JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM

hr Igor Taro
Siseministeerium
info@siseministeerium.ee
Pikk 61
15065, Tallinn

Teie 20.10.2026 nr 2-5/26-02091

Meie 02.11.2026 nr 8-2/7630

Ettepanek kodakondsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu (1059SE) täiendamiseks

Lugupeetud hr Igor Taro

Riigikantselei 20.10.2026 resolutsiooniga nr 2-5/26-02091 edastati Justiits- ja Digiministeeriumile teadmiseks kodakondsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu (1059SE).

Teeme ettepaneku teha Vabariigi Valitsusele ettepanek täiendada Eesti Reformierakonna fraktsiooni ja Eesti 200 fraktsiooni k.a 14. oktoobril algatatud kodakondsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu 1059SE avaliku teenistuse seaduse (edaspidi ATS) muudatustega allpool toodud viisil.

Avaliku teenistuse seaduses tehakse järgmised muudatused:

1) paragrahvi 14 lõiget 2 täiendatakse kolmanda lausega järgmiselt:

„Ametiasutusse ei võeta ametnikuna mitme kodakondsusega isikut, kui see takistab korrapärast teenistusülesannete täitmist või toob kaasa teenistuskohustuse rikkumise.“;

2) paragrahvi 58 lõiget 2 täiendatakse teise lausega järgmises sõnastuses:

„Ametnik on kohustatud ametiasutust kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis teavitama välisriigi kodakondsusest.“;

3) seadust täiendatakse §-ga 134^6 järgmises sõnastuses:

„**§ 134^6. Käesoleva seaduse § 14 lõike 2 rakendamise erisus**

Ametnik, kellel on mitu kodakondsust käesoleva seaduse jõustumisel, on kohustatud sellest ametiasutust kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis teavitama kolme kuu jooksul käesoleva muudatuse jõustumisest.“.

Selgitused muudatusettepaneku juurde:

ATS § 14 lõike 1 kohaselt võib ametnikuna teenistusse võtta vähemalt keskharidusega täieliku teovõimega Eesti Vabariigi kodaniku, kes valdab eesti keelt seaduses või seaduse alusel sätestatud ulatuses. ATS § 14 lõike 2 kohaselt võib ametnikuna teenistusse võtta ka Euroopa Liidu liikmesriigi kodaniku, kes vastab seadusega ja seaduse alusel kehtestatud nõuetele. Ametiasutuse juhtimisega, riikliku järelevalve, riigikaitse ja kohtuvõimu teostamisega, riigisaladuse või salastatud välisteabe töötlemisega, riikliku süüdistuse esindamisega või Eesti Vabariigi diplomaatilise esindamisega seotud ametikohale ning ametikohale, kus ametnikul on õigus avaliku korra ja julgeoleku tagamiseks piirata isiku põhiõigusi ja vabadusi, võib nimetada ainult Eesti Vabariigi kodaniku.

Üldjuhul ei ole põhjendatud Eesti kodanike ja Euroopa Liidu kodanike eristamine teenistusse võtmisel, kui isik vastab ametisse asumiseks esitatud nõuetele. Põhiseaduse § 30 sätestab, et ametikohad riigiasutustes ja kohaliku omavalitsuse üksustes täidetakse seaduse alusel ja korras Eesti kodanikega. Kooskõlas seadusega võib neid ametikohti erandkorras täita ka välisriigi kodanike ja kodakondsuseta isikutega. Eesti kuulumisega Euroopa Liitu peab Eesti tööjõuturg olema avatud ka Euroopa Liidu liikmesriikide kodanikele. Eesti kodanike ja Euroopa Liidu kodanike ebavõrdne kohtlemine teenistusse võtmisel ei ole üldjuhul põhjendatud. Juhul kui ebavõrdseks kohtlemiseks on olemas mõistlik põhjus, võib teha erandeid kodakondsusega seoses. Samuti on liikmesriikidele jäetud võimalus teha avalikus teenistuses liikumisvabaduse põhimõttest erandeid mõjuva põhjuse olemasolul.

Seega näeb kehtiv seadus ette, et üldjuhul saab ametnikuna teenistusse võtta Eesti Vabariigi kodaniku, erandina on ATS § 14 lõikes 2 ette nähtud, et ametisse võib nimetada ka Euroopa Liidu liikmesriigi kodaniku, kes vastab seadusega ja seaduse alusel kehtestatud nõuetele. Siiski võib ametiasutuse juhtimisega, riikliku järelevalve, riigikaitse ja kohtuvõimu teostamisega, riigisaladuse või salastatud välisteabe töötlemisega, riikliku süüdistuse esindamisega ning riigi diplomaatilise esindamisega seotud ametikohtadele ning ametikohtadele, kus ametnikul on õigus avaliku korra ja julgeoleku tagamiseks piirata isiku põhiõigusi ja vabadusi, sama lõike kohaselt nimetada ainult Eesti Vabariigi kodaniku. Nimetatud ametikohtade loetelu puhul on Eesti kodakondsuse nõue põhjendatud nende ametikohtade ülesannete eripära ja suure vastutusega.[1]

Tulenevalt eelnevast lubab ATS teatud ametikohtadel töötada vaid Eesti Vabariigi kodakondsusega isikutel ja osal ametikohtadel võib isikul olla mõne teise Euroopa Liidu liikmesriigi kodakondsus.

Eeldus on siiski olnud, et ametnikul ei saa olla nö topeltkodakondsust, sest kodakondsuse seadus näeb ette võimaluse omada vaid ühte kodakondsust. Kodakondsuse seaduse § 1 lõike 2 kohaselt ei või Eesti kodanik olla samal ajal mõne muu riigi kodakondsuses. Kodakondsuse seaduse § 22 kohaselt kaob Eesti kodakondsus: 1) Eesti kodakondsusest vabastamisega; 2) Eesti kodakondsuse äravõtmisega; 3) mõne muu riigi kodakondsuse vastuvõtmisega.

ATS § 58 lõige 2 näeb ette, et ametnik on kohustatud viivitamata ametiasutust teavitama, kui tekivad asjaolud, mis välistaksid tema teenistusse võtmise tulenevalt ATS § 14 lõikest 1 või 2 või §-st 15. Käesoleva seadusemuudatusega lisatakse täpsustus, mille kohaselt on isikul ametniku ametikohale asudes kohustus ametiasutust teavitada sellest, kui tal on rohkem kui üks kodakondsus, sest ametiasutusse ei võeta ametnikuna mitme kodakondsusega isikut, kui see takistab korrapärast teenistusülesannete täitmist või toob kaasa teenistuskohustuse rikkumise.

Avalikus teenistuses tuleb igati minimeerida julgeolekuriske. Kui ametiasutustes on teenistuses vaid Eesti kodanikud (teatud juhtudel ka muu Euroopa Liidu liikmesriigi kodanikud), on tagatud suurem kindlus isikute taustaga seoses ning kindlasti on Eesti kodanikel ka parem arusaam Eesti riigi toimimisest, riigisisestest protsessidest, ajaloost jne.

Kui näiteks ametiasutuses selgub, et mitme kodakondsusega isiku korrapärane teenistusülesannete täitmine on mõne välisriigi poolt mõjutatud, on tegemist teenistusülesannete rikkumisega. Ametiasutusel tuleb igakordselt distsiplinaarmenetluse raames hinnata, kas selline rikkumine on piisav alus ametniku teenistusest vabastamiseks. Kui tegemist on mõne teise Euroopa Liidu liikmesriigi või NATO riigi kodanikuga, võib eeldada, et selliste riikide kodakondsusega isikute nimetamine Eesti avalikku teenistusse, ei tekita üldjuhul huvide konflikti või julgeolekuriski. Siiski tuleb distsiplinaarmenetluse käigus hinnata iga konkreetset juhtumit ja valida proportsionaalne meede – noomitus, põhipalga vähendamine kuni 30% kuni kuueks kuuks või teenistusest vabastamine (ATS § 70).

Isikul on enne ametikohale nimetamist kohustus ametiasutust teavitada oma kodakondsustest. Käesoleva muudatusega lisatakse seadusesse ka sõnaselge kohustus. Kui isik on juba ametikohale nimetatud (ehk ta on seadusemuudatuse jõustumisel juba teenistuses), on tal samuti kohustus ametiasutust sellest teavitada. Rakendussättena nähakse ette, et teavitamine peab toimuma kolme kuu jooksul seadusemuudatuse jõustumisest. Kolm kuud on piisav aeg selleks, et ametiasutust teavitada. Kui on tegemist lühema perioodiga, võib isik olla puhkusel, lähetuses, haige või tal võivad esineda muud olukorrad, kus ta ei saa lisanduvast teavitamiskohustusest teada. Kui ametnik ei teavita sellest, et tal on mitu kodakondsust, ei ole see veel piisav alus ametniku vabastamiseks. Ametniku vabastamine peaks olema viimane meede ja seda tuleb eelnevalt põhjalikult hinnata.

[1] Eelnõu - Riigikogu

Seadusesse lisatava teavitamiskohustuse puhul võib paralleeli tuua ATS §-s 60 nimetatud ametniku tegevuspiirangutest teavitamisega. Ametnikul on kohustus ametiasutust kõrvaltegevustest teavitada ning ametiasutusel on võimalik teatud juhtudel kõrvaltegevus keelata. Kui isik ei teavita kõrvaltegevusest, kuid ametiasutus saab teada, et ametniku kõrvaltegevusele kuluva tööjõu maht või laad takistab korrapärast teenistusülesannete täitmist või kõrvaltegevus toob kaasa teenistuskohustuse rikkumise, on võimalik ametnik teenistusest vabastada teenistuskohustuste täitmata jätmise või mittenõuetekohase täitmise tõttu distsiplinaarmenetluse läbiviimise tulemusena.

Teavitamise kohustuse eesmärk on tagada, et ametiasutus oleks teadlik ametniku kõrvaltegevustest, et hinnata nende kooskõla teenistuskohustustega või mõju tööülesannete täitmisele (sh ka võimalikku mainekahju). Teavitamine on formaalne nõue ehk menetluslik eeltingimus, mis annab ametiasutusele võimaluse rakendada samme sisulise probleemi tuvastamise korral (nt kohaldada ATS § 60 lg 2 kohast kõrvaltegevuse keeldu). Ametnikku ei saa teenistusest vabastada pelgalt kõrvaltegevusest teavitamata jätmise tõttu, kui see on ainus rikkumine ning sellega ei kaasne sisulisi probleeme teenistuskohustuste täitmisel. Ametniku teenistusest vabastamine pelgalt kõrvaltegevusest teavitamata jätmise tõttu (ilma sisuliste probleemideta) on üldjuhul ebaseaduslik, kuna see oleks ebaproportsionaalne samm. Kui kõrvaltegevus ise on lubatav (ei takista tööd, ei kahjusta mainet), siis on teavitamata jätmine kerge rikkumine. Kerge rikkumise eest ei tohi määrata raskeimat võimalikku tagajärge (vabastamist). Sellisel juhul oleks kohane samm pigem märkus või noomitus.

Kohtupraktikas on samuti jõutud järeldusele, et ATS § 60 lg 2 kohaselt saab kõrvaltegevust keelata vaid siis, kui see *tegelikult* takistab teenistust või toob kaasa kohustuste rikkumise. Kui kõrvaltegevus on sisuliselt lubatav (ei kahjusta mainet ega sega tööd ametiasutuses), siis on teavitamata jätmine puudus vormistuses, mitte sisuline rikkumine, mis õigustaks ametisuhte lõpetamist.

Seadus nõuab kirjalikku taasesitamist võimaldavat vormi, kuid ei sätesta rangeid reegleid viisi osas. Teavitamiskohustuse eesmärk on tagada, et ametiasutus oleks topeltkodakondsusest teadlik. Kui ametiasutusel on see teave juba olemas (nt ametnik esitas andmed kandideerimisel CV-s), siis loetakse teavitamiskohustus sisuliselt täidetuks. Täiendav teavitamine ei aita kaasa kohustuse otstarbe saavutamisele, kui ametiasutusel on see info juba olemas. Teenistusest vabastamine on õigustatud vaid siis, kui ametnik on näidanud üles tahtlikku hoolimatust või kui usaldus on nii rikutud, et teenistussuhte jätkamine on võimatu. Pelk unustamine teavitada teisest kodakondsusest, mis on sisuliselt lubatav, ei vasta tavaliselt sellele lävendile.

Selguse huvides on eelnõu punktis 3 ka rakendus- ja üleminekusäte, mis kohustab kõiki neid ametnikke, kellel on mitu kodakondsust käesoleva seaduse jõustumisel, sellest ametiasutust kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis igal juhul teavitama kolme kuu jooksul muudatuse jõustumisest. See kohustus kehtib sõltumata sellest, kas ametiasutusel on juba teave ametniku mitme kodakondsuse kohta muul viisil olemas või mitte.

Seega tuleb ametiasutusel igakordselt hinnata, kas ametniku tegevus kahjustab teenistusülesannete täitmist sedavõrd, et ametnik tuleb teenistusest vabastada.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Liisa-Ly Pakosta
justiits- ja digiminister

Monika Tappo 518 9490
Monika.Tappo@justdigi.ee

Lisaadressaadid: Riigikantselei
Rahandusministeerium