



## SISEMINISTEERIUM

Pr Liisa-Ly Pakosta  
Justiits- ja Digiministeerium

Teie: 11.05.2026 nr JDM/26-0536/-1K

Meie: 29.05.2026 nr 1-7/150-2

### Eelnõu märkustega kooskõlastamine

Austatud justiits- ja digiminister

Täname, et edastasite Siseministeeriumile kooskõlastamiseks perekonnaseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu. Siseministeerium kooskõlastab eelnõu märkustega.

Perekonnaseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu on paljude oluliste puudustega, eriti seoses abielu lahutamise menetlusega. Toome välja olulisemad eelnõu puudused:

- 1) muudatusettepanekud on teiste osapooltega läbi rääkimata ning need ei ole kooskõlas abielu lahutamise menetluses varem kokku lepitud suundadega;
- 2) välja on toomata vajalikud muudatused teistes seadustes ja määrustes või on muudatus tehtud vale õigusakti kohta. Näiteks perekonnaseisutoimingute seaduse muutmise säte ei ole asjakohane, samal ajal kui vajalikud muudatused perekonnaseisutoimingute seaduses on tegemata;
- 3) muudatused ning nende vajalikkus on piisaval määral analüüsimata ja põhjendamata;
- 4) mõju hindamise osa seletuskirjas on puudulik;
- 5) ei ole arvestatud, et planeeritavad seadusemuudatused toovad kaasa ka arendusvajadused infosüsteemides, sh rahvastikuregistri menetlustarkvaras. Rahvastikuregistri menetlustarkvara kasutavad nii notarid kui perekonnaseisuametnikud abielu lahutamise menetluste läbiviimiseks, sh avalduste registreerimiseks;
- 6) puudub analüüs, kui palju muudatuste rakendamine erinevatele asutustele aega võtab ja maksuma läheb, sealhulgas infotehnoloogilised arendustööd registrites jm.

### Märkused seoses abielu lahutamisega

Siseministeeriumi hinnangul on eelnõu peamine probleem seotud abielu lahutamisega seonduvates muudatustes. Eelnõuga muudetakse küll perekonnaseadust, kuid muudatusi ei ole tehtud perekonnaseisutoimingute seaduses, milles on sätestatud abielu lahutamisega seotud menetlusõiguslik regulatsioon perekonnaseisuasutuses ja notari juures abielu lahutamiseks. Puudub regulatsioon selle kohta, et võimalik oleks esitada ja registreerida avaldus ainult ühe abikaasa avalduse alusel ja see, kuidas protsess tulevikus perekonnaseisuasutuse vaates olema

peab— millised dokumendid tuleb vormistada, kuidas peaks perekonnaseisuasutus otsima teist abikaasat (kellest abielu soovitakse lahutada) jne.

Reguleerimata on sisuline küsimus, kuidas lahutada sooviv abikaasa saab tõendada, et ta on üritanud teist poolt üles leida ja proovinud kohtuväliselt, kas perekonnaseisuasutuses või notari juures abielu lahutada. Eelnõust ei selgu, kas perekonnaseisumetnik peaks mingi dokumendi väljastama, et üks abikaasadest on esitanud üksinda avalduse abielu lahutamiseks. Sellist võimalust näiteks rahvastikuregistri menetlustarkvaras tehniliselt ei ole ning kui ametnikele sellise kinnituse koostamise kohustus panna, siis peaksid nad hakkama kinnitust vabas vormis koostama ja vormistama. Samuti ei ole lahutada soovival abikaasal endal võimalik rahvastikuregistri turvalises veebikeskkonnas ilma teise abikaasa kinnitusega abielu lahutamise avaldust esitada ega trükkida kinnitust selle kohta, et ta on avalduse esitanud. Kui eespool nimetatud võimalused peaks looma, siis eeldab see arendusi rahvastikuregistris.

Seega eelnõuga tehtavate abielu lahutamise menetlust puudutavate muudatustega ei saa nõustuda ka seetõttu, et need nõuavad infotehnoloogilisi arendustöid, mille jaoks Siseministeeriumil ega Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskusel ei ole planeeritud ressursse, seda nii aja kui ka rahaliste vahendite osas. Samuti on keeruline teha rahvastikuregistri olemasolevasse menetlustarkvarasse muudatusi, sest käimas uue rahvastikuregistri tarkvara arendustööd, mis valmivad oluliselt hiljem kui praeguse eelnõuga planeeritavad muudatused abielu lahutamise menetluses. Olemasolev menetlustarkvara ei vasta eelnõu nõuetele ning selle muutmine ei ole Siseministeeriumi arvates enam mõistlik. Kui soovida siiski notarite poolt läbiviidavate abielu lahutamise menetlusprotsesse muuta, tuleb notaritele ehitada enda tarkvara, milles abielu lahutamise menetlusi läbi viia.

Toome välja, et eelnõu § 1 punktides 1 ja 2 on viidete osas segadus. Palume viited üle vaadata ja viidata korrektsetele sätetele.

Eelnõu § 1 punkti 1 kohaselt soovitakse kaotada nõue, et perekonnaseisuasutuses toimuva lahutamise eelduseks on vastastikune kokkulepe. Viidatakse, et perekonnaseisuasutus peab järgima eelnõu § 1 punktiga 2 loodud perekonnaseaduse § 64<sup>1</sup> lõigetes 1<sup>2</sup>—1<sup>4</sup> notarite menetluseks ettenähtud korda, millest võib oletada, et ka perekonnaseisuasutuses lahutamiseks on vajalik vastastikune kokkulepe, kuid sõnalist selgust siin ei ole. Seega ei ole aru saada, kas ühe abikaasa avalduse alusel toimuv menetlus perekonnaseisuasutuses ja notari juures erinevad üksteisest millegi poolest.

Eelnõu § 1 punktide 1 ja 2 kohaselt on perekonnaseaduse § 64 ja § 64<sup>1</sup> lõikes 1<sup>2</sup> sätestatud, et lahutada võib ühe abikaasa kirjaliku avalduse alusel. Samas on öeldud, et notar annab teisele abikaasale tähtaja lahutuse avalduse esitamiseks. Puudub selgus, kas lahutamiseks piisab ühest avaldusest, nagu esimeses lauses on öeldud, või on siiski vaja ka teise abikaasa avaldust, millele viitab teine lause ja plaanitav § 64<sup>1</sup> lõige 1<sup>4</sup> punkt 2.

Eelnõuga jääb mulje, et ainult ühe abikaasa avalduse alusel saab abielu lahutamise menetluse perekonnaseisuasutuses või notaris lõpule viia, aga eeldame, et tegelikult on mõeldud siiski, et

on võimalik vaid ühepoolset abielu lahutamise avaldust esitada selleks, et hiljem oleks võimalik kohtusse pöörduda.

Eelnõus jääb arusaamatuks ka perekonnaseaduse § 64<sup>1</sup> lõikes 1<sup>2</sup> sätestatu, mille kohaselt notar toimetab avalduse teisele abikaasale kätte. Ei ole mõistetav, kas notar peab kätte toimetama teisele abikaasale esimese abikaasa avalduse või teda ainult teavitama sellest, et avaldus abielu lahutamiseks on esitatud.

Perekonnaseaduse § 64 lõike 1<sup>4</sup> kohaselt tuleb notaril juhul, kui avaldust ei õnnestu kätte toimetada, avaldada vastav teade väljaandes Ametlikud Teadaanded. Teada on, et sageli osutub teise abikaasaga kontakti saamine võimatuks, kuivõrd ta asub välisriigis ning lahutada soovival abikaasal ei ole teadmist, kus ta asub ja kuidas temaga kontakti saada. Sellises olukorras on teise abikaasa teavitamine Ametlike Teadaannete vahendusel Siseministeeriumi hinnangul sisutühi samm, mis lihtsalt pikendab menetlust, suurendab menetleja töömahtu ning kulusid.

Perekonnaseaduse § 64 lõike 1<sup>4</sup> punkti 2 kohaselt kutsutakse teist abikaasat üles esitama lahutamise avaldus. Kirjeldatud ei ole, kuidas ta seda avaldust esitama peab ning millistele nõuetele see avaldus peab vastama. Kuivõrd abielu lahutamise menetlust reguleerib perekonnaseisutoimingute seadus, võib sellest sätest eeldada, et ka see avaldus tuleb esitada isiklikult ja kirjalikult. Kuid sageli ei ole see võimalik just seetõttu, et teine abikaasa ei viibi Eestis, ei saa kasutada Eesti e-teenuseid ega tulla Eestisse. Seega isegi, kui notar saab temaga kontakti ja isik nõustub abielu lahutusega, ei ole notaril võimalik seda abielu lahutada ilma tema nõuetekohase avalduseta. Kas eelnõu mõte on see, et ka ühepoolse avalduse alusel saab lahutada vaid vastastikkuse kokkuleppe alusel ja vajalik on ka teise abikaasa lisanduv avaldus? Seega võib tekkida olukord, kus lahutada sooviv abikaasa peab peale perekonnaseisuasutuse või notari menetlust ikkagi pöörduma kohtusse, isegi, kui vaidlust ei ole. See venitab ja raskendab tema lahutusmenetlust.

Perekonnaseaduse § 64 lõike 1<sup>4</sup> punkti 3 kohaselt tuleb lahutamise avalduse kättetoimetamisel teavitada teist abikaasat notari juurde ilmutata jätmise tagajärgedest, kuid eelnõus puudub selgus, millised need tagajärjed on, millest teavitada tuleb.

Eelnõu § 1 punktiga 4 nähakse ette, et perekonnaseaduse § 65 lõige 2 kohustab abikaasasid enne kohtusse pöördumist tegema kõik selleks, et abielu saaks lahutada kokkuleppel. Põhjendamatult on seada eelduseks, et mõlemad abikaasad peavad enne kohtusse pöördumist proovima lahutada kokkuleppel, sest kohtusse minnakse just seetõttu, et teist abikaasat ei ole võimalik leida või ta ei soovi kokkuleppel lahutada.

Eelnõu § 1 punktis 5 täiendatakse perekonnaseaduse § 66 punktiga 3 „või notari juures“. See täiendus ei ole vajalik, sest kehtiva perekonnaseaduse mõttes ongi ka notari lahutuse kontekstis perekonnaseisuasutus. Seda kinnitab näiteks kehtiva perekonnaseaduse § 64: „perekonnaseisuasutus, välja arvatud notari“.

Eelnõu § 2 näeb ette notari tasude tõusu abielu sõlmimisel, lahutamisel ja lahutamisele kohaldatava õiguse kokkuleppe sõlmimisel. Selle muudatuse kohaselt tuleb täpselt sama suurt

notari tasu maksta nii tavapärase abielu sõlmimise või lahutamise menetluse eest kui ka juhul, kui tegemist on eelnõus ettenähtud uue menetlusega, mis toob notarile kaasa oluliselt suurema töökoormuse. Seejuures on selle töö puhul väga tõenäoline, et lahutamiseni notari juures siiski ei jõuta, mis tähendab, et notarile tuleb tasuda vaid notari tasu seaduse § 33<sup>2</sup> lõikes 2 ettenähtud väiksem tasu.

Äramärkimist vajab ka see, et juhul, kui eelnõu mõte on, et ka perekonnaseisuametnikud peavad hakkama teist abikaasat otsima ja talle dokumente kätte toimetama, muudaks see oluliselt ka perekonnaseisuasutuses töötavate perekonnaseisuametnike töömahtu. Kuivõrd praegu kehtiv lahutamise riigilõiv on kulupõhine ning menetluse kulud tõuseksid sellisel juhul märkimisväärselt, tuleks sellele menetlusele kehtestada ka tavapärasest lahutamise riigilõivust kõrgem riigilõiv. Eelnõuga seda tehtud ei ole. Suurenevad ka kulud, mida KOV-ile riik teenuse osutamise eest maksab.

Samuti ei saa pidada korrektseks olukorda, kus soovitakse üheaegselt kahe eelnõuga tõsta notari tasusid. Nimelt näeb notari tasu seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu, mis on esitatud Vabariigi Valitsuse istungile, § 1 punkt 25 samuti ette notari tasu seaduse § 33<sup>2</sup> lõigete 1, 1<sup>1</sup> ja 2 muudatused. Kui käesolevas eelnõus soovitakse § 33<sup>2</sup> lõigetes 1 ja 1<sup>1</sup> ettenähtud notari tasu tõsta 64.-eurolt 180.-eurole, siis teise eelnõuga soovitakse 64.-eurose notari tasu asemel kehtestada 109.-eurone notari tasu. Lõikes 2 ettenähtud notari tasu 45.-eurot soovitakse käesolevas eelnõuga tõsta 84.- eurole, kuid notari tasu seaduse muutmise eelnõuga 77.- eurole.

Eelnõu § 5 näeb ette tsiviilkohtumenetluse seadustiku muudatuse, mille kohaselt täiendatakse § 144 punktiga 4<sup>1</sup>, mis näeb ette, et notari tasu abielu lahutamise avalduse esitamise eest on kohtuväline kulu. Notari tasu seaduse kohaselt ei maksta notari tasu avalduse esitamise eest, vaid abielu lahutamise kinnitamise eest, mis võib olla kogu menetluse eest makstavast tasust väiksem juhul, kui lahutuseni abikaasade tõttu ei jõutud.

Eeldusel, et kohtueelne menetlus võib toimuda ka perekonnaseisuametniku juures, on arusaamatu, miks loetakse eelnõu kohaselt kohtuväliseks kuluks vaid notari tasu, kuid mitte riigilõiv.

Kuidas on eelnõu raames mõeldud teovõimetute isikute abielu lahutamise protsess? Kuhu nemad saavad ja peavad pöörduma abielu lahutamiseks? Kas nemad peavad ka läbima kohustusliku teise abikaasa otsimise protsessi?

Eelnõu mõjude osas ei ole välja toodud mõjusid perekonnaseisuasutusele, keda abielu lahutamise regulatsioon mõjutab. Mõju on eeldatavasti negatiivne, sest toob kaasa töökoormuse kasvu.

Siseministeerium on seisukohal, et kui eelnõu võetaks sellisel kujul seadusena vastu, võib tulevikus tekkida probleem just nõrgemale poolele, kellele pannakse suuremad kohustused ja tehakse abielu lahutamine tema jaoks praegusega võrreldes veelgi raskemaks ja pikemaks, sest ta ei saa minna otse kohtusse, kui ta ei saa oma abikaasat kätte või abikaasa keeldub kokkuleppest ja lahutusavalduse esitamisest.

Leiame, et ehkki Siseministeerium ning Justiits- ja Digiministeerium on korduvalt arutanud, kuidas saaks vähendada kohtute lahutamise menetlustest tingitud koormust, ei ole käesoleva eelnõuga Siseministeeriumi seisukohtadega arvestatud ning eelnõu ei kajasta kohtumistel räägitut.

Nõustume, et kohtute koormust võiks vähendada läbi kohtus toimuva abielu lahutamise eest tasutava riigilõivu olulise tõusu ja kulude kostja kanda jätmisega, kui üks pool on takistanud kokkuleppelist lahutamise menetlust, ning abikaasade ärakuulamis- ja lepitamiskohustuse kaotamise. Need meetmed vähendaksid kindlasti kohtusse pöördujate arvu ning kiirendaksid ja lihtsustaksid kohtumenetlust ilma, et abielu lahutada sooviva abikaasa jaoks muutuks menetlus veelgi pikemaks ja keerulisemaks ning perekonnaseisuasutused ja notarid peaksid tegelema teise abikaasa otsimise ja dokumentide kättetoimetamisega, mis ei ole varasemalt kunagi kuulunud nende pädevusse. See oleks väga põhimõtteline muudatus senises õiguskorras, mille rakendamine tooks ka kõikehõlmava ja läbimõeldud eelnõu korral kaasa suuri kulusid (tarkvara arendamise kulud, ametnike/notarite koolitamine jne – kelle kanda need oleksid?), kuid ei aitaks lahutada soovivat abikaasat ega vähendaks ilmselt ka loodetud määral kohtute töökoormust.

Märgime, et hetkel on Siseministeeriumis koostamisel ka perekonnaseisutoimingute seaduse uus terviktekst. Sellega soovime muuhulgas lihtsustada kokkuleppelist abielu lahutamise menetlust, võimaldades terve menetluse läbimist (nii avalduse esitamist kui ka hilisemat lahutamise tahte kinnitamist) e-rahvastikuregistris ametniku juurde minemata ja väiksema riigilõivu eest. Eelduslikult vähendab see võimalus muuhulgas kohtusse pöördumiste hulka nende juhtumite võrra, kus üks abikaasadest siiani ei ole mugavusest soovinud abielu lahutamiseks perekonnaseisuasutusse minna ning on pidanud lihtsamaks lasta oma abikaasal kohtusse pöörduda.

Abielu lahutamise osas on eelnõu seletuskirja märgitud perekonnaseisuasutuste ja perekonnaseisumetnike vananenud arv Perekonnaseisumetnike Kutseliidu kodulehe andmetel, mis ei vasta tõele. Siseministeerium korraldab perekonnaseisumetnikele koolituste ja eksamite korraldamist ning peab arvestust perekonnaseisumetnikele antud õiguste üle. Alates 1. jaanuarist 2026. aastal ei registreeri kõik valla- ja linnavalitsused laste sünde, millest tulenevalt on oluliselt muutunud ka perekonnaseisumetnike arv. Liiatigi jääb selgusetuks, mida vastav info seletuskirja mõjuanalüüsis peaks kajastama, sest selle kohta analüüs puudub.

Näiteks on oluline välja tuua, et kohalike omavalitsuste perekonnaseisumetnikud täidavad abielu lahutamist riikliku ülesandena, millega seotud tegevusi tuleb kohalikele omavalitsustele riigieelarvest hüvitada. Kui abielu lahutamise menetluse protsessi lisanduvad teise abikaasa otsimisega seotud kohustused, siis see suurendab menetluse keerukust ja selline tegevus tuleb kohalikele omavalitsustele täiendavalt hüvitada.

### **Märkused seoses hooldusõigusega**

Leiame, et eelnõuga sätestatav regulatsioon hooldusõiguste märkimise osas isaduse kohtulikul tuvastamisel on terviklik ja see lahendus loob õigusselgust. Toome siiski välja mõned märkused.

Regulatsiooniga sätestatakse, et kohus otsustab koos põlvnemise tuvastamise hagi lahendamise ja vanema taotlusel hagita asjana ka hooldusõiguse kuuluvuse. Kas on tagatud ka selgituskohustus vanemale kohtu poolt hooldusõigusega seotud küsimustes? Vanem ei pruugi osata kohtus hooldusõigustega seotud küsimusi esitada, millest tulenevalt võib jääda see koos põlvnemise tuvastamise haviga otsustamata ning ühele vanematest võib tekkinud ühine hooldusõigus tuua kaasa täiendava kohtusse pöördumise vajaduse.

Miks on eelnõuga täiendatud perekonnaseisutoimingute seadust § 29 lõikega 3 järgmises sõnastuses: „(3) Kui kohus tuvastab isaduse, kantakse rahvastikuregistrisse andmed lapse hooldusõiguse kohta vastavalt kohtulahendis märgitule.“? Siseministeeriumi arvates ei ole antud muudatus vajalik, sest kohtulahendite alusel kantakse rahvastikuregistrisse andmeid rahvastikuregistri seaduse alusel.

Palume selgitada, mida täpsemalt on mõeldud eelnõu § 1 punktiga 14, mille kohaselt ühise hooldusõiguse täieliku või osalise lõpetamise korral lähtub kohus hooldusõiguse ühele vanemale andmise otsustamisel eeskätt lapse huvidest, arvestades lapse suhet mõlema vanemaga, senist pühendumist lapse eest hoolitsemisele ja vanemate võimet ja valmisolekut last puudutavates küsimustes omavahel koostööd teha ning võimet seada lapse huvid esiplaanile. Uus säte jääb ebaselgeks eelkõige seetõttu, et see kordab sisuliselt kehtiva seaduse põhimõtet, mille järgi kohus peab juba praegu lähtuma lapse huvidest ja hindama vanemate senist panust lapse kasvatamisse. Seletuskiri ei selgita, mida uut lisavad kriteeriumid nagu lapse suhe mõlema vanemaga või vanemate koostöövõime, ega seda, kuidas need muudavad senist kohtupraktikat. Samuti ei ole selge, miks on varasemad kriteeriumid (nt majanduslik ja vaimne valmisolek) välja jäetud ja kas kohus peab neid edaspidi siiski arvestama.

Eelnõu seletuskirja lk 7-8 on öeldud „Aastal 2021 ilmnes, et Siseministeerium on PKS-i valesti tõlgendanud ja kandnud isaduse tuvastamise kohtulahendite alusel rahvastikuregistrisse automaatselt ka isade hooldusõiguse, ilma, et kohus oleks lahendites selle kohta midagi märkinud. Justiits- ja Digiministeerium kujundas seisukoha, et isaduse kohtulik tuvastamine ei too automaatselt kaasa hooldusõiguse tekkimist, vaid kohus peab otsuse resolutsioonis hooldusõiguse kuuluvuse selgesõnaliselt määrama.“

Siseministeerium palub seletuskirjas vastavat lõiku muuta. Tegemist on vale ja põhjendamatu väitega olukorras, kus Siseministeerium on kirjeldatud olukorras täitnud Justiitsministeeriumi suuniseid nende sätete tõlgendamise osas juba enne 2021. aastat.

Seletuskirjas on välja toodud statistika selle kohta, kui palju sünnib aastas lapsi, kelle sünnitõendile isa andmeid ei märgita. Millisest allikast see informatsioon pärineb?

Eelnõu mõjuanalüüsis puudub info selle kohta, kuidas vastav muudatus mõjutab perekonnaseisuametnike seni, kuni kohtulahendeid sisestatakse rahvastikuregistrisse kohalikes omavalitsustes ning ei ole valminud andmevahetus kohtute infosüsteemi ja rahvastikuregistri menetlustarkvara vahel. Samuti ei ole mõjuanalüüsis käsitletud, milline negatiivne mõju avaldub emale, kes peab pöörduma kohtusse, et paluda hooldusõiguse muutmist, kui kohus

tuvastab isast põlvnemise ja hooldusõigused tekivad isale automaatselt. Automaatselt tekkiva hooldusõiguse puhul ei arvestata sellega, kas isa ka tegelikult lapse elus osaleb ning seda olukorda on võimalik pahatahtlikult ära kasutada ja see võib lapse ema panna raskesse olukorda.

### **Märkused seoses eestkoste seadmisega**

Kas juba seatud eestkostete puhul pikendatakse ka eestkoste seadmist 5 aastalt 7 aastale? Palume lisada rakendussäte, kust tuleks selgelt välja, kuidas on planeeritud juba seotud eestkoste puhul regulatsiooni tõlgendada.

### **Märkus seoses seaduse jõustumisega**

Palume selgitada, miks on osa muudatuste puhul märgitud jõustumise ajaks juba 1. jaanuar 2027. aasta. Seletuskirjas ei ole selgitatud, mis on vajalik nii kiire jõustumise aeg.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Igor Taro  
siseminister

Annika Nõmmik Aydin 6125184  
annika.nommikaydin@siseministeerium.ee;

Viiu-Marie Fürstenberg 612 5160  
viiu-marie.furstenberg@siseministeerium.ee;

Pille Lember 612 5226  
pille.lember@siseministeerium.ee,

Karin Saan 5308 8393  
karin.saan@siseministeerium.ee.