

Väljatöötamiskavatsus

Notariaalselt tõestatud volikirjade registri asutamine

1. Lahendatav probleem

Kõnesoleva väljatöötamiskavatsuse (edaspidi VTK) põhieesmärk on lihtsustada ja tõhustada notaritel ning huvitatud isikutel notariaalsete volikirjade kontrollimist. Selleks on kavas luua notariaalselt tõestatud volikirjade register.

Tsiviilseadustiku üldosa seaduse (edaspidi TsÜS) § 82 kohaselt peab seaduse või poolte kokkuleppega ettenähtud juhtudel olema tehing notariaalselt tõestatud. TsÜS § 118 lg 3 kohaselt kui seaduses on tehingu tegemiseks ette nähtud teatud vorm, mille järgimata jätmise korral on tehing tühine, peab tehingu tegemiseks antud volitus olema samas vormis. Kohustuslik tehingu notariaalse tõestamise nõue on seadusandja poolt kehtestatud olulisemaid õiguslikke tagajärgi toovatele tehingutele selleks, et tagada isikute õiguste kaitse, kindlustunne õiguslike küsimuste lahendamisel ning ennetada võimalikke õigusvaidlusi. Samuti nõuavad notariaalselt tõestatud volikirju pangad ning volikirjade tõestamise nõudeid on kehtestatud ka mõnede eriseadustega. Kuna alati ei ole tehinguosalistel endil võimalik tehingu tõestamisel osaleda, tehakse igal aastal 10 000-13 000 notariaalselt tõestatud volikirja (notari ametitoimingute statistika andmed 2018-2023).

Tänapäeval on probleemiks notariaalse volikirja olemasolu kontrollimise võimaluse puudumine, mis on vajalik esindusõiguse tuvastamiseks ning võltsingute avastamiseks. Olemasolev olukord on selline, et paber kandjal tõestatud volikiri vormistatakse kahes originaalis (üks jääb notari kätte hoiule, teine väljastatakse volitajale, kes annab selle edasi oma esindajale). Kui notari tõestab volikirja kaugtõestamise teel, siis saab volitaja laadida volikirja digitaalse originaali alla kas riigiportaalis www.eesti.ee või e-notari iseteeninduses ning esitada oma esindajale. Esindaja peab oma esindusõiguse olemasolu tõendamiseks esitama kolmandale isikule, kellega ta soovib esindatava nimel tehingut sõlmida, kas paber kandjal volikirja originaali või digitaalse volikirja originaali. Kolmandatel isikutel on küll võimalik kontrollida esindaja ja/või esindatava nime järgi veebilehel Ametlikud Teadaanded, kas volikiri on kehtetuks kuulutatud või tagasi võetud, aga puudub võimalus kontrollida, kas volikiri on üldse tõestatud ja mis on selle sisu. Kuna puudub keskne volikirjade register, on tekkinud olukord, kus osa kolmandaid isikuid on asunud volikirja olemasolu ja ehtsuse kontrollimiseks pöörduma päringutega otse neile esitatud volikirjal nähtuva volikirja tõestanud notari poole. Protsess on tülikas ja aeganõudev, eriti, kui volikirja tõestanud notari ametitegevuse lõpetanud, sest ametis olevatel notaritel puudub ligipääs üksteise ja ametist lahkunud notarite tõestatud dokumentidele. Ametist lahkunud notarite dokumendid on üle antud Rahvusarhiivi ja sealt andmete saamine võib osutuda väga aeganõudvaks. Keskse registri olemasolu lihtsustaks nii notarite (kui tehingu osaline esitab teise notari poolt tõestatud volikirja, mille olemasolu soovitakse kontrollida) kui avalikkuse, sh välisriikide isikute tööd. Kui notari lisab volikirja teksti veebilehe aadressi, kust saab selle volikirja välja andmise ehtsust kontrollida, siis saab iga isik ise seda hõlpsasti kontrollida ja volikirjade registrit kasutades vajaliku info kätte. Kuna register on kavas liidestada Ametlike Teadaannete andmekoguga, siis väheneb võimalus, et kolmandad isikud ei saa õigeaegselt infot selle kohta, et volitus on kehtetuks kuulutatud või tagasi võetud. Tõestamise seaduse kohaselt kui notari tõestab volitaja tahteavalduse volikirja kehtetuks kuulutamiseks, avaldab ta volikirja kehtetuks kuulutamise teate väljaandes Ametlikud Teadaanded. Selle väljaande olemasolu ja tähendus ei pruugi olla teada ka Eestis

elavatele isikutele, välisriikides elavatest isikutest rääkimata. Volikirjade register on rahvusvahelisel tasandil arusaadavam lahendus ning suurendab Eesti notarite poolt tõestatavate volikirjade usaldusväärsust ning aktsepteerimist.

2. Eesmärgid

Luuakse õigusliku alusega riigi infosüsteemi kuuluv notariaalselt tõestatud volikirjade register, mille eesmärgiks on:

- lihtsustada ja tõhustada notaritel volikirjade olemasolu ja kehtetuks kuulutamise kontrollimist. Selleks töötatakse välja kandevormid e-notari kaudu volikirjade registrisse kandmiseks ja kehtetuks kuulutamiseks; volikirjade kontrollimiseks lisatakse e-notari infosüsteemi volikirjade halduse ja otsingu süsteem;
- võimaldada volitajal avaliku liidese kaudu kontrollida enda volikirjade kehtivust ning hallata enda volikirja juurdepääsuõigusi. Selleks lisatakse e-notari iseteeninduskeskkonda volikirjade otsingu süsteem ja muud volikirjale juurdepääsuõiguse haldamiseks vajalikud funktsionaalsused;
- võimaldada huvitatud osapoolel (avalikkusel) kontrollida volikirja olemasolu ja kehtivust ning tutvuda volikirjaga. Selleks luuakse väline veeb, mille kaudu saab huvitatud isik volikirja olemasolu ja kehtivust kontrollida. Volikirja kohta otsingu tegemiseks tuleb teada volikirja kuupäeva ja unikaalset numbrit (igale volikirjale luuakse unikaalne volikirjade registri number, mis märgitakse volikirjale). Isiku nime järgi avalikust veebist volikirja infot otsida ei saa. Volikirja dokumendiga saab välises veebis tutvuda juhul, kui see on notari või volitaja poolt avalikus veebis nähtavaks tehtud.

Volikirjade registri andmetele ei anta õiguslikku tähendust. Silmas tuleb pidada, et esindusõiguse tuvastamiseks ei piisa üksnes kandest volikirjade registris ning kande olemasolu ei vabasta esindajat kohustusest esitada tehingu teisele poolele või tehingu notariaalse tõestamise korral tehingut tõestavale notarile oma esindusõiguse tõendamiseks volikirja paber kandjal originaal või kaugtõestamise teel vormistatud volikirja puhul volikirja digitaalne originaal.

3. Võimalikud lahendused

3.1 Võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

Mitteregulatiivseid lahendusi probleemi lahendamiseks ei ole. Registri loomisega seotud probleemi ei ole võimalik lahendada avalikkuse teavitamise teel, sest avaliku teabe seaduse § 43³ lõige 1 näeb ette, et andmekogu asutatakse seaduse või seaduse alusel antud õigusaktiga.

Tegevusetus ehk olemasoleva olukorra säilitamine. Mitte midagi tegemine ei lahenda probleemi. Register on valdkonna jaoks mõödapääsmatult vajalik. Täna puudub mõistlik võimalus notariaalselt tõestatud volikirjade olemasolu ja kehtivuse kontrollimiseks. Keskne volikirjade register lihtsustaks nii notarite tööd kui ka isikute võimalusi volikirju kontrollida.

Mitteregulatiivsete lahendustena ei ole kaalutud rahastuse suurendamist ega senise regulatsiooni paremat rakendamist. Need on antud juhul ilmselgelt ebamõistlikud alternatiivid ning nende abil ei ole võimalik probleemi lahendada.

3.2 Võimalikud regulatiivsed lahendused

Notarite Koda on alustanud volikirjade registri loomiseks vajalike arendustegevustega. Notariaalselt tõestatud volikirjade registril hetkel õiguslik alus puudub, mistõttu tuleb uue registri loomine reguleerida seaduses. Selleks tuleb täiendada notariaadiseadust ja sätestada, et notariaalselt tõestatud volikirjade üle arvestuse pidamiseks, volikirjade kontrollimiseks, andmete säilitamiseks ja andmete avalikustamiseks peab Notarite Koda volikirjade registrit.

Volikirjade registri loomiseks täiendatakse notariaadiseaduse 6. peatükki paragrahviga 44⁵ „Volikirjade register“. Volikirjade registriga seotud regulatsioon sobib sinna seetõttu, et sama peatükk reguleerib kõikide Notarite Koja poolt peetavate registrite pidamist.

Volikirjade registri põhimääruse kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega.

Loodavas andmekogus töödeldakse notariaalselt tõestatavate volikirjadega seotud andmeid. Volikirjade registrit puudutavates sätetes tuuakse välja andmekogu eesmärk, vastutav töötleja, kogutavate andmete liigid, andmete juurdepääsupiirangud, säilitamistähtajad, andmete avalikkusele kättesaadavaks tegemise viis ning sätestatakse volitusnorm andmekogu põhimääruse kehtestamiseks. Andmekogu pidamise detailsem kord sätestatakse andmekogu põhimääruses (vastutav ja volitatud töötleja, nende ülesanded ja kohustuste jaotus, andmekogu kasutajad, andmete turvaklass, kogutavate andmete ammendav loetelu, andmete ja andmetöötluslogide säilitamistähtajad, andmete muutmise kord ja andmekogu lõpetamise kord).

Loodavasse andmekogusse hõlmatakse info kõikide notariaalselt tõestatud volikirjade ning samuti nende kehtetuks kuulutamise kohta alates registri rakendamisest. Enne registri rakendamist tõestatud volikirjade infot register ei sisalda.

Volikirjade registrit on edaspidi võimalik liidestada teiste riigi infosüsteemi kuuluvate andmekogudega, samuti teiste riikide sarnaste registritega, et hõlbustada volikirjade piiriülest infovahetust.

4. Uuringud ja kaasatud osapooled

VTK-s kavandatud andmekogu asutamisega seonduvat on analüüsinud ja VTK koostamisse panustanud Notarite Koda.

5. Mõju

Notariaalselt tõestatud volikirjade registri loomisel on majanduslik mõju järgmistele sihtrühmadele:

I – Notarid

- a) Mõjutatud sihtrühmaks on notarid, kes teevad registrisse kandeid. Eestis on 02.02.2024 seisuga 86 notarit.

II – Tehinguosalised ja muud isikud

- b) Mõjutatud sihtrühmaks on isikud (eelkõige volitajad), kellel on võimalus kasutada e-notari iseteenindust enda volikirjade haldamiseks või vajadus kontrollida Eesti notari poolt tõestatud volikirja olemasolu või kehtetuks kuulutamist;

- c) Mõjutatud sihtrühmaks on muud isikud (sh välisriikides elavad isikud, asutused või ametnikud), kellel on vajadus kontrollida Eesti notari poolt tõestatud volikirja olemasolu ja kehtivust välisest veebist.

III – Notarite Koda

- d) Loodava andmekogu vastutavaks töötlejaks saab Notarite Koda.

Mõju notaritele

Uue andmekoguga saavad notarid tervikliku ülevaate notariaalselt tõestatud volikirjadest ja nende kehtivusest. Notariaalselt tõestatud volikirjad koondatakse ühte andmekogusse, mis võimaldab notaritel volikirjade tõestamise ja kehtetuks kuulutamise seotud ametitegevust lihtsamini korraldada. Notaritele luuakse uued funktsionaalsused e-notarisse, mis võimaldavad volikirjade registrisse kandeid teha ja sealt volikirju otsida ja volikirja juurdepääsuõigusi hallata.

Loodavasse andmekogusse sisestavad andmeid notarid. Seega selles aspektis notarite töökoormus mõningal määral suureneb. Notarid hakkavad registrisse kandeid tegema e-notari kaudu, mis on notari igapäevane töövahend. Kuna kandeid volikirjade registrisse tehakse e-notari kaudu, siis on registri kande jaoks vajalikud andmed eeltäidetud ja dubleerivat andmesisestust ei kaasne. Volikirja tõestamine on notari jaoks igapäevane ametitoiming, seega on registri loomisega kaasnev mõju notaritele sagedane.

Andmete sisestamiseks luuakse e-notarisse vajalikud kandevormid. Volikirjade koondamine ühtsesse registrisse ja volikirjade otsimine võimaldab edaspidi notaril oma ametitegevust lihtsamini korraldada ja volikirjade kontrollimisele kuluvat aega kokku hoida. Lihtsustub teiste notarite poolt tõestatud volikirjade ja nende kehtivuse kontrollimine. Kokkuvõttes mõjutab muudatus positiivselt notarite töökorraldust ning võimalikke riske ei ole ette näha. Tegemist ei ole siiski ühiskondlikult olulise mõjuga.

Mõju tehinguosalistele ja muudele isikutele

Uue andmekogu andmetele juurdepääsu võimaldamisega tekib igal isikul võimalus e-notari iseteeninduses kontrollida enda volikirju ja sellele juurdepääsuõigust hallata. Avalikkusel tekib võimalus Eesti notari poolt tõestatud volikirja olemasolu ja kehtivust kontrollida. Isikutel ei ole enam vajadust teha selle info saamiseks päringuid notaribüroosse või äärmisel juhul Rahvusrhiivi, vaid edaspidi on need andmed lihtsamini elektrooniliselt kättesaadavad.

Sihtrühma suurust ei ole võimalik täpselt hinnata, kuid indikatiivselt võib välja tuua, et aastas tõestatakse keskmiselt 10 000–13 000 volikirja. Kui on võimalus volikirja kehtivust registris kontrollida, siis eelduslikult tehakse iga volikirja kohta selline kontroll vähemalt üks kord, realselt ilmselt enamgi. Sage huvi kontrollida volikirja olemasolu või selle kehtivust on näiteks pankadel, kui isikut esindab lepingu sõlmimisel teine isik notariaalselt tõestatud volikirja alusel. Tihti antakse notariaalselt tõestatud volitus ka esindamiseks kohtu registri- või kinnistusosakonnas ning registri olemasolul saab ka kohtunikuabi vajadusel volikirja kehtivust lihtsasti kontrollida.

Muudatusel on sihtrühmale positiivne mõju, kuna lihtsustub volikirja kontrollimise võimalus. Andmete vajajad (notarid, tehinguosalised) ja laiem avalikkus saavad senisest oluliselt lihtsama ja mugavama võimaluse volikirjade kontrollimiseks. Tekib ühtne ja erinevate sihtgruppide vajadusi rahuldav andmestik notariaalselt tõestatud volikirjadest. Selle tulemusena eelduslikult

tõuseb valdkonnas tegutsevate notarite, tehinguosaliste ja avalikkuse rahulolu teenustega, sest volikirjade info on edaspidi paremini kättesaadav ning lihtsamini ühest kohast leitav.

Registri loomisega kaasneb positiivne mõju ka riigi ja ametiasutuste vaatest. Notariaalselt tõestatud volikirjade ühte registrisse koondamisega paraneb märkimisväärselt volikirjade kohta käiva teabe kättesaadavus, mis omakorda mõjutab positiivselt avalike teenuste toimimist.

Mõju Notarite Kojale

Muudatus mõjutab Notarite Koda, kuna uue loodava andmekogu vastutavaks töötlejaks saab Notarite Koda. Notarite Koja tegevus on valdavalt finantseeritud liikmetelt laekuvate liikmemaksude arvelt. Registri arendamise ja haldamise kulud on planeeritud katta Notarite Koja eelarvest. Seega suurenevad uue andmekogu loomisega Notarite Koja kulud. Välja arendatakse uus andmekogu, mille käigus luuakse baasandmete moodul, uued e-notari ja e-notari iseteeninduskeskkonna funktsionaalsused ning avalik veeb. Registri väljaarendamine läheb Notarite Kojale hinnanguliselt maksma ligikaudu 75 000 eurot. Iga-aastane püsikulu majutusteenusele ja haldamisele on hinnanguliselt 200 eurot kuus.

Registri arendustegevused on planeeritud lõpule viia 2024. a jooksul ja register käivitada 2025. aastal. Registri loomisega võib kaasneda mõningane risk, et vajalikud arendused ei valmi tähtaegselt. Selle riski avaldumise võimalus on siiski vähetõenäoline, kuivõrd loodava registri arendused on sisuliselt valmis.

6. Edasine väljatöötamine

Põhjalikku mõjuanalüüsi ei kavandata, sest olulist negatiivset mõju ühelegi sihtrühmale ei tuvastatud.

Volikirjade registri loomiseks muudetakse kehtivat notariaadiseadust (RT I, 06.07.2023, 6) ja luuakse õiguslik alus registri asutamiseks ning sätestatakse andmekogu eesmärk, vastutav töötleja, kogutavate andmete liigid, andmete juurdepääsupiirangud, säilitamistähtajad, andmete avalikkusele kättesaadavaks tegemise viis ning sätestatakse volitusnorm andmekogu põhimääruse kehtestamiseks. Andmekogu pidamise detailsem kord sätestatakse andmekogu põhimääruses.

VTK esitatakse kooskõlastamiseks ministeeriumidele ning saadetakse arvamuse avaldamiseks Notarite Kojale, Andmekaitse inspeksioonile, Registrate ja Infosüsteemide Keskusele, Riigi Infosüsteemi Ametile, Eesti Pangaliidule, Statistikaametile, Eesti Advokatuurile, kohtutele, Tartu Maakohtu registriosakonnale ja kinnistusosakonnale, Eesti Andmekaitse Liidule ning teadmiseks Riigikogule.

Õigusakti eeldatav jõustumise aeg on 2025. aasta.

Õigusakti väljatöötamise eest vastutav ametnik on Kairit Kirsipuu (Kairit.Kirsipuu@just.ee).