



Välisministeerium

Teie: 09.01.2026 nr VÄM/26-0025/-2K

Meie: 29.01.2026 nr 1-7/8-4

Konsulaarseaduse, isikut tõendavate dokumentide seaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu koostöölastamine

Austatud minister

Siseministeerium koostöölastab konsulaarseaduse, isikut tõendavate dokumentide seaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu (edaspidi *eelnõu*) järgmiste märkustega.

1) Eelnõu § 1 punktiga 7 muudetakse konsulaarseaduse (edaspidi *KonS*) § 12¹ lõiget 1. Muudatusega jäetakse tekstist välja sõnad „elektrooniline andmekogu“ ja muudetakse sõnade „käesoleva seaduse tähenduses“ asukohta järgnevalt:

„(1) Automaatse biomeetrilise isikutuvastuse süsteemi andmekogu (edaspidi *ABIS*) ~~on elektrooniline andmekogu, mille eesmärk käesoleva seaduse tähenduses~~ on töödelda konsulaarteenuse osutamisel võetud biomeetrilisi andmeid isiku tuvastamiseks ja isikusamasuse kontrollimiseks käesoleva seaduse tähenduses.“

Soovime juhtida teie tähelepanu, et sõnade „käesoleva seaduse tähenduses“ ümbertõstmisega muutub sätte sisu. *ABIS* asutamise regulatsioon on kehtestatud erinevates seadustes ja *ABIS* asutamise eesmärk on seotud konkreetse eriseaduse regulatsiooniga. Sõnad „käesoleva seaduse tähenduses“ on seotud *ABIS* asutamise regulatsiooniga ja *ABIS* asutamise eesmärk *KonS* tähenduses on töödelda konsulaarteenuse osutamisel võetud biomeetrilisi andmeid. *ABIS* asutamise sätted on veel näiteks politsei ja piirivalveseaduses, mille § 25⁷ lõike 1 kohaselt on *ABIS* eesmärk käesoleva seaduse tähenduses sündmuskohti teenindava või ekspertiisi- ja uuringuobjektidega kokku puutuva politseiametniku daktüloskopeerimisel saadud biomeetriliste andmete töötlemine ekspertiisi- ja uuringuobjektile politseiametniku jäetud jälgede välistamiseks. Isikut tõendavate dokumentide seaduse (edaspidi *ITDS*) § 15⁴ lõike 1 kohaselt on *ABIS* eesmärk käesoleva seaduse tähenduses töödelda käesoleva seaduse § 15 lõikes 4 sätestatud dokumentide ning diplomaatilise passi väljaandmise menetlustes võetud biomeetrilisi andmeid isiku tuvastamiseks ja isikusamasuse kontrollimiseks.

Eelnõuga muudetava sõnastuse kohaselt aga toimub edaspidi isiku tuvastamine ja isikusamasuse kontrollimine käesoleva seaduse tähenduses. Isiku tuvastamise ja isikusamasuse kontrollimise definitsioonid on sätestatud *ITDS* §-s 15⁵. *KonS*-is ei ole reguleeritud *ITDS*-ist erinevaid

definiitsioone, vaid § 12¹ lõikes 4 on öeldud, et ABIS-esse kantud andmete töötlemisele kohaldatakse ITDS §-s 15⁵ sätestatud. Sellest tulenevalt palume sõnu "käesoleva seaduse tähenduses" mitte ümber tõsta.

2) Eelnõu § 1 punktiga 23 planeeritakse KonS-i täiendada §-ga 31¹, kus lõikes 1 on öeldud: „Konsulaarametnik võib notariaalselt kinnitada avaldusi, välja arvatud pärimismenetluse algatamise avaldusi, ja volikirju erandkorras juhul, kui seda taotleb kirjalikult Eesti kodanik, kes viibib välisriigi kinnipidamisasutuses või kelle tervislik seisund ei võimalda välisriigist lahkuda või pöörduda teenuse saamiseks asukohariigi notari poole. Selline notariaalselt kinnitatud avaldus ja volikiri on võrdne Eesti notari tõestatud avalduse või volikirjaga.“

Me saame aru, et tõestamisseaduse § 1 lõike 3 kohaselt on notariaalne kinnitamine ja tõestamine erinevad. Kas konsulaarseaduse § 31¹ lõike 1 teine lause tähendab seda, et konsulaarametniku notariaalselt kinnitatud avaldus on võrdne Eesti notari tõestatud avaldusega? Kas konsulaarametnik ei tõesta enam notariaalselt tulevikus üldse? Küsime seetõttu, et perekonnaseisutoimingute seaduse § 47 kohaselt võib abielu lahutada ühe abikaasa kohalolekuta, kui ta mõjuval põhjusel ei saa perekonnaseisuasutusse ilmuda ja esitatakse tema notariaalselt tõestatud või konsulaarametniku tõestatud nõusolek abielu lahutamiseks tema kohalolekuta. Kui konsulaarametnik ei tõesta enam, siis tuleb muuta ka perekonnaseisutoimingute seaduse §- 47. Meie poolt oleks ka see sobiv, kui seda toimingut enam saatkonnas teha ei saa. Palume siin teha koostööd rahvastiku toimingute osakonna perekonnaseisutoimingute talitusega, et vajadusel perekonnaseisutoimingute seaduse muutmine ka eelnõus ette näha.

Eelnõus tehtavad muudatused seoses erikutsega konsulaarametniku kutse kaotamise ja Välisministeeriumi kooskõlastusel notariaalsete tõestamistoimingute osutamise lõpetamisega, tingib ka rahvastikuregistri seaduse (edaspidi RRS) § 40 lõike 3 punkti 4 muutmise, sest seal on öeldud nii: „Moodustatud isikukoodi annavad isiku andmete esmakordsel rahvastikuregistrisse kandmisel järgmised andmeandjad: 4) maakonnakeskuse kohaliku omavalitsuse üksus või konsulaarametniku allkirjaga kinnitatud taotluse alusel volitatud töötleja isikukoodi riigi andmekogusse kandmiseks seaduse või andmekogu põhimääruse alusel;“

Teeme ettepaneku sõnastada RRS-i § 40 lõike 3 punkt 4 järgmiselt:

„4) maakonnakeskuse kohaliku omavalitsuse üksus või Eesti välisesinduse konsulaarametniku või välisriigi notari poolt notariaalselt kinnitatud taotluse alusel volitatud töötleja isikukoodi riigi andmekogusse kandmiseks seaduse või andmekogu põhimääruse alusel;“.

Kas Välisministeeriumi hinnangul on vaja lisada RRS-i ka säte, kus öeldakse, et isikukoodi taotluse notariaalne kinnitus peab olema legaliseeritud või kinnitatud legaliseerimist asendava apostilliga või see ei anna praktikas midagi juurde? Kuna legaliseerimine ega apostill ei tõenda taotluse sisu osas midagi, siis kas praktika pinnalt saab öelda, et välisriigi notari notariaalse kinnituse apostillimine või legaliseerimine on vajalik? Kui teie hinnangul annaks notariaalse kinnituse apostillimine või legaliseerimine ka tegelikku kasu, siis saaks täiendada RRS-i.

Kas Välisministeeriumi hinnangul on vaja RRS-i sättesse täiendust, et välisriigi notar peab olema Eesti poolt tunnustatud? Või sellega ei teki teie hinnangul probleeme. Kui oleks siiski vaja kirjutada sättesse sisse välisriigi notarite erisus, siis millisele sättele me saaks viidata, kas on olemas kuskil see loetelu, mida me saaks kasutada? Leidsime Riigi Teatajast, et volikirjade osas on olemas määrus, aga see on vaid volikirjade kohta.

Palume RRS-i muudatusi planeerides teha koostööd rahvastiku toimingute osakonna rahvastikuregistri halduse talitusega.

Lisaks tuleb muuta ka RRS-i rakendusakti. Muudatus tuleb teha siseministri 3. jaanuari 2019. aasta määruses nr 1 „Isikukoodide moodustamise ja andmise kord“.

Kehtiva määruse § 9 lõike 3 kohaselt võib isik taotleda isikukoodi saamise taotluse edastamist konsulaarseaduse § 44 lõike 1 alusel. Kuna konsulaarseaduse § 44 lõikesse 1 lisatakse ka "põhjendatud juhul", siis teeme ettepaneku see ka määruse § 9 lõikesse 3 lisada täiendades määruse § 9 lõiget 3 pärast sõna „taotleda“ sõnadega „põhjendatud juhul“.

Lisaks soovime üle küsida. Kas see konsulaarseaduse muutmise eelnõu toob kaasa muudatusi ka nime muutmise menetlusse? Kui jah, siis peab ka nimeseaduse alusel kehtestatud rakendusakti selles vaates üle vaatama ja vajadusel muutma, kui Välisministeeriumi soov on, et nimemuutmise avaldusi ei saaks enam saatkonna kaudu esitada.

3) Eelnõu § 1 punktiga 32 ja § 2 punktiga 1 tunnistatakse kehtetuks KonS-i § 47¹ ja ITDS § 11⁴ lõiked 5¹–5³, millega lõpetatakse elamisloakaardi taotluste vastu võtmine elamisluba või elamisõigust omavalt välisriigi kodanikult, kelle elukoht on rahvastikuregistri andmetel registreeritud välisriigis.

Praegu saab elamisluba või elamisõigust omav välisriigi kodanik, kelle elukoht on rahvastikuregistri andmetel registreeritud välisriigis, Eesti välisesinduses taotleda elamisloakaarti ning see ka väljastatakse talle Eesti välisesinduses. Eelnõu seletuskirja (lk 14) toodud selgituste kohaselt on muudatuse eesmärgiks lõpetada nimetatud isikute elamisloakaardi taotluste vastu võtmine Eesti välisesinduses, kuna teenuse osutamine välisesinduses ei ole põhjendatud, sest välismaalasel on võimalik kasutada muid lahendusi.

Palume Välisministeeriumil nimetatud muudatustest (eelnõu § 1 p 32 ja § 2 p 1) loobuda, kuna korduva elamisloakaardi taotluse vastuvõtmine ja elamisloakaardi väljastamine välisriigi kodanikule, kellel on kehtiv Eesti elamisluba või elamisõigus, aga kes viibib ajutiselt väljaspool Eestit, on vajalik, sest aitab vältida täiendavat halduskoormust. Selgitame, et elamisloa või elamisõigusega välismaalastel on lubatud ajutiselt Eestist eemal viibida. Seega näiteks olukordades, kus välismaalasel ajutiselt välisriigis viibides elamisloakaardi kehtivus lõppeb, dokument kaob või see varastatakse, võib välismaalasel tekkida põhjendatud vajadus elamisloakaardi taotluse esitamiseks ja hiljem ka vastava dokumendi kätte saamiseks Eesti välisesinduses. Ajutiselt välisriigis viibiv välismaalane, kes omab Eesti kehtivat elamisluba või elamisõigust, peaks saama Eestisse ja Schengeni alale sisenemiseks tõendada oma elamisloa või elamisõiguse olemasolu elamisloakaardiga, mis on vastava staatuse olemasolu tõendav dokument. Nimetatud välismaalastele Eesti välisesinduses korduva elamisloakaardi taotlemise ja selle väljastamise võimaluse säilitamine aitab vältida koormuse tõusu näiteks viisamenetlusele, samuti ei too kaasa segadust piirikontrollis. Leiame ka, et muudatus toob kaasa negatiivsed mõjud, kuna inimesed satuvad kavandatava muudatusega ebasoodsamasse olukorda, sest peavad korduva elamisloakaardi saamiseks tegema lisatoiminguid (nt kui elamisloakaardi taotlus esitatakse posti teel, kuid sõrmejälgede andmiseks tuleb ikkagi pöörduda välisesindusse).

Ühtlasi palume lähtuvalt käesolevast ettepanekust üle vaadata ja proportsionaalselt muuta RLS-i elamisloakaardi väljaandmise taotluse läbivaatamise ja väljastamise riigilõivud.

4) Eelnõu § 1 punktiga 25 lõpetatakse kodakondsusest vabastamise taotluste vastuvõtmine. Seletuskirja leheküljel 12 on viidatud kodakondsuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõule. Palume täpsustada eelnõu pealkirja, milleks on „Kodakondsuse seaduse, Euroopa Liidu kodaniku seaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seadus“. Eelnõu § 3 punktiga 2 muudetakse riigilõivuseaduse (edaspidi *RLS*) § 270 lõiget 2. Vastav muudatus tehakse ka kodakondsuse seaduse, Euroopa Liidu kodaniku seaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõuga. Seetõttu palume käesolevast eelnõust § 3 punktiga 2 tehtav muudatus välja jätta.

5) Eelnõu § 3 punktidega 3, 5–9 ja 11 muudetakse vastavalt *RLS* §-i 272 lõikeid 1, 7, 8, 10, 11, 13 ja 20 ning kehtestatakse kõrgem riigilõivumäär Eesti passi, isikutunnistuse ja elamisloakaardi toimingutele, kui teenust taotleb välisesinduses või aukonsuli juures isik, kelle registreeritud elukoht rahvastikuregistris ei ole välisriigis (registreeritud elukoht on Eestis või puudub registrist). Seletuskirja kohaselt kehtestatakse sellele sihtrühmale kõrgem riigilõiv, sest välisesinduste ülesanne on pakkuda konsulaarteenuseid eelkõige alaliselt välisriigis elavatele Eesti kodanikele ning ajutiselt välisriigis peatuvate Eesti kodanike puhul tuleb teenuse osutamiseks rakendada täiendavat ressursi (näiteks saata esindusse täiendavat personali), mis suurendab teenuse osutamise kulu, mida ei saa täpselt prognoosida.

Välisesinduses isikut tõendava dokumendi taotluse esitamine ja kättesaamine on juba kehtiva *RLS*-i kohaselt läbivalt 30 eurot kallim, kui PPA teeninduses taotlemisel, arvestades välisesinduse tööjõukulu kallidust.

Seletuskirja kohaselt (lk 21) kehtestatakse kahekordne riigilõiv *RLS*-i § 4 lõike 2 alusel, mis võimaldab kulupõhimõttest kõrvale kalduda kaaluka avaliku huvi korral. Kaalukaks avalikuks huviks loetakse seletuskirja kohaselt vajadust tagada, et välisesinduste kompetentsi otseselt mittekuuluvad ülesanded ei takistaks Eesti huvide esindamist ja kaitsmist välisriikides.

Eelnõu § 3 punktidega 5, 7 ja 9 muudetakse ka puudega isikute, laste ja vanurite (edaspidi *soodustatud isikud*) isikutunnistuse ja passi taotlemise riigilõive (*RLS* § 272 lõikeid 7, 10 ja 13). Seletuskirjas on toodud, et muudatuste eesmärk on rakendada kõigi taotluste korral riigilõivumääradele ühtset põhimõtet.

Poliitikakujundajate sihipärane eesmärk on seni olnud hoida kohustusliku riikliku dokumendi (ID kaart, elamisloakaart) riigilõiv alla selle omahinna, et tagada dokumendi kättesaadavus ja Eesti e-riigi avaliku ning erasektori e-teenuste ligipääsetavus, kuna ID kaart ja elamisloakaart sisaldab digitaalse autentimise ja e-allkirja andmise võimekust. Soodustatud isikute puhul on riigilõivu tõstmisest hoidutud sotsiaalpoliitilistel eesmärkidel ja teadlikult sätestatud erisus teistele isikut tõendavatele dokumentidele kohalduvast ühtsest riigilõivumäärast kehtestamise põhimõttest. Seetõttu on soodustatud isikute ID kaardi riigilõiv 20 eurot, sõltumata, kas ta taotleb seda PPA teeninduses või välisesinduses ning sõltumata tema elukohast.

Eelnõuga tõstetakse aga antud sihtrühma ID kaardi riigilõiv välisesinduses taotlemisel ja kättesaamisel, juhul kui taotleja elab ajutiselt välismaal, 40 eurolt 170 euron, mis on rohkem kui kahekordne (tegelikult rohkem kui neljakordne) hinnatõus.

RLS § 4 lõige 2 sätestab, et toimingute eesmärgist, sellest saadavast hüvest ja kaalukast avalikust huvist, eelkõige sotsiaal- ja majanduspoliitilistest kaalutlustest lähtuvalt võib riigilõivumäärast kehtestada kulupõhimõttest erinevalt. Seletuskirjast ei nähtu, kas eelnõu koostamisel analüüsiti,

kas kaalukas avalik huvi ja saadav hüve kaalub antud sihtrühma puhul üle sotsiaalpoliitilise kaalutluse. ID kaart on näiteks puudega isikule, kellel võib olla piiratud liikumisvõimalus, oluline igapäevane vahend, mille abil suhelda nii riigi, kui erasektori teenusepakkujatega e-teenuste kaudu. Riigilõivu niivõrd olulisel määral tõstmisel võib see võimalus jääda isikutele, kes näiteks tervislikel põhjustel, peavad viibima teatud osa aastast välisriigis, kättesaamatuks.

Isikut tõendavate dokumentide riigilõive tõsteti 1. jaanuaril 2025 ([eelnõu 417 SE](#)). Antud eelnõu seletuskirja (lk 17 alapealkiri „Maksejõulisuse põhimõttest lähtuvad riigilõivumäärad“) kohaselt ei lähtu kulupõhimõttest soodustingimustel lõivustatud toimingud ehk olemasolevad sooduskategooriad säilivad (lapsed, pensionärid, puudega isikud ning reisidokumendi puhul rahvusvahelise kaitse saajad). Nendele isikutele on isikut tõendavate dokumentide taotlemine edaspidi 50 % soodsam, millest on täiendavalt arvestatud maha 5 eurot. Soodustuse suurusel ei ole seni olnud kindlat lähtekohta, tegemist on riigi poolt pakutud soodustusega nõrgematele gruppidele, kelle dokumentide väljastamise kulust kataks riik poole. Sama eelnõu seletuskirja kohaselt (lk 16 „Ekvivalendipõhimõttest lähtuvad riigilõivumäärad“) ei lähtu kulupõhimõttest isikutunnistuse taotluse läbivaatamise eest tasutav riigilõiv, mis kehtestatakse soodsam kui on toimingut omahind. Erisuse eesmärk on tagada, et Eesti kodanike isikut tõendav dokument oleks kättesaadav. Isikutunnistust kui Eesti kodaniku kohustuslikku isikut tõendavat dokumenti jääb riik jätkuvalt mõnevõrra kompenseerima (lk 33, sotsiaalne mõju).

Eeltoodust tulenevalt ja arvestades täiendavalt, et ID kaart on kohustuslik just Eestis elavale Eesti kodanikule (ITDS § 5 lõige 1), teeb Siseministeerium ettepaneku kaaluda kohustusliku dokumendi ja soodustatud isikute riigilõivudele erisuse kohaldamist lähtuvalt senisest põhimõttest ja mitte kohaldada ID kaardi taotlemisel kõrgemat riigilõivu Eestis registreeritud elukohaga isikute puhul, vaid jätta RLS-i:

- § 272 lõikes 1 olevaks välisesinduse riigilõivuks 75 eurot,
- § 272 lõikes 7 olevaks välisesinduse riigilõivuks 50 eurot ja
- § 272 lõikes 20 olevaks soodustatud isikute väljastamise riigilõivuks 35 eurot sõltumata dokumendi liigist proportsionaalsuse põhimõtte tagamiseks, et väljastamise riigilõiv ei oleks dokumendi riigilõivust kallim.

Antud ettepaneku kohaselt tõuseks soodustatud isikute sihtrühma ID kaardi riigilõiv 40 eurolt 85 eurole (eelnõu kohaselt 170 eurole) välisesinduses taotlemisel ja kättesaamisel, juhul kui taotleja elab ajutiselt välismaal.

Eelnõuga ei muudeta ega tunnistata kehtetuks RLS-i elamisloakaardi väljaandmise taotluse läbivaatamise ja väljastamise eest tasutavaid riigilõive (nt RLS § 272 lg 2). Seega, palume käesoleva kirja punktis 3 toodud ettepanekust lähtuvalt üle vaadata ja proportsionaalselt muuta ka RLS-i elamisloakaarti puudutavad sätted.

Riigilõivude muutmine ja RLS-i täiendava riigilõivu erisuse lisamine (kui toimingut taotletakse välisesinduses ja taotleja elukoht ei ole rahvastikuregistri andmetel välisriigis) toob kaasa PPA andmekogude arendusvajaduse. Eelnõu kohaselt jõustuvad muudatused 01.01.2027. PPA-l on käesoleva aasta arendusvajadused planeeritud ja nimetatud tööd ei ole arendusplaanis.

Seetõttu teeme ettepaneku sätestada RLS-i muudatuste jõustumistähtjaks 2. juuni 2027, et vajalikud arendustööd oleks võimalik teha 2027. aastal. Arendustöödeks vajalikud kulud kaetakse Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskuse eelarvest.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Igor Taro
siseminister

Annika Nõmmik Aydin
Elen Kraavik
Eva Lillemäe
Siiri Leskov