**20.05.2025**

**Konsulaarseaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatsus**

1. Probleem, sihtrühm ja eesmärk
2. Hetkeolukord, uuringud ja analüüsid
3. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused
4. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused
5. Regulatiivsete võimaluste mõjude eelanalüüs ja mõju olulisus
6. Kavandatav õiguslik regulatsioon ja selle väljatöötamise tegevuskava

**I Probleem, sihtrühm ja eesmärk**

**1. Probleemi kirjeldus ja selle tekke põhjus**

Konsulaarseaduse muutmise seaduse eesmärk on kaasajastada konsulaarteenuste osutamist ning luua tingimused olemasolevate ressursside tõhusaks kasutamiseks eelkõige kulude kokkuhoidu silmas pidades. Kaasajastatud konsulaarseadus vähendab konsulite töökoormust eelkõige tehniliste tööde osas, et tekiks võimalus tegeleda diplomaadile ettenähtud sisuliste küsimustega. Uuel moel konsulaarteenuste osutamine aitab vähendada välisesinduste töökoormust ja keskenduda põhifunktsioonidele nagu riigi esindamine, diplomaatiliste suhete arendamine ja Eesti kodanike abistamine erakorralistes olukordades ning kinnistab digiriigi kuvandit.

Konsulaarseadus (edaspidi *KonS*), millega on reguleeritud konsulaarteenuste osutamine Eesti välisesindustes, jõustus 29.05.2009. aastal. Seadust on muudetud seoses teiste õigusaktide muutmisega, kuid põhimõttelisi muudatusi on konsulaarseadusesse tehtud vaid paaril üksikul korral. Tänaseks päevaks on paljud riigi poolt pakutavad teenused kättesaadavad e-teenustena. Samuti on muutunud välispoliitika prioriteedid. Dünaamiliselt muutuvas maailmas peab väike riik olema paindlik ja tõhus, mis toob omakorda kaasa vajaduse ka valitsusasutuste kiireks reageerimiseks, leidma võimalusi oma töö optimeerimiseks, vähendama asutuste vahel sarnaste ülesannete dubleerimist ja tagama võimekuse kiireks töö ümberkorralduseks.

Muutunud julgeoleku keskkonnas on välispoliitika prioriteet Eesti riigi suveräänsuse ja sõltumatuse kindlustamine rahvusvahelistes suhetes. Seda rolli täidavad Välisministeeriumi kõrval ka meie välisesindused. Välisesinduste tähtsust välispoliitiliste prioriteetide saavutamisel ei saa alahinnata, pigem kasvab see iga päevaga. Olemasoleva inimressurssi tõhusaimal viisil kasutamiseks viime esimese sammuna läbi tööülesannete ümberkorralduse, millega vähendame tehniliste ülesannete mahtu, lõpetame nende teenuste osutamise, mille saamiseks on alternatiivid ning muudame allesjäävate teenuste osutamise tõhusamaks. See puudutab eelkõige konsulaarteenuseid, mille muutmiseks oleme koostanud käesoleva väljatöötamiskavatsuse eesmärgiga selgitada oma partneritele ja avalikkusele muudatuste sisu ja eesmärki.

Konsulaarteenus on avalik teenus, mida võib osutada vastava väljaõppe ja konsulaarkutse saanud diplomaat (edaspidi *konsul*). Konsulaarteenused on sätestatud KonS § 27–51. Eesti 38. välisesinduse seas on 13 esindust, kus on tööl ainult konsulaarülesandeid täitvad diplomaadid. Ülejäänud esindustes on konsulaarülesandeid täitvatel diplomaatidel ka teisi ülesandeid nagu majandussuhete edendamine, kultuuri tutvustamine, välispoliitika elluviimine, avalik suhtlemine.

Konsulaarteenuste osutamisel on Eesti välisesindus suures osas nende teenuste vahendaja, mida riik oma kodanikele pakub. Seega peab konsul olema kursis paljude erinevate teenuste nüansside ja tehnilise teostamisega, mis on kaasa toonud töökoormuse tõusu seoses pideva täiendõppe ja valmisoleku hoidmisega.

Konsulaarseadus ei loe konsulaarabi konsulaarteenuseks ning antud ettepanekud ei vähenda konsulaarabi teenuseid, välja arvatud urni või kirstu pitseerimise teenus, mille pakkumise soovime lõpetada. Osa konsulaarteenuseid on kavas hakata tulevikus pakkuma vaid konsulaarabi korras. Konsulaarabi saab Eesti kodanik, Euroopa Liidu liikmesriigi esindamata kodanik või välismaalane, kes on sattunud välisriigis ajutisse hädaolukorda õnnetusjuhtumi, haiguse, kuriteo ohvriks langemise või muu asjaolu tõttu ega ole ise võimeline olukorrast välja tulema. Konsulaarabi antakse ka reisidokumendi kaotuse korral.

Käesolev muudatus ei puuduta ka viisamenetlust ja viisa vaidlustamise menetlust.

Seega on käesoleva väljatöötamiskavatsuse eesmärk leida lahendus konsulaarteenuste kvaliteetseks osutamiseks piiratud ressurssidega kiiresti muutuvas geopoliitilises olukorras.

|  |
| --- |
| **2. Sihtrühm** |

Probleem mõjutab Eesti välisesindusi ja Eesti kodanikke võõrsil. Kavandatav konsulaarseaduse muudatus mõjutab kolme suuremat sihtrühma:

* Konsulaarteenuste osutajad ehk Eesti välisesindused, Välisministeeriumi konsulaarosakond ja aukonsulid;
* Asutused, kelle teenuseid meie välisesindused vahendavad (nt Politsei- ja Piirivalveamet (edaspidi *PPA*), Transpordiamet (edaspidi *TRAM*), Perekonnaseisuamet, Sotsiaalkindlustusamet (edaspidi *SKA*));
* Kliendid ehk inimesed, kellele teenuseid osutatakse. Nendeks on välisriigis elav eestlaskond, välismaalase passi omanik, välisriigi kodanik. Sihtrühma väga täpset suurust on keeruline hinnata, võõrsil elava eestlaskonna suurus on hinnanguliselt 150 000–200 000 inimest ehk u. 15% riigi elanikest.[[1]](#footnote-1)

|  |
| --- |
| **3. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus** |

Kehtiv konsulaarseadus ei toeta ressursside kulutõhusat kasutamist ning kvaliteetse konsulaarteenuse osutamist. Kavandatava muudatuse põhieesmärk on piiratud ressursside kulutõhus kasutamine, e-riigi kuvandi ja dünaamiliselt muutuva maailma vajadustest lähtuv konsulaarülesannete täitmine vähendades samaaegselt välisesinduste ja konsulite tehnilise töö koormust ja ülesannete dubleerimist. Selle saavutamiseks on plaan suunata konsulaarteenuste saajad kasutama eelkõige e-riigi poolt pakutavaid digilahendusi ja pöörduma otse ametiasutuse poole, kes teenust pakub. Kehtiv konsulaarseadus seda põhimõtet ei toeta. Nende teenuste osutamine, mida on osutatud minimaalselt või üldse mitte, kavandatava muudatuse kohaselt välisesindustes lõpetatakse. Ka nende konsulaarteenuste pakkumine, mida praktikas ei kasutata, eeldab väljaõpet, kompetentsi ja tehnilist valmisolekut, mistõttu kaasneb ka selliste teenustega ressursikulu. Vähekasutatavate teenuste osutamise lõpetamisega saavutatakse efektiivsem ressursside kasutus ja paraneb välisesinduse põhifunktsiooni täitmine.

Kokkuvõtvalt oleme jaotanud praegu pakutavad konsulaarteenused kolme kategooriasse:

* konsulaarteenused, mille osutamine välisesindustes ei ole enam otstarbekas;
* konsulaarteenused, mida on võimalik e-teenusena kasutada või suunata otse teenuseomanikult taotlema;
* konsulaarteenused, mille osutamine jätkub Eesti välisesinduses, sh koostöös Välisministeeriumi konsulaarosakonnaga.

**II Hetkeolukord, uuringud ja analüüsid**

|  |
| --- |
| **4. Kehtiv regulatsioon, seotud strateegiad ja arengukavad** |

Välisministeeriumi konsulaarosakonnas ja välisesindustes osutatakse konsulaarteenuseid konsulaarseaduse kohaselt, mis määratleb konsulaarteenuste ulatuse ja välisesinduste konsulaarülesanded. Praegu pakutavad konsulaarteenused on määratletud kehtiva konsulaarseaduse 4. peatükis. Kehtiva konsulaarseaduse kohaselt osutatakse selliseid konsulaarteenuseid, mida kliendid saavad kasutada ka e-teenusena (näiteks korduva passi ja ID-kaardi taotlemine) ja selliseid teenuseid, mille osutamine konsulaarteenusena ei ole sisuliselt põhjendatud (näiteks kaugtõestamise toimingu tegemine välisesinduses).

Kavandatav muudatus seostub valdkondlike arengukavade „Välispoliitika arengukava 2030“ ja „Eesti digiühiskond 2030“ välja toodud eesmärkidega. Välispoliitika arengukava seab eesmärgiks, et välisesindustes osutatavad konsulaarteenused oleksid mugavamad ning vastaksid e-riigi mainele.[[2]](#footnote-2) Seetõttu on kavandatud lõpetada nende konsulaarteenuste pakkumine, mida on võimalik võõrsil kasutada e-teenusena, välja arvatud seaduses ettenähtud erandjuhud. Eesmärk on vähendada välisesinduste vahendaja rolli ning hoida kokku konsulaarteenuste osutamisele kuluvat aega tehnilise töö arvelt, et riigi piiratud ressursse parimal ning kulutõhusal moel kasutada samal ajal e-riigi kuvandit võõrsil elavas või reisil viibivas eestlaskonnas süvendades. Vähendades välisesinduste vahendaja rolli konsulaarteenuste osutamisel väheneb välisesinduste töökoormus ja konsul saab keskenduda enda põhifunktsioonidele nagu riigi esindamine, diplomaatiliste suhete arendamine ja Eesti kodanike abistamine erakorralistes olukordades (konsulaarabi).

Valdkonna arengukava „Eesti digiühiskond 2030“ järgi peaksid teenused olema kättesaadavad vastavalt inimeste soovidele igal pool ja ajahetkel, e-teenused peaksid olema lihtsad ja kiired. Sellega kaitstakse inimeste põhiõigusi ja tagatakse kõigile võrdsed võimalused sõltumata nende asukohast. Oluline on tagada inimestele võimalus juhtida oma isikuandmete kasutamist ja privaatsuse kaitset. Digitaalsed teenused on kliima- ja keskkonnasõbralikud.[[3]](#footnote-3)

Planeeritavad konsulaarseaduse muudatused on kooskõlas valdkondlike arengukavadega „Välispoliitika arengukava 2030“ ja „Eesti digiühiskonna arengukava 2030“, kuigi seaduseelnõu väljatöötamise kavatsus ei ole otseselt seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga.

|  |
| --- |
| **5. Tehtud uuringud ja kaasatud partnerid** |

Seaduseelnõu väljatöötamise kavatsusele ei ole eelnenud suuremahulisi uuringuid, kuid Välisministeerium on analüüsinud **välisesinduste töökorraldust ja uurinud teiste riikide praktikat konsulaarteenuste osutamisel konsulaarkonsultatsioonide ja teiste kohtumiste raames.**

**Alates 1. jaanuarist 2025 suuname kliente konsulaarteenuste saamiseks e-teenuseid kasutama, et kliendid saaksid vajalikke konsulaarteenuseid e-teenustena. Aprillis tegime kokkuvõtte välisesindustest selle kohta saadetud tagasisidest.**

**Tagasiside esitasid 34 välisesindust. Esimese kvartali tagasiside oli teenuste lõikes ebaühtlane, kuid kokkuvõtvalt võib öelda, et e-teenuste juurde „nügimist“ rakendatakse järk-järgult, suunates kliente e-teenuseid kasutama või otse teenuse osutaja juurde. Positiivsena toodi välja reformi eesmärk: vähendada tehnilist töökoormust e-riigi võimalusi maksimaalselt kasutades. Negatiivsena märgiti ära puudulik teadmine e-teenustest nii klientide kui ametiasutuse seas. Teenuse saamise põhjused just välisesinduses on erinevad: harjumus, digivõimekuse puudus, teadmatus alternatiivsetest võimalustest jne. Ka Eesti ametiasutused ei ole alati valmis teenust otse välismaale osutama.**

**Teiste riikide esindajatega kohtumise raames oleme võrrelnud teiste riikide uuemaid konsulaarpraktikaid. Üldiselt liiguvad ka teised riigid teenuste digitaliseerimise suunas.**

**Näiteid teiste riikide praktikatest:**

**Läti püüab muuta konsulaarteenused digitaalseks ja tagada kõikidele üle 15-aasta vanustele kodanikele ID-kaart, et kodanikke saaks teenindada digitaalselt, sest see on tõhusam ja kiirem teeninduse viis. Suurem digitaalne võimekus jätaks konsulile rohkem aega tegeleda konsulaarabi juhtumitega. Läti võimaldab riigilõivu konsulaarteenuste eest tasuda makselingi ja pangakaardiga.**

**Rootsis on uuendamisel konsulaarteenuseid ja -abi puudutav seadusandlus, mille eesmärk on täpsustada õigustatud isiku mõistet, kelleks on alaliselt Rootsis elavad Rootsi kodanikud. Samuti on eesmärk määratleda, millistele tingimustele peab vastama topeltkodakondsusega isikutele osutatav konsulaarabi, võttes arvesse inimõiguseid ja muid seadustest ja lepingutest tulenevaid kohustusi. Muudatuste eesmärk on siiski säilitada vajalik paindlikkus konsulaarteenuste ja -abi osutamisel.**

**Leedus elab 2,8 miljonit elanikku ning lisaks elab 2 miljonit Leedu kodanikku välismaal, kokku teenindab Leedu kodanikke välismaal ca 200 ametnikku. Seega nähakse, et teenuseid on vaja digitaliseerida suurendades sellega ligipääsetavust ning tõhusust ja vähendades andmete käsitsi sisestamisest tekkida võivaid vigade võimalusi. Paljud teenused on muudetud mobiil-ID abil kasutatavaks ning see on teenuste atraktiivsust tõstnud.**

**Norra on uuendamas konsulaarteenuste valget raamatut, mis on konsulaarabi osutamise õiguslik alus, sest Eestile sarnast konsulaarseadust ei ole. Keskne eesmärk uues dokumendis on määratleda, milliseid teenuseid ei osutata. Seejuures on oluline roll digiteenustel: kui teenust on võimalik saada Norras digitaalselt, siis saatkonnas seda ei osutata. Valge raamatu uuendamisel on eesmärk ka nende saatkondade arvu vähendamine, kus on võimalik esitada passitaotlust.**

**Kohtumiste tulemusel lähimate partneritega on selgelt näha trendi liikuda digitaliseerimise ja osutatavate teenuste optimeerimise suunas arvestades välisesinduste piiratud ressursse. Lähinaabrite konsulaarteenistustel on meiega sarnased väljakutsed ja liigutakse samuti kaasajastamise suunas.**

Analüüsis ja ettevalmistustöös on osalenud kõikide välisesinduste esindajad, eelkõige konsulid ja Välisministeerium. Reformikava on tutvustatud teenuseomanikele Siseministeeriumile, PPA-le ja Notarite Kojale*.*

**III Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused**

|  |
| --- |
| **7. Kaalutud võimalikud mitteregulatiivsed lahendused** |

* **Avalikkuse teavitamine:** Jah.
* **Rahastuse suurendamine:** Ei.
* **Mitte midagi tegemine:** Jah.
* **Senise regulatsiooni parem rakendamine: Jah**

**7.1. Kaalutud võimalikud mitteregulatiivsed lahendused ja järeldus mitteregulatiivse lahenduse sobimatusest**

Avalikkuse teavitamine

Avalikkuse teavitamine ja e-teenuste kasutamise soodustamine aitavad osaliselt välisesinduste koormust vähendada, kuid ei kaota vajadust konsulaarseaduse muutmiseks. Muutmise eesmärk on kaasajastada konsulaarteenuste osutamist ning luua tingimused olemasolevate ressursside tõhusaks kasutamiseks eelkõige kulude kokkuhoidu silmas pidades. Kaasajastatud konsulaarseadus vähendab konsulite töökoormust eelkõige tehniliste tööde osas, et tekiks võimalus tegeleda diplomaadile ettenähtud sisuliste küsimustega. Mitteregulatiivsed lahendused ei anna õiguslikku alust ümber korraldada Eesti välisesinduste konsulaarfunktsioone, mistõttu ei ole tegemist sobiliku lahendusega.

Mitte midagi tegemine

Praegu kehtiva konsulaarseaduse alusel konsulaarteenuste osutamise jätkamine ei ole jätkusuutlik ja ressursitõhus. Üha keerulisem on tagada nende teenuste kvaliteet, mida osutatakse harva (3-4 korda aastas või veel harvem) ja mille saamisel on alternatiivid. On osutunud keeruliseks suunata isikud kasutama alternatiive kui seaduses on konsulaarteenuse osutamine ette nähtud, kuigi teatud teenuseid tegelikkuses enam ei osutata (näiteks kaugtõestamise toiming). Väljaõpe ja valmisolek teenuse osutamiseks peab olema ka nende teenuste osas, mis on väga spetsiifilised ja vajavad eriväljaõpet, kuid mille osutamist esineb harva (nt tõestamistoimingud).

Senise regulatsiooni parem rakendamine

Konsulaarseadust on muutunud maailmas rakendatud võimalikult ajakohaselt ja kavandatavaid alternatiive on võimalusel kasutatud ka praegu, kuid praktika näitab, et sellest enam ei piisa. Konsulil peab teatud teenuste osas olema võimalus teenuse osutamisest keeldumiseks, eelkõige juhtudel kui kasutatakse mugavusteenust.

**IV. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused**

|  |
| --- |
| **8. Välisriigid, mille regulatiivseid valikuid analüüsitakse** |

2024. aasta lõpus toimusid konsulaarkonsultatsioonid ja kohtumised Islandi, Leedu, Läti, Norra, Rootsi, Soome ja Taani esindajatega, mille käigus jagati parimaid praktikaid konsulaarteenuste vallas. Kokkuvõtvalt võib öelda, et enamik riike liigub konsulaarteenuste digitaliseerimise poole. Täpsemalt on teiste riikide praktikaid analüüsitud peatükis 5.

|  |
| --- |
| **9. Regulatiivsete võimaluste kirjeldus** |

* Teenuste delegeerimine: Lõpetada nende konsulaarteenuste osutamine, mida on kliendil võimalik saada e-teenusena.
* Välisesinduste funktsioonide täpsustamine: Jätkata nende konsulaarteenuste osutamist, mis toetavad välisesinduse põhitegevust ning loobuda teiste konsulaarteenuste osutamisest.

|  |
| --- |
| **10. Regulatiivsete võimaluste põhiseaduse ning Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õiguse raamid** |

Kirjeldatud regulatiivne võimalus on seotud põhiseaduse § 13 lg 1 teise lausega, mis näeb ette, et Eesti riik kaitseb oma kodanikku ka välisriikides. Eelkõige peetakse siin silmas konsulaarabi andmist, mida saab lugeda põhiõiguste hulka kuuluvaks. Kavandatud muudatus puudutab konsulaarabi seoses urni või kirstu pitseerimise tõendi väljastamisega. Tänapäeval osutatakse seda teenust matusebüroode poolt, mistõttu praktikas ei ole selle pakkumine välisesinduse poolt enam vajalik. Samuti on kavandatud muudatuse kohaselt plaan osutada dokumentide edastamise konsulaarteenust vaid konsulaarabi korras. Seega laiendatakse selles osas antavat konsulaarabi. Kavandatud muudatustega ei vähene klientidele antav kaitse välisriikides, muutub eelkõige konsulaarteenuste osutamise viis. Endiselt osutatakse konsulaarabi hädasolijatele.

Kavandatav lahendus ei ole vastuolus rahvusvahelise ega ELi õigusega.

**V. Regulatiivsete võimaluste mõjude eelanalüüs ja mõju olulisus**

|  |
| --- |
| **11. Kavandatavad muudatused ja nende mõjud** |

Kavandatud muudatustega määratletakse täpsemalt konsulaarklientide ring, võimaldatakse konsulaarteenuste osutamisel kasutada kaugtuvastamist, suunatakse konsulaarkliente kasutama olemasolevaid e-teenuseid ning kitsendatakse välisesinduste poolt pakutavaid teenuseid ja kohustusi. Samuti on kavas vaadata üle konsulaarteenuste riigilõivud. Näiteks on kavandatud suurendada riigilõive nende teenuste osas, mida jätkatakse erandjuhtudel (nt dokumendi tellimine Eestist) või teenused, mida osutatakse väljaspool esinduste tavapärast tööaega ning tööruume (nt konsulaarmissioonidel, kus konsul sõidab teenust osutama paarituhande kilomeetri kaugusele), et pakutavatele teenustele rakenduvad riigilõivud oleksid proportsionaalsed teenuse pakkumisega kaasnevate kuludega. Näiteks PPA praktika kiirendatud korras väljastatava passi ja isikutunnistuse taotluse riigilõivude tõstmise osas näitab, et teenusesaajate hulk on vähenenud pärast riigilõivu tõstmist üle 80%. Taotlejad on leidnud sobiva alternatiivi ja teenuse riigilõiv on proportsionaalne teenusele kuluva ressursiga.

Konsulaarteenuste efektiivsemaks osutamiseks soovime piirata klientide ringi, kellele konsulaarteenuseid välismaal osutatakse. Konsulaarteenuseid võiks osutada eelkõige nendele Eesti Vabariigi kodanikele, kelle alaline elukoht rahvastikuregistri järgi on välismaal. Sellisel juhul ei osutataks konsulaarteenuseid enam nendele Eesti Vabariigi kodanikele, kelle alaline elukoht rahvastikuregistri kohaselt on Eestis. Praktikas on näiteid, kus rahvastikuregistri kohaselt on kliendi elukoht Eestis, kuid konsulaarteenuseid saadakse järjepidevalt Eesti välisesinduses. Samas kui kliendi alaline elukoht on Eestis, saab klient enamik teenuseid Eestist kiiremini ja odavamalt, mistõttu oleks välisesinduses teenuse osutamine vajalik üksnes põhjendatud erandjuhtudel. Kuna rahvastikuregistri elukoha andmetest lähtutakse avaliku ülesande täimisel (rahvastikuregistri seadus, edaspidi *RRS*, § 66 lg 1), siis on rahavastikuregistri kandel oluline tähendus ning isikul on kohustus esitada rahvastikuregistrisse selle elukoha aadressi, kus ta alaliselt või peamiselt elab ka siis, kui isik asub elama välisriiki (RRS § 66 lg 1 ja § 69 lg 1 ja 4). Seega juhul, kui isik tegelikult elab välismaal ja vajab konsulaarteenuseid, peaks ta muutma enda andmeid rahvastikuregistris, et saada konsulaarteenuseid välisesinduses. Kavandatav muudatus aitaks tagada kvaliteetse konsulaarteenuse kättesaadavuse nendele klientidele, kes seda vajavad.

Konsulaareteenuste klientide ringi on piiratud ka varem, näiteks saavad välisriigi kodanikud kehtiva konsulaarseaduse järgi konsulaarteenuseid vaid selles välisesinduses, mille konsulaarpiirkonnas on välisriigi kodaniku registreeritud elukoht.

Kavandame võimaldada kaugtuvastamise teel isikute tuvastamist konsulaarteenuste osutamisel. Kehtiva isikut tõendavate dokumentide seaduse (edaspidi *ITDS*) järgi on kaugtuvastamise ehk videosilla teel isiku tuvastamine võimalik vaid tagasipöördumistunnistuse ja tagasipöördumise loa andmisel. Samas on põhjendatud lubada kaugtuvastamise teel isikute tuvastamine ka teiste toimingute puhul, sest kaugtuvastamine on oluliselt vähem ressursikulukas ning klientidele mugavam. Näiteks võiks videosilla teel tuvastada isiku, kes soovib omaks võtta isadust perekonnaseisutoimingute seaduse (edaspidi *PKTS*) § 26 lg 1 alusel. Praktikas on olnud juhtumeid, kus isa, kes soovib toimingut teha, ei asu riigis, kus on Eesti välisesindus. Videosilla teel saab isiku tuvastada ning selgitada isiku tahteavalduse õiguslikke tagajärgi, mistõttu ei ole isiku välisesindusse kohale tulek vajalik.

Kavandame teatud konsulaarteenuste osutamise lõpetamist, sest praktikas neid ei kasutada ning teenustele leiduvad alternatiivid, mistõttu ei ole mõistlik jätkata konsulitele väljaõppe ja täiendkoolituste andmist tagamaks välisesinduste pidev valmisolek vastavaid teenuseid pakkuda. Kavandame lõpetada ka nende teenuste pakkumise, mida pakutakse juba e-teenustena teiste asutuste poolt, mistõttu kannab väliesindus hetkel dubleerivat rolli, mis ei ole optimaalne ja ressursitõhus. Järgnevalt loetleme konkreetsed teenused, mida kavandatav muudatus mõjutab.

* **Teenused, mille osutamine lõpetatakse**

**Konsulaarametniku erikutse kaotamine**

Erikutsega konsulaarametnik on juriidilise kõrgharidusega konsul, kes KonS § 30 lg 2 alusel võib teha notariaalseid tõestamistoiminguid tõestamisseaduse kohaselt. Sisuliselt teeb erikutsega konsulaarametnik notari toiminguid. Täna on välisesindustes kokku 5 erikutsega konsulit, tõestamistoiminguid aga viimasel kahel aastal tehtud ei ole. Seega puudub praktiline vajadus erikutsega konsulaarametniku järgi. Välisministeeriumi roteeruv töökorraldus ei võimalda erikutse konsulitel teha ainult konsulaartööd, et hoida notariaalsete tõestamistoimingute tegemine kõrgel tasemel. Teisel ametikohal töötades, kus erikutse konsuli ülesandeid vaja ei lähe, väheneb asjatundlikkus alal, mis nõuab väga häid ja ajakohastatud teadmisi. Alternatiiviks notariaalsetele tõestamistoimingutele on kaugtõestamise teenus Eesti notariga videosilla teel, mis on praktikas leidnud väga laialdast kasutamist. Samuti on alternatiiviks saada teenust välisriigi notari juures. Erandjuhtudel jääb võimalus teha tõestamistoiminguid välisesinduses Välisministeeriumi konsulaarosakonna kooskõlastusel ka erikutseta konsulitel.

Erikutsega konsulite nelja viimase aasta statistika tõestamise vormis tehtud toimingutest:

2020. aastal 9 toimingut;

2021. aastal 14 toimingut;

2022. aastal 5 toimingut;

2023. ja 2024. aastal 0 toimingut.

### Kaugtõestamise toimingu kaotamine

### KonS §-s **301** sätestatud kaugtõestamise teenus oli Notarite Koja eestvedamisel koostöös Välisministeeriumiga arendatud e-teenus, mille eesmärk oli lihtsustada tõestamistoimingute tegemist videosilla teel Eesti notariga, kasutades välisesinduse ruume ja vahendamist. Projekt käivitati 2020. aasta alguses. COVID-19 pandeemia ajal kehtinud liikumispiirangutest ajendatuna kiirendas Notarite Koda teenuse arendamist ja seda hakati osutama ka neile, kes ei saanud välisesindusse kohale tulla. See osutus väga edukaks, mistõttu tegelik vajaduse teha kaugtõestmistoiminguid välisesinduse vahendusel on tänaseks marginaalne. Selle teenuse osutamise võimalus on üks ülesannete dubleerimise näidetest. Need üksikud juhud, mil kaugtõestamistoiminguid välisesinduses tehakse, kulgevad väga ajamahukalt, sest teenuse ülivähese kasutamise tõttu jäävad tehniliselt hätta nii notarid kui inimesed, et omavahel ühendust saada.

Sooritatud kaugtõestamistoimingute statistika:

2020. aastal 6 toimingut;

2021. aastal 7 toimingut;

2022. aastal 10 toimingut;

2023. aastal 6 toimingut;

2024. aastal 7 toimingut.

**Ametlik kinnitamine**

KonS § 40 kohaselt  kinnitab konsulaarametnik ametlikult allkirja, ärakirja, väljatrüki või väljavõtte õigsust haldusmenetluse seaduse kohaselt. Sisuliselt on tegemist isiku tuvastamisega teise ametiasutuse jaoks. Kõige enam kasutatakse seda teenust isikunime muutmise avalduse esitamisel ja isikukoodi tellimise avalduse esitamisel allkirja kinnitamisel. Tegemist on tasuta toiminguga, kuid ka see toiming võtab aega ja nõuab teatud oskusi. Alternatiiv ametlikule kinnitamisele esindustes on notariaalne kinnitamine, mida võivad teha kõik konsulid. Notariaalset kinnitamist kui kõrgemat tõestamise vormi saab kasutada ametliku kinnitamise asemel.

**Tõlketeenuse osutamine**

KonS § 32 alusel ja tingimustel võib konsul teha tõlke avalikust dokumendist. Tõlkimine on üldjuhul ajamahukas toiming, mis nõuab väga head võõrkeele oskust. Tõlketeenuse osutamine ei ole üks välisesinduse põhifunktsioone ja kindlasti ei saa seda teenust pakkuda võrdselt kõigis esindustest. Seda kinnitab ka statistika. Ajavahemikul 2020–2024 tehti välisesindustes kokku 8 tõlget. Soovi korral väljastatakse Eestis dokumente üldjuhul inglise keeles, mida ei ole keeruline tõlkida asukohariigi keelde ka välisriigis või vastava vandetõlgi olemasolul Eestis. Antud muudatus ei pane kliente rahaliselt ebasoodsamasse olukorda, kuna tegemist on riigilõivustatud teenusega. Professionaalne tõlketeenus on kliendile kättesaadavam ja kiirem.

**Juhiloa väljastamise lõpetamine**

KonS § 34 kohaselt väljastab konsulaarametnik või aukonsul Eesti juhiloa, rahvusvahelise juhiloa, esmase juhiloa või duplikaadi välisriigis viibivale Eesti kodanikule liiklusseaduse kohaselt.Kavandatud muudatuse kohaselt lõpetame juhilubade väljastamise, sest üldjuhul väljastatakse see otse TRAM-i poolt. Üksikutel juhtudel on väljastamine toimunud välisesinduses. Edaspidi saaks seda teha erandjuhul ametiabi raames.

**Toimingud Eesti laevaga**

KonS § 36 lg 1 järgi registreerib konsulaarametnik konsulaarpiirkonna sadamasse saabunud Eesti riigilipu all sõitva laeva kapteni teated laeva ja laevapere kohta. KonS § 36 lg 2 ja laeva lipuõiguse ja laevaregistrite seaduse § 10 lg 2 näeb ette ajutise liputunnistuse väljastamise konsulaarametniku poolt. See teenus on loodud olukorraks, kus laevaomanikul ei ole liiga suure finants- või ajakulu tõttu võimalik taotlust esitada Eestis. Kavandatava muudatusega seda konsulaarteenust enam ei osutata.

Kaubandusliku meresõidu koodeksi §-s 66 on toodud teated, mida kapten edastab konsulaarametnikule, need on testament ja surmajuhtum. Praktikas ei ole testamente ja surmajuhtumeid registreeritud. Välisministeeriumil puudub info, kui palju selliseid juhtumeid ja vajadusi on viimaste aastate jooksul olnud.

Kuna enamjaolt on võimalik esitada digitaalselt taotlusi ja dokumente ning seda võimalust kasutatakse aina laiemalt, siis taotluse esitamine otse TRAM-le või notarile ei too kaasa lisakulusid. Kõige suurem kulu seoses lipuõigusega on inspektori laeva juurde toimetamise kulud laeva esmaseks ülevaatuseks, kuid liputunnistuse väljastamine konsulaarametniku poolt neid kulusid ei vähenda.

Viimased kaks toimingut Eesti laeva suhtes tehti 2017. a algul. Kokku on ajavahemikul 2004– 2017 registreeritud 16 toimingut.

**Tõend urni või kirstu pitseerimise kohta**

KonS § 59 alusel pitseerib konsul Eestisse saadetava kirstu või urni ning annab välja sellekohase tõendi. Tänapäeval on pea kõigil matusebüroodel olemas rahvusvaheline litsents, mille alusel võivad nad teenust osutada ka välisriikides. Praktikas on kõik surnukehaga seonduvad toimingud sellist teenust pakkuva matusebüroo osutada. Kirstu transpordiks tuleb alati leida matusebüroo. Urnide transport on võimalik ka Eesti välisesinduse vahenduseta. Seega ei ole praktikas selleks sätteks vajadust.

**Tõendite kogumine ja menetlusdokumentide kättetoimetamine**

KonS § 50 kohaselt võib konsul välisriigis Eesti kohtu korraldusel koguda tõendeid ja kuulata üle tunnistajaid ning toimetada kätte menetlusdokumente välisriigis, kui see ei ole välisriigi õiguse järgi keelatud.

Praktikas ei ole selliseid toiminguid välisesindustes tehtud ja vajadust sellise teenuse järele puudub. Konsulid ei ole saanud väljaõpet tõendite kogumiseks ja tunnistajate ülekuulamiseks ning üldjuhul ei ole välisesindustes selliseid ruume, kus saaks menetlustoiminguid teha. Tänapäeval on võimalusi teha sellised toiminguid Eestist, näiteks videosilla teel ja/või näotuvastuse funktsiooni kaudu.

Kuna tõendite kogumise ja menetlusdokumentide kättetoimetamise kohustus tuleneb ka rahvusvahelistest lepingutest, õigusabilepingutest ja Euroopa Liidu õigusest, vajab sätte muutmine põhjalikumat analüüsi.

**Elamisloa taotluse edastamise ja elamisloa väljastamise lõpetamine**

KonS § 47 lg 1 kohaselt edastab konsulaarametnik välisriigi kodaniku elamisloa taotluse menetlusse võtmiseks PPA-le välismaalaste seaduse ja Euroopa Liidu kodaniku seaduse kohaselt. Kavandatava muudatusega loobutakse esindustes elamisloataotluste vastuvõtmisest, kuna isikud saavad Eestisse reisida pikaajalise viisa ehk D-viisa alusel. Kuna D-viisa menetluses kooskõlastavad asutused kuuluvad Siseministeeriumi haldusalasse, tuleks eelduslikult viia D-viisade menetlemine ainult PPA pädevusesse. Eestis olles saab taotleda elamisluba PPA teenindustes ning tulevikus enne Eestisse saabumist ka loodavas sellekohases portaalis. Korduva elamisloakaardi omanik omab Eesti kehtivat elamisluba, seega on tal võimalik saada oma elamisloakaart kätte Eestis PPA teeninduses, mistõttu puudub vajadus tulla elamisloakaardi kättesaamiseks välisesindusse.

**Kodakondsusest vabastamise taotluse ja kodakondsusest vabastamist taotlenud isiku dokumentide vahendamise lõpetamine**

KonS § 35 kohaselt edastab konsulaarametnik püsivalt välisriigis elava Eesti kodaniku Eesti kodakondsusest vabastamise taotluse ja muud nõuetekohased dokumendid menetlusse võtmiseks PPA-le ning väljastab kodakondsusest vabastamist taotlenud isikule seadusega ettenähtud dokumendid, võtab tagasi Eesti kodakondsust tõendavad dokumendid ning edastab need PPA-le. Kuna kodakondsusest vabastamise taotlust on võimalik esitada PPA-le ka posti või e-posti teel, ei ole vajadust selle teenuse dubleerimiseks välisesinduses. Isikut tõendava dokumendi tagastamist PPA-le võib välisesindus jätkuvalt vahendada. Välisesindus võib vahendada nimetatud avalduse esitamist erandjuhtudel.

* **Teenused, mille saamist suunatakse eelkõige e-keskkonda või teenuse omaniku juurde**

**Korduva passi ja ID-kaardi ning alla 12. aasta vanuse lapse esmakordse passi ja ID-kaardi taotlemine**

KonS § 27 kohaselt edastab konsulaarametnik Eesti kodaniku passi, isikutunnistuse ja digitaalse isikutunnistuse väljaandmise taotluse menetlusse võtmiseks PPA-le ning väljastab Eesti kodaniku passi, isikutunnistuse ja digitaalse isikutunnistuse välisriigis viibivale Eesti kodanikule.

Korduva ja kuni 12. a lapse passi on mugavam ja soodsam esitada läbi PPA iseteeninduskeskkonna.[[4]](#footnote-4) Kui passi- ja/või ID-kaardi taotluse esitamine PPA iseteeninduskeskkonnas ei ole võimalik (nt sõrmejäljed on aegunud), siis taotleja annab asukohariigi välisesinduses sõrmejäljed. Esinduses saab sõrmejäljed hõivata konsulaarsekretär KonS § 27 lg 11 alusel. Seejärel saab taotleja esitada taotluse iseteeninduskeskkonnas.

Iseteeninduskeskkonnas dokumendi taotlemine võimaldab taotlejal lisaks rahalisele kokkuhoiule dokumendi kiiremini kätte saada, sest e-teenusena esitatud taotluse puhul ei ole vaja oodata taotluse välisesindusest postiga PPA-sse jõudmist.

Väiksemates välisesindustes, kus konsulaarametniku kohustusi täidab diplomaat, kellel on mitmeid ametikohustusi lisaks konsulaarülesannetele, võiks muuta passi- ja ID-kaarditaotluse vastuvõtmise konsulaarsekretäri tööülesandeks, andes nendes esindustes konsulaarsekretäridele suuremad õigused esinduse juhi taotlusel. Selleks tuleb täiendada KonS § 26 p-i 2 ja lisada § 27 lg 1 juurde konsulaarsekretärile õigus toimingu tegemiseks.

**Perekonnasündmuse tõendid ja teised avalikud dokumendid**

KonS § 41 lg 1 ja § 42 järgi tellib konsulaarametnik või aukonsul isiku kirjalikul taotlusel avaliku dokumendi Eesti ametiasutuselt. See on üldjuhul mugavusteenus, sest dokumenti saab Eestist tellida ka otse, kasutades digikanaleid, postiteenust, kullerteenust, ettemakstud postiteenust vms. Selle konsulaarteenuse alla liigituvad näiteks perekonnasündmuse dokumentide, abieluvõimetõendite, karistusregistri tõendite, *apostille* tellimised jms.

Perekonnasündmuse tõendeid, abieluvõime tõendeid ja rahvastikuregistri väljavõtteid, mis väljastatakse välisesinduses konsuli poolt (KonS § 33 ja 38 lg 3), tuleks eelkõige suunata tellima e-Rahvastikuregistri kaudu. See vähendab oluliselt tehnilise töö mahtu (nt korrektsete andmete kontrollimine avaldusel, riigilõivu laekumise kontrollimine, soovitud andmete sisestamine tõendi saamiseks). E-teenusena väljastatud tõendite väljastamise võiks muuta konsulaarsekretäride ülesandeks.

Kõiki avalikke dokumente, mida on võimalik tellida Eestis, peaks olema võimalik tellida ka välisriigis. Vajadusel saavad riigiasutused sätestada sellise võimaluse õigusaktis ning ette näha ka riigilõivu välisriiki edastamise kulude katteks.

Välisesinduse kaudu dokumendi tellimine Eestist võiks kavandatava muudatuse järgi jääda alles erandjuhul, mille osutamine otsustakse erandjuhul arvestades taotleja isikut, ajakriitilisust ja muid asjaolusid.

**Rahvastikuregistri toimingud**

Andmete kandmine rahvastikuregistrisse (KonS § 38 lg 1) jääb kavandatud muudatuse kohaselt väiksemate välisesinduste ülesandeks eelkõige erandlikel juhtudel ning seda tehakse üldjuhul koostöös konsulaarosakonnaga. Välisesindustes rahvastikuregistrist andmete hõivamise täielik lõpetamine ei ole otstarbekas, sest aeg-ajalt on vaja teha kiireloomulisi toiminguid (nt surmadega ja konsulaarabiga seotud juhtumid).

**Eraisiku poolt dokumendi edastamine**

KonS § 44 lg 1 kohaselt edastab konsul isiku taotlusel dokumendi Eesti ametiasutusele või isikule. See on mugavusteenus, mida välisesindused üldjuhul tihti ei osuta. Kavandatava muudatuse kohaselt saab seda teenust pakkuda välisesinduse kaudu ainult väga põhjendatud juhtudel (nt sõjaolukorras või loodusõnnetuste korral, kui tavapost ei liigu). Teenuse osutamine võiks olla põhjendatud konsulaarabi korras. Selle teenuse riigilõiv vaadatakse üle, kuid jääb alles võimalus riigilõivust vabastamiseks.

* **Kavandatud muudatuste mõjud**

Mõjude kaardistamise tulemusel saame välja tuua, et konsulaarseaduse muudatused avaldavad positiivset mõju **infoühiskonna arengule, mis omakorda süvendab Eesti kui e-riigi mainet.** E-teenuste pakkujaid motiveerib e-teenuste järjepidev kasutamine hoidma pakutavaid e-teenuseid töökorras ja neid edasi arendama. Samuti motiveerib kavandatav muudatus teenuste omanikke pakkuma e-teenuseid, mis on kasutajasõbralikud ja mugavalt kättesaadavad nii Eestis elades kui ka välismaal (sh teenuse kättesaadavus ka inglise keeles).Teenusekasutaja vaatest mõjutab iga positiivne e-teenuse kogemus e-riigi kuvandi süvenemist ning kasutajad jagavad seda oma kontaktvõrgustikes ja tulles tagasi e-teenuseid kasutama.

Positiivse mõjuna saab välja tuua, et e-teenuste kasutamine tagab nii Eestis kui välismaal elavate teenusekasutajate **võrdse kohtlemise**. Hetkel on välismaal elaval eestlaskonnal teatav eelisseis konsulaarteenuste saamiseks, sest kõiki vajalikke riigi poolt pakutavaid teenuseid saadakse ühest kohast välisesinduses, sh tasuta nõustamist, ning puuduvad pikad ootejärjekorrad konsuli juurde vastuvõtuaja saamiseks. Muuhulgas teevad konsulid ka konsulaarmissioone asukohariigis, mis tähendab juba väga personaalset teenust kliendi kodulinnas ja mis seab Eestis elavad teenusekasutajad ebasoodsamasse olukorda.

Konsuli tööjõuressursi optimeerimine konsulaarteenuse osutamisel mõjutab otseselt **välissuhtlemist ja rahvusvahelisi suhteid**, sest vabanevat tööaega on võimalik kasutada koostöövõrgustike loomiseks ja Eesti seisukohtade esitamiseks.

**Riigivalitsemise** seisukohast eelarve kulud ei suurene kavandatavate muudatuste tõttu, pigem kasutatakse olemasolevat ressurssi riigile kulutõhusamal moel. Kõrgemad konsulaarteenuste riigilõivud tagaksid riigilõivude kulupõhimõttest lähtumise, eelkõige seoses välisesinduste lähetuskuludega konsulaarmissioonidel. Vabanenud tööjõuressurss aitab kaasa välisesinduse põhifunktsioonide täitmisele.

Teatud määral tekib ka kaasuv positiivne **keskkonnamõju** kui väheneb paberkandjal ja posti teel osutatavate teenuste osutamine välisesinduste vahendusel.

Konsulaarseaduse muudatused ei mõjuta Eesti kodanike kaitset välisriikides, kuna käesolev VTK puudutab konsulaarabi vaid vähesel määral.

|  |
| --- |
| **12. Muudatuste koondmõju** |

Kliendid suunatakse eelkõige kasutama e-teenuseid, väheneb dubleeriv vahendustegevus ja välisesindustes tekib rohkem ressurssi multifunktsionaalsete ülesannete täitmiseks.

Klientidele, kes tellivad teenust e-lahenduste kaudu on teenus kiirem ja soodsam. Teiste teenuste saamine muutub kodanikule kulukamaks seoses kavandatavate riigilõivude määra ajakohastamisega. Kavandatava muudatusega lisatakse võimalus edastada dokumente postiga, mis võib muuta dokumendi kättesaamise mõnevõrra ajakulukamaks võrreldes dokumendi kättesaamisega välisesindusest.

|  |
| --- |
| **13. Muudatuste rakendamisega seotud kulud ja tulud** |

Teenuste omanikel võivad kaasneda teatud kulud infotehnoloogia arendusse, et laiendada teenuse kättesaamist välismaal (nt dokumendi saatmine kliendi välisriigi elukoha aadressile, tõendi väljastamine inglise keeles jms).

Pikemas perspektiivis väheneb kulude maht.

**VI. Kavandatav õiguslik regulatsioon ja selle väljatöötamise tegevuskava**

|  |
| --- |
| **14. Valitav lahendus** |

Kavandatava muudatusega kaotatakse nende konsulaarteenuste osutamine, mis ei ole sisuliselt põhjendatud. Samuti kaotatakse tõendi väljastamine urni või kirstu pitseerimise kohta, sest praktikas ei ole selleks vajadust. Seadust muudetakse nii, et soodsam ja kiirem on kasutada teenuseid eelkõige e-keskkonnas. Põhjendatud juhtudel jääb alles võimalus saada teenuseid välisesinduse kaudu.

|  |
| --- |
| **15. Puudutatud ja muudetavad õigusaktid** |

Välja pakutud lahenduse realiseerimiseks tuleb muuta eelkõige konsulaarseadust ning konsulaarseaduse alusel antud rakendusakte, välismaalaste seadust, isikut tõendavate dokumentide seadust, notariaadiseadust, tõestamisseadust, liiklusseadust, riigilõivuseadust, laeva lipuõiguse ja laevaregistrite seadust, rahvastikuregistri seadust, perekonnaseisutoimingute seadust, Vabariigi Valitsuse 24.09.2002 määrust nr 305 „Allkirja ning ärakirja, väljavõtte või väljatrüki õigsuse ametliku kinnitamise õigust omavate haldusorganite määramine“.

|  |
| --- |
| **16. Kaasamise plaan ja mõjuanalüüs** |

Väljatöötamiskavatsuse koostamisse on olnud kaasatud välisesinduste esindajad. Väljatöötamiskavatsus saadetakse kooskõlastamiseks kõigile ministeeriumitele ja arvamuse avaldamiseks Rahvusarhiivile, Riigikohtule, Tallinna Ringkonnakohtule, Tartu Ringkonnakohtule, Tallinna Halduskohtule, Tartu Halduskohtule, Tallinna Maakohtule, Tartu Maakohtule, Viru Maakohtule, Pärnu Maakohtule, Notarite Kojale, Riigikantseleile.

Väljatöötamiskavatsus esitatakse teadmiseks Riigikogule.

Mõjuanalüüs on plaanitud 2025. aasta I poolaastasse, kus toimub konsulite tagasiside analüüsimine, suhtlus teiste asutustega, kelle teenuseid me osutamine ja selle tulemusel pidev olukorra monitooring.

Tulenevalt reformi eesmärgist ootame kõigi asjaomaste asutuste ja partnerite ettepanekuid ning lahendusvariante, kuidas optimeerida teenuste osutamist välisriigis ning vähendada ülesannete dubleerimist. Soovitame kõigil teenuse omanikel kaaluda kaugtuvastamise võimalust ehk teenuse osutamist videosilla vahendusel (ITDS § **111**  lg 1**3**).

|  |
| --- |
| **17. Põhjaliku mõjuanalüüsi toimumise aeg** |

Põhjalikku mõjuanalüüsi ei kavandata.

|  |
| --- |
| **18.** **Eeldatav eelnõu kooskõlastamisele saatmise aeg** |

Eeldatav eelnõu kooskõlastamisele saatmise aeg on 2025. aasta II poolaasta.

|  |
| --- |
| **19. Õigusakti eeldatav jõustumise aeg** |

Õigusakti eeldatav jõustumise aeg on 2027. aasta algus.

|  |
| --- |
| **20. Vastutavad ametnikud** |

Tiina Nirk, [Tiina.Nirk@mfa.ee](mailto:Tiina.Nirk@mfa.ee); Hanna Maria Kokla, [HannaMaria.Kokla@mfa.ee](mailto:HannaMaria.Kokla@mfa.ee)

1. Eesti välispoliitika arengukava 2030. Välisministeerium 2020, lk 30. <https://valitsus.ee/sites/default/files/documents/2021-01/eesti_valispoliitika_arengukava_2030.pdf> [↑](#footnote-ref-1)
2. Eesti välispoliitika arengukava 2030. Välisministeerium 2020, lk 34-35. <https://valitsus.ee/sites/default/files/documents/2021-01/eesti_valispoliitika_arengukava_2030.pdf> [↑](#footnote-ref-2)
3. Eesti digiühiskond 2030. Valdkonna arengukava. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium 2021, lk 10-21. <https://valitsus.ee/sites/default/files/documents/2021-12/Eesti%20digi%C3%BChiskond%202030.pdf> [↑](#footnote-ref-3)
4. Iseteenindus. Politsei- ja Piirivalveamet. <https://etaotlus.politsei.ee/ekpid/login> [↑](#footnote-ref-4)