

Kodakondsuse seaduse muutmise seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 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 igal 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 kaotanuks 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 kaotanuks lugemise** sätteid;
- 4) muud tehnilised muudatused, et ajakohastada kodakondsuse seadust ning viia see kooskõlla praeguste vajaduste ja praktikaga;
- 5) kodakondsuse seadusest ja välismaalaste seadusest kaotatakse eraldiseisva haldusorganina moodustatud eksperdikomisjon ning vastavad otsustuspädevused antakse Haridus- ja Noorteametile.

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. Eksperdikomisjoni otsustuspädevuse üleandmisega Haridus- ja Noorteametile kaob vajadus suhelda paralleelselt nii komisjoni kui ka Haridus- ja Noorteametiga. Menetlus muutub kiiremaks, sest Haridus- ja Noorteamet lahendab taotlusi jooksvalt ning taotluse esitaja ei pea ootama komisjoni koosoleku toimumist.

Eelnõu rakendamisega kaasneb positiivne **mõju riigi julgeolekule, siseturvalisusele, välissuhetele ja majandusele**.

1.2. Eelnõu ettevalmistajad

Eelnõu ja seletuskirja Eestis sündinud ja siin elavale kodakondsuseta lapsele kodakondsuse andmise, püsivalt Eestis elamise nõude täpsustamise ja Eesti kodakondsuse äravõtmise ning

kaotanuks lugemise osas on koostanud Siseministeeriumi nõunik Siiri Leskov (Siiri.Leskov@siseministeerium.ee) ja õigusnõunik Maret Saanküll (Maret.Saankyll@siseministeerium.ee).

Eelnõu ja seletuskirja Eesti Vabariigi põhiseaduse ja kodakondsuse seaduse tundmise eksami ning eesti keeleksamiga seotud menetlusi ja eksperdikomisjoni asendamise ning otsustuspädevuste Haridus- ja Noorteametile andmise osas on koostanud Haridus- ja Teadusministeeriumi õigusosakonna õigusnõunik Margit Kiin (margit.kiin@hm.ee, 735 0199).

Eelnõu ja seletuskirja juriidilist kvaliteeti on kontrollinud Siseministeeriumi õigusosakonna õigusnõunik Jaanus Põldmaa (jaanus.poldmaa@siseministeerium.ee, 612 5166).

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). Eelnõu ja seletuskirja on pärast teist kooskõlastusringi täiendatud Haridus- ja Teadusministeeriumi ettepanekul sätetega, mis puudutavad eksperdikomisjoni otsustuspädevuste ning ülesannete üleandmist Haridus- ja Noorteametile. Nimetatud täienduste osas on keeletoimetus tegemata, et tagada haldusmenetluse eesmärgipärasus, efektiivsus ja kiire läbiviimine, vältimaks menetluse põhjendamatut viibimist.

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) Euroopa Liidu kodaniku seadus (edaspidi *ELKS*) avaldamismärkega RT I, 17.04.2025, 20;
- 3) riigilõivuseadus (edaspidi *RLS*) avaldamismärkega RT I, 19.02.2026, 5;
- 4) välismaalaste seadus (edaspidi *VMS*) avaldamismärkega RT I, 12.07.2025, 32.

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](#).

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;
- 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 kaotanuks 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;
- 5) kaotada eraldi haldusorganina tegutsev eksperdikomisjon ning viia otsustuspädevus üle Haridus- ja Noorteameti menetluskompetentsi, et tagada haldusmenetluse efektiivsus ja läbipaistvus, sealhulgas otsustaja ja vastustaja kattuvus kohtumenetluses. Samuti ühtlustada terminoloogia, kõrvaldades õigusaktides paralleelkasutuses olnud „eksperdikomisjoni“ ja „ekspertkomisjoni“ mõistekonflikti.

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 „igaühel 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.

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 sisustamisel 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.

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>.

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

- 1) on Eesti kodakondsuse taotlemisel valeandmete esitamiseга 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 kestuseга üle ühe aasta ja kelle karistatus 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 elukaaslasle, kes on saabunud Eestisse seoses sõjaväelase lähetamisega teenistusse, reservi või erru.

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 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

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.

¹² Eelnõude infosüsteemi toimiku nr 25-1075.

kodakondsus, soovivad enda ja oma lapse tuleviku siduda Eesti riigiga, on neil võimalus taotleda Eesti kodakondsust endale koos lapsega.

Eksperdikomisjoni pädevuste ümberkorraldamise osas ei ole koostatud väljatöötamiskavatsust. Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. aasta määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ § 1 lõike 2 punkti 5 kohaselt ei ole seaduseelnõu väljatöötamiskavatsus nõutav, kui seaduseelnõu seadusena rakendamiseks ei kaasne olulist õiguslikku muudatust või muud olulist mõju. Kõnesolevate muudatuste puhul on tegemist tehnilise töökorralduse muudatusega, millega ei kaasne olulist sotsiaalset, majanduslikku või muud olulist mõju kolmandatele isikutele. Muudatustega optimeeritakse olemasoleva pädeva asutuse, milleks on Haridus- ja Noorteamet, tegevust. Kuna Haridus- ja Noorteamet on juba praegu seaduse tasandil määratud komisjoni teenindavaks üksuseks KodS-i § 35 lõike 10¹ kohaselt ning täidab sarnaseid funktsioone eksamite korraldamisel (KodS § 9 lg 2¹), on ülesannete täielik üleandmine olemasoleva pädevuse raames tehtav menetluslik parandus.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb viiest paragrahvist. Eelnõu §-ga 1 muudetakse KodS-i, §-ga 2 muudetakse ELKS-i, §-ga 3 muudetakse RLS-i, §-ga 4 muudetakse VMS-i ja §-s 5 sätestatakse seaduse jõustumise aeg.

Eelnõu §-ga 1 muudetakse KodS-i.

Eelnõu § 1 punktiga 1 muudetakse KodS-i § 2¹ lõiget 1. KodS-i § 2¹ lõikes 1 sisaldub Eesti kodakondsuse saanud, taastanud või kaotanud isikute andmekogu põhimääruse kehtestamise volitusnorm. Kehtiv volitusnorm näeb ette, et andmekogu on valdkonna eest vastutava ministri asutatud andmekogu, mille põhimääruse kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega. Kuna andmekogu regulatsiooni kehtestamisega seaduse tasandil on andmekogu juba asutatud, siis ei saa selle asutamist edasi delegeerida, seega jäetakse sättest välja viide andmekogu asutamisele valdkonna eest vastutava ministri poolt.

Eelnõu § 1 punktiga 2 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 3 tehtav muudatus on seotud eelnõu § 1 punktiga 4. 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 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 kohalduks 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 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 Eestis 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 5 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 6 jäetakse KodS-i § 8 lõikest 6 ja § 9 lõikest 4 välja sõna „eksperdikomisjoni“. KodS-i § 8 lõike 6 ja § 9 lõike 4 kohaselt sooritab isik eksami eksperdikomisjoni otsuses ettenähtud ulatuses ja viisil. Eelnõuga soovitakse asendada eksperdikomisjon Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalas tegutseva Haridus- ja Noorteametiga. Seni eraldiseisva haldusorganina tegutsenud eksperdikomisjoni otsustuspädevus tuuakse Haridus- ja Noorteameti juurde, et tagada ühtne menetluspraktika ja kohtus esindamine.

Eelnõu § 1 punktiga 7 täiendatakse KodS-i § 8³ lõiget 6, § 10 lõiget 1, § 33, § 35 lõikeid 1–3, lõike 3¹ sissejuhatavat lauseosa ja lõiget 6 pärast tekstiosa „käesoleva seaduse § 6“ tekstiosaga „lõike 1“. Muudatus on seotud eelnõu § 1 punkti 4 muudatusega, millega loetakse KodS-i § 6 senine tekst lõikeks 1 ja täiendatakse paragrahvi uue lõikega 2. Eelnevast tulenevalt on vaja seaduses läbivalt muuta senised viited KodS-i § 6 erinevatele punktidele KodS-i § 6 lõike 1 vastavatele punktidele. Muudatus on tehniline.

Eelnõu § 1 punktiga 8 muudetakse KodS-i § 13 lõiget 4. KodS-i § 13 lõike 4 kohaselt saab alla 15-aastane alaealine, kes on Eestis sündinud või asunud 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. Sätte mõte on, et Eestis sündivad vastsündinud, kelle vanemad on Eestis seaduslikult elanud vähemalt viis aastat ei ole ühegi riigi kodanikud, ei jääks pärast sündi kodakondsuseta. 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 9 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 10 tunnistatakse kehtetuks KodS § 20 lõige 3. Muudatus on seotud eelnõu § 1 punktiga 2, mille kohaselt edaspidi ei anta enam Eesti kodakondsuse saanud isikutele kodakondsustunnistust.

Eelnõu § 1 punktiga 11 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. Praktikaks 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 12 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 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 13 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 14 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 11 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 15 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

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

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 16 asendatakse KodS-i § 35 lõikes 6, 7 ja 9 sõna „eksperdikomisjon“ sõnadega „Haridus- ja Noorteamet“ vastavas käändes. KodS-i § 35 sätestab kodakondsuse saamise eritingimused. Kodakondsuse taotleja peab sooritama eesti keele tasemeeksami ja Eesti Vabariigi põhiseaduse ning kodakondsuse seaduse tundmise eksami. Kui inimene ei ole terviseseisundi tõttu võimeline eksameid täies ulatuses või osaliselt sooritama, teeb vastava otsuse eksperdikomisjon. Kavandatava muudatusega soovitakse lõpetada eksperdikomisjoni tegevus ning anda otsustuspädevus üle Haridus- ja Noorteametile.

Eelnõu § 1 punktiga 17 muudetakse KodS-i § 35 lõiget 8 ning sätestatakse, et käesoleva paragrahvi 2. ja 3. lõikes nimetatud isik esitab Haridus- ja Noorteametile raviarsti teatise, mis kirjeldab isiku võimetust terviseseisundi tõttu täita kas täielikult või osaliselt käesoleva seaduse § 6 lõike 1 punktides 3 ja 4 sätestatud nõudeid. KodS-i § 35 lõike 8 kohaselt esitab isik, kes terviseseisundi tõttu ei ole võimeline sooritama kodakondsuse saamiseks nõutud eksameid kas täies ulatuses või osaliselt, eksperdikomisjonile raviarsti teatise, mis kinnitab isiku võimetust terviseseisundi tõttu täita kas täielikult või osaliselt eksaminõudeid. Muudatusega täpsustatakse sätte sõnastust selliselt, et edaspidi esitab isik Haridus- ja Noorteametile raviarsti teatise, mis kirjeldab isiku võimetust terviseseisundist tulenevalt eksameid kas osaliselt või täielikult sooritada. Raviarsti kirjeldus terviseseisundi kohta annab Haridus- ja Noorteametile vajaliku informatsiooni otsustamiseks, millises ulatuses ja millistel eritingimustel eksami sooritamine isiku jaoks võimalik on.

Eelnõu § 1 punktiga 18 muudetakse KodS-i § 35 lõiget 10¹ ning sätestatakse, et Haridus- ja Noorteamet kaasab isiku terviseseisundi ja eksamist vabastamise või eksami sooritamise ulatuse ja viisi hindamiseks eksperdid. Kehtiv KodS-i § 35 lõike 10¹ ütleb, et eksperdikomisjoni teenindab Haridus- ja Noorteamet. Muudatus on seotud eksperdikomisjoni kaotamisega, mille

tõttu langeb Haridus- ja Noorteametil ära komisjoni teenindamise roll kuid tekib vajadus kaasata isiku tervise seisundi hindamise juurde eksperdid. Otsuse tegemisel tuleb hinnata inimese tervise seisundist tulenevat õpi- ja eksami sooritamise võimet erinevate meditsiiniliste tõendite ja dokumentide alusel. Vajadusel tuleb inimest ka kohapeal küsitleda. Ekspertkomisjoni funktsiooni üleviimisel Haridus- ja Noorteametisse tuleb tagada, et meditsiiniliste andmete hindamine jääks sisuliselt pädevate ekspertide kanda.

Eelnõu § 1 punktiga 19 tunnistatakse kehtetuks KodS-i § 35 lõige 11. KodS-i § 35 lõike 11 kohaselt ekspertkomisjoni moodustab ja selle töökorralduse kehtestab käskkirjaga valdkonna eest vastutav minister kooskõlastatult valdkonna eest vastutava ministriga. Kuna eelnõuga nähakse ette ekspertkomisjoni kaotamine, tuleb ekspertkomisjoni moodustamise säte kehtetuks tunnistada.

Eelnõu § 1 punktiga 20 täiendatakse KodS-i §-ga 36⁶. Tegemist on rakendussättega, mis on seotud eelnõu § 1 punkti 8 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 §-ga 2 muudetakse ELKS-i.

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 omale 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. Siseminister 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 §-ga 3 muudetakse RLS-i.

Eelnõu § 3 punktidega 1 ja 2 muudetakse RLS-i § 35 lõiget 2 ja § 270 lõiget 2. Muudatus on seotud eelnõu § 1 punktis 12 tehtava muudatusega, mille kohaselt Eesti välisesindused ei võta edaspidi vastu Eesti kodakondsusest vabastamise taotlusi. Seetõttu on vaja kehtetuks tunnistada ka RLS-i sätteid, 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 liikmesriigi 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 muudetakse VMS-i.

Eelnõu § 4 punktiga 1 muudetakse VMS-i § 210⁵ lõiget 3 ja sätestatakse, et eesti keele tasemeeksamist osalise või täieliku vabastamise otsustab Haridus- ja Noorteamet. VMS § 210⁵ lõike 3 kohaselt otsustab tähtajalise elamisloa taotleja eksamist täieliku või osalise vabastamise eksperdikomisjon. Muudatusega nähakse ette, et eksperdikomisjon, keda teenindab Haridus- ja Noorteamet, kaotatakse ning sätte sõnastust täpsustatakse selliselt, et edaspidi teeb otsuse Haridus- ja Noorteamet,

Eelnõu § 4 punktiga 2 muudetakse VMS-i § 210⁶, mis sätestab, et Haridus- ja Noorteameti otsuse peale võib 30 päeva jooksul otsuse kättesaamise päevast arvates esitada kaebuse halduskohtule. VMS-i § 210⁶ kohaselt esitatakse VMS §-s 210⁵ tehtud eksperdikomisjoni otsuse peale kaebus halduskohtusse. Seoses eksperdikomisjoni kaotamisega nähakse muudatusega ette, et edaspidi saab esitada kaebuse Haridus- ja Noorteameti otsuse peale.

Eelnõu § 4 punktiga 3 muudetakse VMS-i 235 § lõiget 3 ja sätestatakse, et eesti keele tasemeeksamist osalise või täieliku vabastamise otsustab Haridus- ja Noorteamet. VMS § 235 lõike 3 kohaselt otsustab pikaajalise elamisloa taotleja eksamist täieliku või osalise vabastamise eksperdikomisjon. Muudatusega nähakse ette eksperdikomisjoni kaotamine ning sätte sõnastust täpsustatakse selliselt, et edaspidi teeb otsuse Haridus- ja Noorteamet,

Eelnõu § 4 punktiga 4 muudetakse VMS-i § 236, mis sätestab, et Haridus- ja Noorteameti otsuse peale võib 30 päeva jooksul otsuse kättesaamise päevast arvates esitada kaebuse halduskohtule. VMS-i § 236 kohaselt esitatakse VMS §-s 235 tehtud eksperdikomisjoni otsuse peale kaebus halduskohtusse. Seoses eksperdikomisjoni kaotamisega nähakse muudatusega ette, et edaspidi saab esitada kaebuse Haridus- ja Noorteameti otsuse peale.

Eelnõu § 4 punktiga 5 muudetakse VMS-i § 250 lõike 1 punkti 3 ja täiendatakse Vabariigi Valitsusele antavat volitusnormi. Volitusnormi täiendamine on vajalik õigusselguse tagamiseks ning delegatsiooni ulatuse kooskõlla viimiseks püsivalt Eestisse elama asumiseks antava tähtajalise elamisloa regulatsiooniga. Nimetatud elamisloa andmise üheks lisatingimuseks on nõue, et välismaalane oskab eesti keelt vähemalt A2-tasemel (VMS-i § 210² lg 1 p 4). Samas on seadusandja ette näinud võimaluse vabastada isik eesti keele tasemeeksami sooritamistest, kui ta tervises seisundi tõttu pole püsivalt võimeline eksamit tegema (VMS-i § 210⁵ lg 1 ja 2). Kehtiv VMS § 250 lõike 1 punkt 3 sätestab aga Vabariigi Valitsusele volituse kehtestada eksami osalise sooritamise või sellest vabastamise tingimused ja korra üksnes pikaajalise elaniku elamisloa kontekstis. Kuna pikaajalise elaniku elamisloa puhul on nõutav B1-tase (VMS-i § 234 lg 1) ja püsivalt Eestisse elama asumiseks antava elamisloa puhul A2-tase (VMS-i § 210² lg 1 p 4), on tegemist kahe erineva õigusliku alusega, mis mõlemad eeldavad keeleoskuse tõendamist ja võimaldavad tervislikel põhjustel erisusi. Volitusnormi täiendamine on hädavajalik, et tagada ühtne menetluskord. Vabariigi Valitsusel peab olema selge volitus kehtestada kord, kuidas toimub eksamist vabastamine või selle osaline sooritamine ka nende välismaalaste puhul, kes taotleavad püsivalt Eestisse elama asumiseks antavat tähtajalist elamisluba. Samuti on vajalik täita regulatiivne lünk - ilma volitusnormi täiendamiseta puuduks madalamal tasemel õigusakt (Vabariigi Valitsuse määrus), mis reguleeriks VMS-i § 210⁵ lõigetes 1 ja 2 sätestatud vabastuste rakendamist praktikas.

Eelnõu § 4 punktiga 6 tunnistatakse kehtetuks VMS-i § 250 lõige 3, kuna eksperdikomisjoni moodustamise volitusnorm kaotab mõtte.

Eelnõu §-ga 5 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. Kavandatud 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.

¹⁴ Statistikaamet. [Rahvaarv](#).

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 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 sihtrühma 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 sihtrühma suurus umbes 19 inimest aastas.

Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale

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 sihtrühmale ei kaasne.

Mõju on sihtrühmale 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 sihtrühmale

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. Kavandatav muudatus 5 – eksperdikomisjoni kaotamine ning ülesannete andmine Haridus- ja Noorteametile.

Sotsiaalne mõju

Sihtrühm: kodakondsuse taotlejad ning pikaajalise ja tähtajalise elaniku elamisloa taotlejad.

Avalduva mõju kirjeldus sihtrühmale:

Mõju sihtrühmale on positiivne, kuna kodakondsuse taotlejatel ning tähtajalise ja pikaajalise elaniku elamisloa taotlejatel on võimalik esitada terviseseisundist tulenev eksamist vabastamise või eksami eritingimustel sooritamise taotlus otse Haridus- ja Noorteametile, mis tagab spetsialiseeritud ja kiirema menetluse.

6.6. Koondmõju haldus- ja töökoormusele

Koondmõju **inimeste halduskoormusele** on positiivne, kuid väheoluline. Eestis elamise nõude täpsustamine loob sihtrühmale õiguselguse, 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.

Eksperdikomisjoni kaotamine tagab sihtrühmale kiirema ja selgema menetluse, kuna Haridus- ja Noorteamet ei vahenda enam esitatud taotlusi eksperdikomisjonile 10 tööpäeva jooksul. Haridus- ja Noorteamet lahendab taotlused jooksvalt ega pea kokku kutsuma koosolekuid, nagu seda nõudis eksperdikomisjoni töövorm.

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 kaotamiseks 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.

Eksperdikomisjoni kaotamisega ning taotluste menetlemise ülesande andmisega Haridus- ja Noorteametile hakkab menetlusi läbi viima üks asutus, mis vähendab dubleerivaid toiminguid ja topeltmenetlusi. Kaob komisjoni teenindamise koormus.

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

Seaduse rakendamiseks on vaja muuta:

- Vabariigi Valitsuse 13. detsembri 2007. aasta määrust nr 247 „Isiku terviseseisundist tulenevalt kodakondsuse või pikaajalise elaniku elamisloa taotleja eesti keele ning

- kodakondsuse taotleja «Kodakondsuse seaduse» ja Eesti Vabariigi põhiseaduse tundmise eksami sooritamise ulatuse ja viisi määramise või nimetatud eksamite sooritamisest vabastamise tingimused ja kord“;
- Vabariigi Valitsuse 25. septembri 2008. aasta määrust nr 143 „Kodakondsuse taotleja Eesti Vabariigi põhiseaduse ja „Kodakondsuse seaduse” tundmise eksami läbiviimise kord“;
 - Vabariigi Valitsuse 20. märtsi 2008. aasta määrust nr 68 „Kodakondsuse taotleja eesti keele eksami ja eesti keele tasemeeksami ühitamise tingimused ning eksami läbiviimise kord“;
 - siseministri 18. detsembri 2015. aasta määrust nr 74 „Kodakondsuse seaduses sätestatud menetlustes esitatavate andmete ja dokumentide loetelu“.

Eelnõust tuleneb vajadus uue Vabariigi Valitsuse määruse „Tervises seisundi tõttu kodakondsuse ja pikaajalise või tähtajalise elaniku elamisloa taotleja eksamitest vabastamise ning eksamite sooritamise korra määramise tingimused ja kord“ kehtestamiseks, kuna Vabariigi Valitsuse 13. detsembri 2007. aasta määruses nr 247 „Isiku tervises seisundist tulenevalt kodakondsuse või pikaajalise elaniku elamisloa taotleja eesti keele ning kodakondsuse taotleja «Kodakondsuse seaduse» ja Eesti Vabariigi põhiseaduse tundmise eksami sooritamise ulatuse ja viisi määramise või nimetatud eksamite sooritamisest vabastamise tingimused ja kord“ tehtavad muudatused on niivõrd ulatuslikud, et otstarbekas on kehtestada uus tekst.

Rakendusakti kavand on seletuskirja lisas 1.

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.

Haridus- ja Teadusministeeriumi poolt pärast eelnõu täiendavat kooskõlastamist lisatud eksperdikomisjoniga seonduvaid muudatusi ei esitatud täiendavale kooskõlastusringile tuginedes haldusmenetluse eesmärgipärasuse ja efektiivsuse põhimõttele (haldusmenetluse seaduse § 5 lg 2). Kuna eksperdikomisjoni funktsioonide üleandmine Haridus- ja Noorteametile puudutab Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala sisest töökorraldust (Vabariigi Valitsuse seaduse § 49 lg 1 p 10, § 58 lg 2) ning amet tegeleb juba seadusest tulenevalt

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

kodakondsuse eksamite koordineerimise ja andmekogu andmete töötlemisega (KodS § 9 lg 2¹, lg 7), ei muuda see Siseministeeriumi valitsemisala põhiülesandeid. Tegemist on menetlusökonoomilise valikuga vältida dubleerivaid tegevusi olukorras, kus pädevus on seadusega juba jagatud (Eesti Vabariigi haridusseaduse § 6 lg 3).