestisse elama, kui tema vanemad või last üksi kasvatav vanem, keda ükski riik ei pea kehtivate seaduste alusel oma kodanikuks, on lapse sünni hetkeks elanud Eestis seaduslikult vähemalt viis aastat. KodS-i § 13 lõike 5 kohaselt ei omanda laps Eesti kodakondsust juhul, kui tema vanemad esitavad sellekohase taotluse enne lapse üheaastaseks saamist. Sätete eesmärk on võimaldada igal Eestis sündival lapsel omandada kodakondsus.

Riigikohus on oma lahendistes korduvalt leidnud, et PS-i kohaselt ei eksisteeri subjektiivset õigust kodakondsusele naturalisatsiooni teel⁸. Kuigi Riigikohus on leidnud, et „naturalisatsiooni korras kodakondsuse saamine pole põhiõigus, vaid privileeg, mille andmise tingimuste sätestamisel on riigil suur otsustusruum ning sellest johtuvalt kohtutel piiratud kontrollipädevus⁹“, on Riigikohus siiski seisukohal, et kodakondsuse andmist reguleerivate normide kehtestamisel tuleb arvestada ka muude PS-i normidega, sealhulgas võrdsuspõhiõigusega¹⁰. Nii eeldab võrdne kohtlemine naturalisatsiooni korras kodakondsuse andmisel seda, et inimestele loodaks kodakondsuse saamiseks võrdsed tingimused, mis arvestaksid näiteks nende keeleõpet takistava halva kuulmisega¹¹. Võrdsed tingimused kodakondsuse saamiseks ei ole loodud ka nendele lastele, kelle mõlemad vanemad on kodakondsuseta, kuid vähemalt üks neist on elanud Eestis enne lapse sündi elamisloa alusel alla viie aasta. Sellisel juhul jääb laps kodakondsuseta.

Eelnõuga selline olukord likvideeritakse ja edaspidi on võimalik Eesti kodakondsus saada ka nendel Eestis sündivatel kodakondsuseta lastel, kelle vähemalt üks kodakondsuseta vanem on

⁷ KodS-i § 21 kohaselt ei anta ega taastata Eesti kodakondsust isikule, kes:

- 1) on Eesti kodakondsuse taotlemisel valeandmete esitamisega varjanud asjaolusid, mis välistavad talle Eesti kodakondsuse andmise või taastamise;
- 2) ei järgi Eesti põhiseaduslikku korda või ei täida Eesti seadusi;
- 3) on tegutsenud Eesti riigi ja tema julgeoleku vastu;
- 4) on toime pannud kuriteo, mille eest talle on mõistetud vabadusekaotus kestusega üle ühe aasta ja kelle karistus ei ole kustunud või keda on kriminaalkorras korduvalt karistatud tahtlike kuritegude eest;
- 5) on töötanud või töötab välisriigi luure- või julgeolekuteenistuses;
- 6) on teeninud kaadrisõjaväelasena välisriigi relvajõududes, sealt reservi arvatud või erru läinud, samuti tema abikaasale või registreeritud elukaaslasel, kes on saanud Eestisse seoses sõjaväelase lähetamisega teenistusse, reservi või erru.

⁸ [RKÜKo 3-3-1-47-03](#), p 23; [RKÜKo 3-3-1-101-06](#), p 18.

⁹ [RKHKo 20.10.2008, 3-3-1-42-08](#), p 28.

¹⁰ [RKHKm 3-3-1-5-97](#), p 3; [RKÜKo 3-3-1-47-03](#), p 23; [RKÜKo 3-3-1-101-06](#), p 18; [RKHKo 3-3-1-42-08](#), p 28.

¹¹ [RKÜKo 3-3-1-47-03](#).

lapse sündimise ajaks elanud Eestis seaduslikult vähemalt viis aastat ja teine kodakondsuseta vanem elab samuti Eestis elamisloa alusel.

2.3. Eelnõu väljatöötamise kavatsus

KodS-i muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus¹² oli eelnõude infosüsteemis kooskõlastamisel 02.–23.10.2025. Selle kooskõlastasid Kultuuriministeerium, Välisministeerium ning Haridus- ja Teadusministeerium märkusteta. Arvamust avaldasid Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Pagulaste Ülemvoliniku Amet (edaspidi *UNHCR*) ja PPA. PPA ettepanekuid on eelnõu väljatöötamisel võimaluse piires arvestatud.

UNHCR tegi väljatöötamiskavatsusele ettepanekud kasutada KodS-i § 13 lõikes 4 „seadusliku elamise“ asemel „alaline elukoht“, muudatus ei hõlma lapsi vanuses 15–17 ning olukorda, kus vanematel on kodakondsus, kuid see ei kandu üle lapsele.

Eelnõu ja seletuskirja koostamisel ei ole UNHCR-i ettepanekutega arvestatud, kuna Eestis elavad määratlemata kodakondsusega isikud ja kodakondsuseta isikud samuti elamisloa alusel, sealhulgas tähtajalise elamisloa alusel, mida loetakse samuti seaduslikuks Eestis elamiseks. Kui märkida „seadusliku elamise“ asemel „elavad alaliselt Eestis“, tähendab see pikaajalise elaniku elamisloa alusel Eestis elamist. Samuti taotleavad Eestis kodakondsust 15-aastased isikud ise, mis tähendab, et esimese muudatuse sihtrühma ei ole vaja laiendada 15–17-aastastele alaealistele. Kui teise riigi kodanikest vanemad, kelle lapsele ei kandu üle tema vanemate kodakondsus, soovivad enda ja oma lapse tuleviku siduda Eesti riigiga, on neil võimalus taotleda Eesti kodakondsust endale koos lapsega.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb neljast paragrahvist. Eelnõu §-ga 1 muudetakse KodS-i, §-ga 2 muudetakse ELKS-i, §-ga 3 muudetakse RLS-i ja eelnõu §-s 4 sätestatakse seaduse jõustumise aeg.

Eelnõu § 1 punktiga 1 tunnistatakse kehtetuks KodS-i § 4, mille kohaselt antakse Eesti kodakondsuse saanud või taastanud isikule käesolevas seaduses sätestatud korras kodakondsustunnistus. Muudatusega viiakse seadus kooskõlla praktikaga. Kuna praegu enam kodakondsustunnistusi välja ei anta ja andmevahetus toimub elektrooniliselt, ei ole kodakondsustunnistuse väljaandmist reguleerivat sätet enam vaja. Isiku kodakondsuse andmed nähtuvad nii rahvastikuregistrist kui ka PPA andmebaasidest.

Eelnõu § 1 punktiga 2 loetakse KodS-i § 6 senine tekst lõikeks 1 ja paragrahvi täiendatakse lõikega 2, milles sätestatakse püsivalt Eestis elamise mõiste. KodS-i § 6 punkti 2¹ kohaselt peab välismaalane, kes soovib saada Eesti kodakondsust, olema elanud enne Eesti kodakondsuse saamise taotluse esitamise päeva Eestis elamisloa või elamisõiguse alusel vähemalt kaheksa aastat, millest viis aastat püsivalt. Praegu tuleb KodS-is sätestatud püsivalt Eestis elamise nõuet tõlgendada koosmõjus VMS-iga, sest enne kodakondsuse saamist on isik välismaalane, kellele kohaldub VMS. VMS-i § 6 kohaselt on välismaalase püsiv Eestis elamine välismaalase Eestis viibimine Eestis elamisloa või elamisõiguse alusel, kui tema peamine elukoht on Eestis. VMS-is ega KodS-is ei ole sätestatud kindlat päevade arvu, mis tõendaks taotleja püsivalt Eestis elamist. Varem oli selleks nõue viibida Eestis vähemalt 183 päeva aasta jooksul. Kehtivas KodS-is puudub püsivalt Eestis elamise regulatsioon ja viide, et kodakondsuse taotlejale kohaldub VMS. Viimastel aastatel on Eesti kodakondsuse taotlejate arv kasvanud selliste välisriigi kodanike võrra, kellel on kehtiv Eesti pikaajalise elaniku elamisluba, kuid kes tegelikult püsivalt Eestis

¹² Eelnõude infosüsteemi toimiku nr [25-1075](#).

ei ela ja viibivad Eestis igal aastal vaid lühikest aega (näiteks ainult paar päeva aasta jooksul) ning kelle lojaalsust Eestile ja valmisolekut järgida Eesti seadusi ja põhiseaduslikku korda ei ole võimalik seetõttu kindlaks teha. Muudatus tehakse, et kõrvaldada ebaselgus, kuidas tõlgendada Eesti kodakondsuse taotlemise korral nõuet, et taotleja peab olema püsivalt Eestis elanud viis aastat. Sarnaselt VMS-iga sätestatakse KodS-is, et püsivalt Eestis elamine on välismaalase Eestis viibimine Eesti elamisloa või elamisõiguse alusel, kui tema peamine elukoht on Eestis. Muudatuse tulemusena sätestatakse KodS-is püsivalt Eestis elamise definitsioon ja konkreetset tingimused, mis aitavad edaspidi tõhusamalt tuvastada, et kodakondsuse taotlejal on tegelik side Eestiga ning ta järgib Eesti põhiseaduslikku korda ja teisi õigusakte.

Eelnõu § 1 punktiga 3 tehtav muudatus on seotud eelmise punktiga. KodS-i § 6 punkti 2¹ täiendatakse selliselt, et edaspidi peab välismaalane, kes soovib saada Eesti kodakondsust, olema elanud enne Eesti kodakondsuse saamise taotluse esitamise päeva Eestis elamisloa või elamisõiguse alusel vähemalt kaheksa aastat, millest viimased viis aastat püsivalt. Sellega tagatakse, et Eesti kodakondsuse saavad need isikud, kellel on tegelik side Eestiga praegusel ajahetkel.

Eelnõu § 1 punktiga 4 tunnistatakse kehtetuks KodS-i § 8 lõige 4 ja § 9 lõige 3. KodS-i § 8 lõike 4 kohaselt antakse eesti keele eksami sooritanud isikule vastav tunnistus. KodS-i § 9 lõike 3 kohaselt antakse PS-i ja KodS-i tundmise eksami sooritanud isikule vastav tunnistus. Muudatusega viiakse seadus kooskõlla praktikaga. Kuna praegu enam tunnistusi välja ei anta ja andmevahetus toimub elektrooniliselt, ei ole tunnistuste väljaandmist reguleerivaid sätteid vaja.

Eelnõu § 1 punktiga 5 muudetakse KodS-i § 13 lõiget 4. KodS-i § 13 lõike 4 kohaselt saab alla 15-aastane alaealine, kes on Eestis sündinud või kes asub kohe pärast sündi koos vanema või vanematega püsivalt Eestisse elama, Eesti kodakondsuse naturalisatsiooni korras sünni hetkest arvates, kui tema vanemad või last üksi kasvatav vanem, keda ükski riik ei pea kehtivate seaduste alusel oma kodanikuks, on lapse sünni hetkeks elanud Eestis seaduslikult vähemalt viis aastat. Seega ei saa Eesti kodakondsust Eestis sündinud kodakondsuseta laps, kelle vanemad ei ole ühegi riigi kodanikud, kuid vähemalt üks lapse vanematest on lapse sündimise ajaks elanud Eestis elamisloa alusel vähem kui viis aastat.

Muudatusega täpsustatakse sätte sõnastust selliselt, et edaspidi saaks automaatselt naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsuse Eestis sündinud ja siin elavad lapsed, kes ei omanda sünniga ühegi riigi kodakondsust, juhul kui vähemalt üks lapse vanem on elanud Eestis seaduslikult vähemalt viis aastat enne lapse sündi ning teine vanem elab samuti elamisloa alusel Eestis ning vanemad ei ole ühegi riigi kodanikud. Sellise muudatuse tulemusena saaks edaspidi kodakondsuse Eestis sündinud laps, kes kehtiva regulatsiooni kohaselt jääks kodakondsuseta üksnes seetõttu, et üks tema vanematest on Eestis elanud vähem kui viis aastat.

Eelnõu § 1 punktiga 6 täiendatakse KodS-i § 13 lõikega 4³. KodS-i §-s 13 on sätestatud Eesti kodakondsuse saamine alaealisena. Sätte kohaselt saab edaspidi naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsuse alla 15-aastane alaealine, kes on sündinud Eestis või kes asub kohe pärast sündi koos vanema või vanematega püsivalt Eestisse elama ja elab püsivalt Eestis, kui seda:

- 1) taotlevad temale vanemad, kes taotluse esitamise hetkeks on elanud Eestis seaduslikult vähemalt viis aastat ja keda ükski riik ei pea kehtivate seaduste alusel oma kodanikuks;
- 2) taotleb lapsele teda üksi kasvatav vanem, kes taotluse esitamise hetkeks on elanud Eestis seaduslikult vähemalt viis aastat ja keda ükski riik ei pea kehtivate seaduste alusel oma kodanikuks.

Muudatuse tulemusena on Eestis sündinud kodakondsuseta lapsel võimalik saada Eesti kodakondsus, kui tema vanem(ad) ei ole ühegi riigi kodanik(ud), aga vanemad või last üksi kasvatav vanem on elanud Eestis elamisloa alusel enne lapse sündi vähem kui viis aastat. Viie aasta pikkuse elamise nõude täitmise ja lapsele kodakondsuse taotluse esitamisega on välja selgitatud ka vanema(te) soov siduda nii enda kui ka oma lapse tulevik Eesti riigiga.

Kehtiva KodS-i kohaselt ei ole sellises olukorras kodakondsuseta lapsel võimalik Eesti kodakondsust saada ka pärast seda, kui ka tema vanema(te)l on täitunud Eestis elamisloa alusel viis aastat elamist, sest kehtivas KodS-is on ette nähtud võimalus anda kodakondsuseta lapsele lihtsustatud korras Eesti kodakondsus ainult kohe pärast tema sündi. Õiguskantsler leidis oma 14. veebruari 2025. aasta märgukirjas nr 7-4/230561/2501061 põhiseaduskomisjonile, et selline olukord piirab põhjendamatult lapse õigusi. Riik peab tagama, et Eestis sündinud laps, kes ei omanda sünniga ühegi riigi kodakondsust, ei jääks kodakondsuseta. Pole mõistlikku põhjust, miks osa lapsi jäetakse kodakondsuseta, kuigi nad on Eestis sündinud, saavad Eesti elamisloa ja on oma vanemate kaudu Eesti riigiga seotud.

Eelnõu § 1 punktiga 7 tunnistatakse kehtetuks KodS § 20 lõige 3. Muudatus on seotud punktiga 1, mille kohaselt edaspidi ei anta enam Eesti kodakondsuse saanud isikutele kodakondsustunnistust.

Eelnõu § 1 punktiga 8 täiendatakse KodS-i § 20 lõikega 4, mille kohaselt kohaldatakse kodakondsuse taotluse esitamise ajal kehtinud õigusnorme, kui õigusnormid või faktilised asjaolud muutuvad kodakondsuse taotluse menetluse ajal. Näiteks kui kodakondsuse taotluse esitanud alaealine saab kodakondsuse taotluse menetluse ajal 18-aastaseks, loetakse, et ta on Eesti kodakondsuse saanud alaealisena. Muudatus tehakse õigusselguse huvides. Selgemat regulatsiooni vajab olukord, kui kodakondsuse saamise taotlus on esitatud enne taotleja 18-aastaseks saamist, kuid ta saab menetluse ajal, enne kui talle Eesti kodakondsus antakse, 18-aastaseks. Kehtivas KodS § 3 lõige 1 sätestab, et isik, kes omandab või saab alaealisena nii Eesti kui ka mõne muu riigi kodakondsuse, peab pärast 18-aastaseks saamist kolme aasta jooksul loobuma kas Eesti või mõne muu riigi kodakondsusest. Seega kõik need isikud, kes on alaealisena saanud naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsuse, võivad olla topeltkodanikud kuni 21-aastaseks saamiseni. Praktikas on olukordi, kus isik esitab taotluse Eesti kodakondsuse saamiseks 17-aastasena (st, et ta ei pea Eesti kodakondsust taotledes esitama tõendit, et ta on vabastatud senisest kodakondsusest või ta vabastatakse sellest seoses Eesti kodakondsuse saamisega), kuid tema taotluse menetluse ajal saab ta 18-aastaseks (st enne, kui ta Eesti kodakondsuse saab). Praeguse KodS § 3 lõike 1 sõnastuse kohaselt lubatakse topeltkodakondsust neile, kes on saanud Eesti kodakondsuse alaealisena, mitte seda taotlenud alaealisena, aga saanud menetluse ajal 18-aastaseks. Muudatusega laieneb taotlejale KodS-i § 3 lõikes 1 sätestatud luba omada topeltkodakondsust kuni tema 21-aastaseks saamiseni ka juhul, kui ta saab kodakondsuse taotluse menetluse ajal 18-aastaseks. Selliseid isikuid on aastas umbes 20–30.

Eelnõu § 1 punktiga 9 jäetakse KodS-i § 24 lõikest 1 välja tekstiosa „või Eesti välisesindusele, kui isik elab püsivalt välisriigis“. KodS-i § 24 lõike 1 kohaselt esitatakse dokumendid Eesti kodakondsusest vabastamiseks Vabariigi Valitsuse poolt volitatud valitsusasutusele või Eesti välisesindusele, kui isik elab püsivalt välisriigis. Välisministeeriumi kavandatava konsulaarseaduse muudatusega¹³ soovitakse lõpetada Eesti kodakondsusest vabastamise taotluste vastuvõtmine Eesti välisesindustes. Kui teenuse osutamine lõpetatakse, ei saa kehtima jääda säte, mis seda võimaldab. Edaspidi jääb Eesti kodakondsusest vabastamise taotlusi vastu võtvaks asutuseks üksnes PPA. Inimesed saavad edaspidi esitada kodakondsuse vabastamise

¹³ Eelnõude infosüsteemi toimiku nr [25-0575](#).

taotlusi posti või e-posti teel PPA-le. Välisministeerium ei menetle neid taotlusi, vaid edastab need PPA-le. Kuna taotlusi saab esitada ka muul viisil, puudub vajadus, et välisesindused neid vastu võtaksid.

Eelnõu § 1 punktiga 10 tunnistatakse kehtetuks KodS-i § 28 lõike 1 punkt 5 ja lõige 4. KodS-i § 28 lõike 1 punkti 5 kohaselt võetakse Eesti kodakondsus ära Vabariigi Valitsuse korraldusega isikult, kes on mõne muu riigi kodakondsuses, kuid ei ole vabastatud Eesti kodakondsusest. KodS-i § 29 lõike 1 kohaselt loetakse isik Vabariigi Valitsuse volitatud valitsusasutuse poolt Eesti kodakondsuse kaotanuks mõne muu riigi kodakondsuse vastuvõtmise või Eesti kodakondsusest loobumisega mõne muu riigi kodakondsuse kasuks. Mõlemal juhul kohaldatakse sätet isiku suhtes, kes on saanud Eesti kodakondsuse alaealisena, arvestades KodS-i § 3 lõikes 1 sätestatud erisust. Nimetatud sätted ei ole selgelt eristatavad, sest nende sihtrühm on sarnane ja otsuse tagajärjed (inimene ei ole enam Eesti kodanik) on samad ning erinevus seisneb peamiselt otsustuse tasandil. Kuna Eesti kodanik ei või üldjuhul olla samal ajal mõne muu riigi kodakondsuses, ei saa Vabariigi Valitsus ega ka Vabariigi Valitsuse volitatud valitsusasutus teha teistsugust otsust. Õigusselguse huvides on mõistlik sätestada, et mõlemal juhul loeb Vabariigi Valitsuse volitatud valitsusasutus isiku kodakondsuse kaotanuks, kuna sellise otsuse tegemine on riigi ressursse säästvam ja menetluslikult ökonoomsem kui Vabariigi Valitsuse korraldusega kodakondsuse äravõtmine.

KodS-i § 28 lõike 4 kohaselt kohaldatakse isiku suhtes, kes on saanud Eesti kodakondsuse alaealisena, samuti kõnesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 5 sätestatud, arvestades KodS-i § 3 lõikes 1 sätestatud erisust. Kuna kõnesolevas sättes viidatakse kehtetuks tunnistatavale sättele, tuleb kehtetuks tunnistada ka viitav säte.

Eelnõu § 1 punktiga 11 täiendatakse KodS-i § 29 lõiget 1 selliselt, et Vabariigi Valitsuse volitatud valitsusasutus võib lugeda isiku Eesti kodakondsuse kaotanuks juhul, kui isik on mõne muu riigi kodakondsuses, kuid ei ole vabastatud Eesti kodakondsusest. Muudatus on seotud eelnõu § 1 punktiga 8 tehtava muudatusega, millega nähakse ette, et Vabariigi Valitsuse volitatud valitsusasutus loeb isiku kodakondsuse kaotanuks, kui ta on muu riigi kodakondsuses, kuna sellise otsuse tegemine on riigi ressursse säästvam ja menetluslikult ökonoomsem kui Vabariigi Valitsuse korraldusega kodakondsuse äravõtmine.

Eelnõu § 1 punktiga 12 täiendatakse KodS-i § 29 lõikega 3, millega sätestatakse, et kui Eesti kodakondsuse kaotanuks lugemise menetluse käigus selgub, et isik ei ole sünniga omandatud muu riigi kodakondsust vormistanud, siis ei loeta teda Eesti kodakondsust kaotanuks. Kui isik vormistab sünniga omandatud muu riigi kodakondsuse hiljem, loetakse ta hiljem sama paragrahvi lõike 1 alusel Eesti kodakondsuse kaotanuks. Regulatsioon puudutab neid isikuid, kes on sünniga omandanud muu riigi kodakondsuse ning alaealisena naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsuse. KodS-i § 3 lõike 1 kohaselt peab alaealine, kes on saanud alaealisena nii Eesti kui ka mõne muu riigi kodakondsuse, pärast 18-aastaseks saamist kolme aasta jooksul loobuma kas Eesti või mõne muu riigi kodakondsusest. Kui ta seda ei tee, alustab PPA tema suhtes kodakondsuse kaotanuks lugemise menetlust KodS-i § 29 alusel. Menetluse käigus antakse isikule teada, et ta peab Eesti kodakondsuse säilitamiseks loobuma muu riigi kodakondsusest. Kui ta seda mõistliku aja jooksul (vajadusel pikendatakse tähtaega) ei tee, loeb PPA ta Eesti kodakondsuse kaotanuks. Kodakondsus on õiguslik side, millega kaasnevad riigi ja inimese vahel vastastikused õigused ja kohustused, mis on seotud kodaniku staatusega. Kodakondsus kui õiguslik staatus saab sisu alles siis, kui riik on inimest oma kodanikuna tunnustanud kodakondsuse vormistamise kaudu. Kui Eestis sündinud ja siin elavale inimesele ei ole vormistatud välisriigi kodakondsust, ei ole välisriik sellest inimesest teadlik. Seega ei ole sellel inimesel ka tegelikku kodakondsussuhet selle riigiga. Eeltoodust tulenevalt on

ebamõistlik nõuda naturalisatsiooni korras alaealisena Eesti kodakondsuse saanud isikult, et ta vormistaks endale välisriigi kodakondsuse ainuüksi selleks, et sellest loobuda.

Seetõttu sätestatakse, et selliste isikute suhtes, kes on sünniga tõenäoliselt omandanud muu riigi kodakondsuse ja saanud alaealisena naturalisatsiooni korras ka Eesti kodakondsuse, mitte kohaldada KodS-i § 29 lõiget 1 juhul, kui menetluse käigus selgub, et isikule ei ole kunagi vormistatud muu riigi kodakondsust. Kui inimene vormistab hiljem omaale muu riigi kodakondsuse või ta varjab Eesti riigi eest, et talle on vormistatud muu riigi kodakondsus, siis alustab PPA pärast sellest teada saamist inimese suhtes uuesti Eesti kodakondsuse kaotanuks lugemise menetluse KodS-i § 29 lõike 1 alusel. Kui isik ei loobu selle menetluse käigus muu riigi kodakondsusest, loetakse ta Eesti kodakondsuse kaotanuks.

Eelnõu § 1 punktiga 13 täiendatakse KodS-i §-ga 36⁶. Tegemist on rakendussättega, mis on seotud eelnõu § 1 punkti 5 muudatusega, millega reguleeritakse kodakondsuse saamine alaealisena. Rakendussättega reguleeritakse enne 2027. aasta 1. jaanuari sündinud alaealise Eesti kodakondsuse saamine. Praegu on Eestis seitse last, kellele Eesti kodakondsuse andmiseks on vaja luua vastav rakendussäte, et ka neil oleks võimalik saada Eesti kodakondsus.

Eelnõu § 2 punktiga 1 muudetakse ELKS-i § 19 lõiget 1 ja sätestatakse, et EL-i kodaniku perekonnaliikmele antakse tähtajaline elamisõigus viieks aastaks. ELKS-iga on Eesti õigusesse üle võetud direktiiv 2004/38/EÜ. ELKS-i § 13 kohaselt omandab EL-i kodanik tähtajalise elamisõiguse viieks aastaks, kui ta registreerib elukoha Eestis. Perekonnaliikmele antakse tähtajaline elamisõigus PPA otsusega kuni viieks aastaks, kuid mitte kauemaks kui EL-i kodaniku Eestis elamise ajaks (ELKS-i §-d 18 ja 19). Seega loetakse viit aastat Eestis seaduslikku elamist EL-i kodaniku puhul alates elukoha registreerimisest ja perekonnaliikme puhul alates elamisloa andmisest. Selle tulemusena tekib olukord, kus EL-i kodaniku perekonnaliikme tähtajalise elamisõiguse kehtivusaeg on paratamatult lühem kui viis aastat ja selle kehtivusaeg lõpeb enne, kui tal tekib võimalus taotleda alalist elamisõigust, mistõttu ta peab pikendama tähtajalist elamisõigust üksnes sellepärast, et alalise elamisõiguse saamiseks nõutavast ajast jääb veidi aega puudu.

Direktiivi 2004/38/EÜ artikli 11 lõikes 1 on sätestatud, et EL-i kodaniku perekonnaliikme elamisluba kehtib viis aastat alates selle väljaandmisest või liidu kodaniku kavandatava elamisperioodi ajal, kui see on lühem kui viis aastat. Kuna Eesti õiguses ei ole ette nähtud sellist olukorda, et EL-i kodanik saaks tähtajalist elamisõigust taotleda omaale lühemaks ajaks kui viis aastat (küll aga saab ta selle enne viie aasta möödumist lõpetada, registreerides oma elukoha väljaspool Eestit), siis ei ole ka tema perekonnaliikmele vajadust anda elamisluba lühemaks ajaks kui viis aastat.

Eelnõu § 2 punktiga 2 muudetakse ELKS-i § 45 lõiget 1 ja sätestatakse, et perekonnaliikmel, kes on perekonnaliikme viibimisõiguse, viisa või tähtajalise elamisõiguse alusel Eestis elanud vähemalt viis aastat järjest, on õigus alalisele elamisõigusele. Siseministerium küsis SOLVIT Eesti kaudu ka Euroopa Komisjoni mitteametliku õigusliku hinnangu küsimuses, kas seadusliku elamise perioodi hulka tuleb lugeda ka direktiivi artikli 6 tingimustele vastavat liikmesriigis elamise perioodi. Komisjon leidis 8. mail 2025. aastal antud mitteametlikus seisukohas, et alalise elukoha omandamiseks arvestatav elamisperiood algab ajast, kui EL-i kodanikud ja nende perekonnaliikmed vastavad direktiivi 2004/38/EÜ tingimustele, eelkõige selle artiklis 7, artikli 12 lõikes 2 või artikli 13 lõikes 2 sätestatud tingimustele. Samuti on Euroopa Kohtu liidetud kohtuasjades C-424/10 ja C-425/10 tehtud otsuse punktis 46 märgitud, et „sellest järeldub, et seadusliku elamise mõistet, mida direktiivi 2004/38 artikli 16 lõikes 1 sisalduv termin „kes on elanud seaduslikult“ tähendab, tuleb mõista kui selles direktiivis ja eelkõige artikli 7 lõikes 1 sätestatud tingimustele vastavat elamist“. Kohtuasjas C-378/12

tehtud otsuse punktis 19 on sedastatud, et „liidu kodaniku pereliikmete – kes ei ole liikmesriigi kodanikud – kohustus elada vastava ajavahemiku jooksul koos selle liidu kodanikuga vastuvõtvast liikmesriigis eeldab, et sellega kaasneb nendele isikutele kindlasti ka elamisõigus direktiivi 2004/38 artikli 7 lõike 2 alusel kui pereliikmetele, kes on liidu kodanikuga vastuvõtvast liikmesriigis kaasas või ühinevad temaga, mistõttu saab arvesse võtta üksnes neid pereliikmete elamisperioode, mis vastavad selle direktiivi artikli 7 lõikes 2 ette nähtud tingimusele“. Seega nähtub nimetatud kohtuotsustest, et elamisperioodi puhul saab arvesse võtta üksnes neid elamisperioode, mis vastavad direktiivi artikli 7 tingimustele. Direktiivi analüüsi ja Euroopa Komisjoni 8. mai 2025. aasta mitteametliku seisukoha põhjal tuleb alalise elamisõiguse taotlemisel nõutava viieaastase Eestis elamise perioodi hulka lugeda nii EL-i kodaniku perekonnaliikme tähtajalise elamisloa taotluse läbivaatamise aeg kui ka sellele vahetult eelnev Eestis elamisõigust omava EL-i kodaniku perekonnaliikmena Eestis ajutiselt viibitud aeg.

Eelnõu § 3 punktidega 1 ja 2 muudetakse RLS-i § 35 lõiget 2 ja § 270 lõiget 2. Muudatus on seotud eelnõu § 1 punktis 7 tehtava muudatusega, mille kohaselt Eesti välisesindused ei võta edaspidi vastu Eesti kodakondsusest vabastamise taotlusi. Seetõttu on vaja kehtetuks tunnistada ka RLS-i sätted, millega on kehtestatud Eesti välisesinduses taotluse esitamise riigilõiv ja mis annavad konsulaarametnikule õiguse isiku majanduslikust olukorrast lähtuvalt või riigiasutuse või kohaliku omavalitsuse üksuse organi põhjendatud taotluse alusel vabastada isik RLS-i §-s 270 sätestatud riigilõivu tasumisest või vähendada tasutava riigilõivu määra.

Eelnõu § 3 punktidega 3 ja 4 muudetakse RLS-i § 271 lõikeid 2 ja 3, sest direktiivi 2004/38/EÜ artikli 25 lõikes 2 on sätestatud, et kõik direktiivi artikli 25 lõikes 1 nimetatud dokumendid antakse välja tasuta või sellise tasu eest, mis ei ületa liikmeriigi kodanikelt samalaadsete dokumentide väljaandmise eest võetavat tasu.

RLS-i § 271 lõikes 1 on sätestatud, et EL-i kodaniku alalise elamisõiguse registreerimise taotluse läbivaatamise eest tasutakse riigilõivu 45 eurot. Eesti kodaniku isikutunnistuse väljaandmise taotluse läbivaatamise eest tuleb üldjuhul tasuda riigilõivu 45 eurot (RLS-i § 272 lõike 1 esimene lause).

RLS-i kohaselt tuleb EL-i kodaniku perekonnaliikme tähtajalise elamisõiguse taotluse, tähtajalise elamisõiguse pikendamise taotluse või alalise elamisõiguse registreerimise taotluse läbivaatamise eest tasuda riigilõivu 115 eurot (RLS-i § 271 lõiked 2 ja 3).

Euroopa Komisjon vastas 8. mail 2025 SOLVIT-i keskusele peale alalise elamisõiguse sisustamise küsimuse ka direktiivi 2004/38/EÜ artikli 25 lõike 2 tõlgendamise ja riigilõivu suurust puudutavate küsimuste kohta. Komisjon märkis, et selles sättes viidatud mõistet „tasu“ tuleb mõista kui kogu kulu, mis seondub elamisloakaardi saamisega. Komisjon leidis, et elamisloakaardid on direktiivi 2004/38/EÜ tähenduses võrreldavad riiklike isikut tõendavate dokumentidega (ID-kaartidega), arvestades neid iseloomustavaid omadusi. Kuna Eesti ID-kaartide väljaandmise eest tuleb tasuda 45 eurot, siis järelikult ei tohi ka elamisloakaartide väljaandmise eest võtta tasu rohkem kui 45 eurot. Niisiis on Euroopa Komisjon leidnud, et Eestis kehtestatud riigilõiv on vastuolus Euroopa Liidu õigusega.

Eelnõu §-ga 4 sätestatakse seaduse jõustumine. Seadus jõustub 2027. aasta 1. jaanuaril, et jõuaks teha PPA infosüsteemides muudatustega kaasnevad infotehnoloogilised arendused.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga ei võeta kasutusele uusi termineid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõuga ei võeta üle Euroopa Liidu õigust, kuid täpsustatakse Euroopa Liidu kodaniku seadust, millega on ebatäpselt üle võetud direktiiv 2004/38/EÜ, osas, mis puudutab Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliikme tähtajalise elamisõiguse kehtivusaega ning alalise elamisõiguse andmise arvestamist, samuti muudetakse Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliikme elamisõiguse ja elamisloakaardi eest võetavat riigilõivu, et viia see kooskõlla eelnimetatud direktiiviga.

6. Seaduse mõjud

6.1. Kavandatav muudatus 1 – naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsuse andmine Eestis sündinud ja siin elavatele lastele, kes ei omanda sünniga ühegi riigi kodakondsust, juhul kui vähemalt üks lapse vanem on elanud Eestis elamisloa alusel vähemalt viis aastat enne lapse sündi ning teine vanem elab samuti elamisloa alusel Eestis ja vanemad ei ole ühegi riigi kodanikud. Samuti saavad kodakondsuseta vanemad, kes ei olnud lapse sünni hetkeks Eestis viit aastat seaduslikult elanud, taotleda kodakondsuseta lapsele Eesti kodakondsust, kui neil täitub viis aastat seaduslikult Eestis elamist.

6.1.1. Sotsiaalne mõju

Sihtrühm: praegu on seitse sellist alla 18-aastast last, kes saaksid muudatuse tulemusena Eesti kodakondsuse.

Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale

Kui lapse üks vanem on lapse sünni ajaks elanud Eestis vähemalt viis aastat ja teine vanem on elanud Eestis vähem kui viis aastat, saab laps automaatselt naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsuse. Nii ei jää laps kodakondsuseta. Lapse üks vanem elab püsivalt Eestis ja teine elab samuti elamisloa alusel Eestis, nende taust on Eesti riigile teada ja neil on riigiga tekkinud side. Samuti saavad kodakondsuseta vanemad, kes ei olnud lapse sünni hetkeks Eestis viit aastat seaduslikult elanud, taotleda kodakondsuseta lapsele Eesti kodakondsuse, kui neil täitub viis aastat seaduslikult Eestis elamist. Tõenäoliselt on nad valmis ka edaspidi Eestis elama. Muudatusega kaasneva mõju esinemise sagedus on väike, sest selliseid lapsi sünnib Eestis väga vähe ja neile kodakondsuse andmine on ühekordne toiming. Mõju ulatus on samuti väike, sest sihtrühma käitumises erilisi muutusi ei toimu ning puudub tarvidus muutustega kohanemiseks mõeldud tegevuste järele.

Muudatusega kaasnev ebasoovitav mõju on, et Eestis sündinud lapse vanemad on jätkuvalt kodakondsuseta ja nende puhul on seega suurem tõenäosus, et nad ei ole Eesti ühiskonda lõimunud (näiteks ei oska eesti keelt), mistõttu kasvab laps keskkonnas, mis ei toeta piisavalt tema lõimumist Eesti ühiskonda. Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike, sest kui üks vanem elab juba püsivalt Eestis ning teine elab samuti Eestis või vanematel täitub viis aastat Eestis elamist, näitab see nende soovi olla Eesti riigiga ka edaspidi seotud. Lisaks on sellised isikud väga vähe.

Muudatus avaldab sihtrühmale positiivset sotsiaalset mõju, sest võimaldab saada Eesti kodakondsuse ka neil Eestis sündinud lastel, kelle üks vanematest või mõlemad vanemad ei ole lapse sündimise ajaks Eestis viis aastat püsivalt elanud ja kes jääksid kehtiva regulatsiooni kohaselt kodakondsuseta.

6.2. Kavandatav muudatus 2 – Eesti kodakondsuse taotlemise korral püsivalt Eestis elamise nõude täpsustamine.

6.2.1. Sotsiaalne mõju

Sihtrühm: Eesti kodakondsust taotles 2022. aastal 1313 isikut, 2023. aastal 1311 isikut ja 2024. aastal 1086 isikut, seega keskmiselt 1236 isikut aastas. PPA hinnangul on iga kuu keskmiselt viis taotlejat, kelle puhul on kahtlus, et nad ei ela püsivalt Eestis. Seega on sihtrühma suurus umbes 60 inimest aastas.

Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale

Need inimesed, kes tegelikult Eestis ei ela, vaid viibivad Eestis harva ja lühikest aega, ei saa Eesti kodakondsust. Muudatusega kaasneva mõju esinemise sagedus on väike, sest Eesti kodakondsuse taotlemine on ühekordne tegevus. Mõju ulatus on samuti väike, sest sihtrühma käitumises erilisi muutusi ei toimu ja puudub tarvidus muutustega kohanemiseks mõeldud tegevuste järele.

Sihtrühmale ei kaasne muudatusega ebasoovitavat mõju. Pigem toob muudatus sihtrühmale õigusselguse, mida mõistetakse püsiva Eestis elamisena.

Mõju ei ole sihtrühmale oluline.

6.2.2. Mõju riigi julgeolekule ja siseturvalisusele

Sihtrühm: Eesti elanikud. 2025. aasta alguse seisuga elas Eestis 1 369 285 inimest¹⁴.

Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale

Eesti kodakondsust saavad taotleda need inimesed, kes elavad tegelikult Eestis ning kellel on püsiv ja tõeline side Eesti riigiga. Lisaks on kontrollitud, et taotleja järgib Eesti põhiseaduslikku korda ja teisi Eesti seadusi. Mõju ulatus on väike. Muudatus mõjutab positiivselt Eesti elanike turvalisust. Mõju avaldumise sagedus on väike, kuna muudatused ei mõjuta Eesti elanike igapäevast elukorraldust. Samuti on Eesti elanike kokkupuude muudatustega ebaregulaarne ja juhuslik.

Muudatus ei avalda olulist mõju riigi julgeolekule ega siseturvalisusele. Mõju Eesti elanikele on väike ja muudatused toovad kaasa pigem positiivse mõju.

6.3. Kavandatav muudatus 3 – Eesti kodakondsuse äravõtmise ja kaotanuks lugemise sätete täpsustamine selliselt, et edaspidi on selgelt sätestatud, et PPA loeb Eesti kodakondsuse kaotanuks ka need isikud, kes on alaealisena saanud naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsuse, kuid ei ole 18-aastaseks saades ise vabatahtlikult loobunud ei Eesti ega teise riigi kodakondsusest. Samuti nähakse ette, et isikut ei loeta Eesti kodakondsust kaotanuks, kui Eesti kodakondsuse kaotanuks lugemise menetluse käigus selgub, et isik ei ole sünniga omandatud muu riigi kodakondsust vormistanud.

6.3.1. Sotsiaalne mõju

Sihtrühm: Vabariigi Valitsuse volitatud valitsusasutus (ehk PPA) on oma otsusega lugenud Eesti kodakondsuse kaotanuks KodS-i § 29 alusel 2022. aastal 85 isikul, 2023. aastal 68 isikul

¹⁴ Statistikaamet. [Rahvaarv](#).

ning 2024. aastal 70 isikul. Eesti kodakondsust KodS-i § 28 lõike 1 punkti 5 alusel ei ole Vabariigi Valitsus kelleltki ära võtnud.

Tõenäoliselt sünniga muu riigi kodakondsuse omandanud ja alaealisena naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsuse saanud isikuid oli 04.11.2025 seisuga 1318 ning neid lisandub pidevalt, kuna alaealisena naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsuse saanud isikud võivad olla topeltkodanikud kuni 18-aastaseks saamiseni, misjärel peavad nad kolme aasta jooksul loobuma ühest või teisest kodakondsusest. Kui paljudele neile on vormistatud ka muu riigi kodakondsus ja kui paljudele ei ole, ei ole praegu teada, kuna see selgub Eesti kodakondsuse kaotanuks lugemise menetluse käigus.

Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale

Otsustuspädevuse muutmise osas sihtrühmale mõju puudub, kuna sisuliselt sihtrühma kohta tehtav otsus ei muutu, vaid täpsustatakse üksnes otsustustasandit. Muudatus ei mõjuta otsuse sisu. Seega on mõju ulatus väike. Mõju avaldumise sagedus on väike, kuna muudatused ei mõjuta sihtrühma igapäevast elukorraldust, sihtrühma kokkupuude muudatustega on ebaregulaarne ja juhuslik.

Muudatuse, mis puudutab seda, et isikut ei loeta Eesti kodakondsust kaotanuks, kui Eesti kodakondsuse kaotanuks lugemise menetluse käigus selgub, et isik ei ole sünniga omandatud muu riigi kodakondsust vormistanud, mõju on sihtrühmale suur, kuna muutub otsuse sisu. Need isikud saavad edaspidi säilitada Eesti kodakondsuse ka juhul, kui nad ei esita muu riigi pädeva asutuse kinnitust, et nad on muu riigi kodakondsusest vabastatud. Seega jäävad need isikud topeltkodanikeks.

Otsustuspädevuse muutmise osas ei ole mõju sihtrühmale oluline, kuna sisuliselt sihtrühma kohta tehtav otsus ei muutu, vaid täpsustatakse üksnes otsustustasandit. Muudatuse, mis puudutab seda, et isikut ei loeta Eesti kodakondsust kaotanuks, kui Eesti kodakondsuse kaotanuks lugemise menetluse käigus selgub, et isik ei ole sünniga omandatud muu riigi kodakondsust vormistanud, mõju on sihtrühmale suur.

6.3.2. Mõju riigi julgeolekule ja siseturvalisusele

Sihtrühm: PPA kuus ametnikku, kes tegelevad kodakondsuse kaotanuks lugemise menetluse ja otsuste tegemisega. Tõenäoliselt sünniga muu riigi kodakondsuse omandanud ja alaealisena naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsuse saanud isikuid oli 04.11.2025 seisuga 1318 ning neid lisandub pidevalt, kuna alaealisena naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsuse saanud isikud võivad olla topeltkodanikud kuni 18-aastaseks saamiseni, misjärel peavad nad kolme aasta jooksul loobuma ühest või teisest kodakondsusest.

Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale

Otsustuspädevuse muutmise osas mõju puudub, kuna ka praegu teeb PPA Eesti kodakondsuse kaotanuks lugemise otsuseid KodS-i § 29 alusel.

Muudatuse, mis puudutab seda, et isikut ei loeta Eesti kodakondsust kaotanuks, kui Eesti kodakondsuse kaotanuks lugemise menetluse käigus selgub, et isik ei ole sünniga omandatud muu riigi kodakondsust vormistanud, mõju on riigi julgeolekule ja siseturvalisusele väike, kuna riik, kelle kodanikud nad sünnijärgselt on, ei tea nende olemasolust ning seega ei ole neil tekkinud reaalselt õigussuhet selle riigiga.

Muudatus ei avalda olulist mõju riigi julgeolekule ega siseturvalisusele.

6.4. Kavandatav muudatus 4 – viia ELKS kooskõlla direktiiviga 2004/38/EÜ osas, mis puudutab EL-i kodaniku perekonnaliikme tähtajalise elamisõiguse kehtivusaega ja alalise elamisõiguse andmise arvestamist.

6.4.1. Sotsiaalne mõju

Sihtrühm: tähtajalist elamisõigust taotles 2022. aastal 159 EL-i kodaniku perekonnaliiget, 2023. aastal 118 EL-i kodaniku perekonnaliiget ja 2024. aastal 123 EL-i kodaniku perekonnaliiget. Seega on sihtühma suurus umbes 133 inimest aastas.

Alalist elamisõigust taotles 2022. aastal 11 EL-i kodaniku perekonnaliiget, 2023. aastal 24 EL-i kodaniku perekonnaliiget ja 2024. aastal 23 EL-i kodaniku perekonnaliiget. Seega on sihtühma suurus umbes 19 inimest aastas.

Avalduva mõju kirjeldus sihtühmale

Kaotatakse olukord, kui EL-i kodaniku perekonnaliikme tähtajalise elamisõiguse kehtivusaeg on lühem kui viis aastat ja tähtajalise elamisõiguse kehtivusaeg lõpeb enne, kui EL-i kodaniku perekonnaliikmel tekib võimalus taotleda alalist elamisõigust. Seega ei pea ta edaspidi pikendama tähtajalist elamisõigust üksnes sel põhjusel, et alalise elamisõiguse saamiseks nõutavast ajast jääb veidi aega puudu.

Ebasoovitava mõju esinemise riski sihtühmale ei kaasne.

Mõju on sihtühmale oluline, muutes nii tähtajalise elamisõiguse kui ka alalise elamisõiguse taotlemise tingimused soodsamaks.

6.4.2. Mõju riigi julgeolekule ja siseturvalisusele

Sihtrühm: Eesti elanikud. 2025. aasta alguse seisuga elas Eestis 1 369 285 inimest.

Avalduva mõju kirjeldus sihtühmale

Eestis elavaid isikuid muudatus ei puuduta, sest sisuliselt ei muudeta elamisõiguse andmise tingimusi, vaid üksnes selle kehtivusaega. Mõju avaldumise sagedus on väike, kuna muudatused ei mõjuta Eesti elanike igapäevast elukorraldust. Samuti on Eesti elanike kokkupuude muudatustega ebaregulaarne ja juhuslik.

Muudatus ei avalda olulist mõju riigi julgeolekule ega siseturvalisusele. Mõju Eesti elanikele on väike ja muudatused toovad kaasa pigem positiivse mõju.

6.5. Koondmõju haldus- ja töökoormusele

Koondmõju **inimeste halduskoormusele** on positiivne, kuid väheoluline. Eestis elamise nõude täpsustamine loob sihtühmale õigusselguse, mida mõistetakse püsiva Eestis elamisena. Lapsed, kelle vanemad on kodakondsuseta, saavad Eesti kodakondsuse, mis kehtiva KodS-i kohaselt ei ole praegu võimalik. Samas ei kaasne laste kodakondsuse saamisega inimestele lisategevusi. Tänu sellele, et muudetakse EL-i kodanike perekonnaliikmete tähtajalise elamisõiguse kehtivusaja tingimusi, muutub alalise elamisõiguse taotlemine isikute jaoks soodsamaks ja tähtajalist elamisõigust ei ole lühikeseks ajaks enam vaja pikendada.

Ametiasutuste töökoormusele on mõju pigem positiivne, kuid väheoluline. PPA ametnike töökorraldus ja töökoormus eriti ei muutu. Muudatused võivad töökoormust vähendada näiteks

seetõttu, et PPA ei anna enam välja kodakondsustunnistusi. Samuti väheneb töökoormus seetõttu, et EL-i kodanike perekonnaliikmed ei pea taotlema tähtajalise elamisõiguse pikendamist üksnes selleks, et taotleda alalist elamisõigust. Samas see, et PPA peab Eesti kodakondsuse kaotanuks lugemise menetluse käigus välja selgitama, kas isikule on kunagi vormistatud ka sünniga omandatud muu riigi kodakondsus, tõstab PPA ametnike töökoormust, kuna selle väljaselgitamine on keeruline ning enamasti ei saa seda dokumentaalselt tõendada, vaid peab tuginema isiku ütlustele.

7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Eelnõu rakendamisega tulusid ei kaasne. Eelnõu rakendamine eeldab PPA infosüsteemide arendusi. Vaja on arendada Eesti kodakondsuse saanud, taastanud või kaotanud isikute andmekogu ning isikut tõendavate dokumentide andmekogu, mille arendustöödega kaasnevad kulud kaetakse Siseministeeriumi valitsemisala olemasolevast eelarvest. Tegemist on tehniliste muudatustega (nt kaotatakse rippmenüüst Eesti kodakondsusest vabastamise taotluse esitamise kohana välisesindus, lisatakse rippmenüüsse kodakondsuse saamise alusena uus loodav KodS § 13 lõige 4³, muudetakse EL kodaniku perekonnaliikmele väljastatava elamisloakaardi eest võetava riigilõivu suurus). Eelnõuga ei kehtestata uusi andmeid, mida koguma hakatakse.

8. Rakendusaktid

Eelnõu rakendamiseks ei ole vaja kehtestada ega muuta rakendusakte.

9. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub 2027. aasta 1. jaanuaril, et jõuaks teha PPA infosüsteemides muudatustega kaasnevad infotehnoloogilised arendused.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitati eelnõude infosüsteemi (EIS)¹⁵ kaudu kooskõlastamiseks Haridus- ja Teadusministeeriumile, Justiits- ja Digiministeeriumile, Kultuuriministeeriumile, Rahandusministeeriumile ja Välisministeeriumile ning arvamuse avaldamiseks PPA-le, Kaitsepolitseiametile ja UNHCR-ile.

Eelnõu oli kooskõlastamisel 19.11.-10.12.2025. Haridus- ja Teadusministeerium, Kultuuriministeerium ning Välisministeerium kooskõlastasid eelnõu märkusteta. Kaitsepolitseiametil ei olnud eelnõule märkusi ega ettepanekuid.

Eelnõu kohta esitasid arvamusi ja ettepanekuid Justiits- ja Digiministeerium, Rahandusministeerium, PPA ja UNHCR. Kooskõlastustabel on lisatud seletuskirjale.

¹⁵ Eelnõude infosüsteemi toimiku nr [25-1280](#).