

Notariteenuse ajakohastamise võimalikud lahendused

1. Sissejuhatus

Analüüs on koostatud seletuskirja lisana, et anda ülevaade notari tasude süsteemi ajakohastamise alternatiividest ja selgitada eelnõus valitud lahenduseni jõudmist.

Eestis on ladina notariaadi süsteem, mis tähendab, et notar tõestab sisuliselt tehinguid, kontrollib asjaolud, nõustab, selgitab õiguslikke lahendusi ning tõestab poolte kokkuleppe või ühepoolse avalduse sisuliselt. Seega on Eesti inimestel võimalik juriidilisi tehinguid korraldada kiiresti ja vähese bürokraatiaga. Kohalikud notarid teevad oma piirkondades ka väljasõite klientide koju, haiglasse või hooldekodusse, mis tagab teenuse ligipääsetavuse ka neile, kes ise notaribüroosse tulla ei saa. Nii saab enamik toiminguid tehtud sujuvalt ja selgelt, ilma et peaks otsima eraldi õigusabi või pöörduma hiljem kohtusse. Eriti oluline on see maapiirkondades, kus notar on sageli ainus õigusteenuse pakkuja.

Notariteenuse osutamine seni harjunud viisil läheb aga järjest keerukamaks, sest piirkondades, kus kinnisvarahinnad on madalamad ja kliendid vajavad rohkem sotsiaalselt oluliste toimingute tegemist, on notaribüroo majanduslik toimetulek muutunud kriitiliseks. Ametist lahkuva väikelinna notari asemele ei ole uuel notaril mõistlik asuda, sest notaribüroo pidamisega ei ole võimalik kõrgkvalifitseeritud juristile kohast teenistust saavutada¹. Notarite kohalolu hoidmine maapiirkondades on vajalik regionaalpoliitiline otsustus. Sama vajalik on ka notari koduvisiitide säilitamine eakate või erivajadusega inimeste juurde. Nimetatut tagab tugev ja jätkusuutlik notariaat, kelle edasine arengusuund ja võimekus sõltub praegustest otsustest.

Analüüsis tutvustatakse nii olemasoleva olukorra säilitamise tagajärgi kui ka järgmisi notariteenuse ajakohastamise võimalusi:

- riikliku rahalise toe pakkumine, indekseerimine;
- notari tasude kujunemine konkurentsisis;
- piirkondliku töökorralduse muutmise;
- digitaalsetele lahendustele üleminek.

Peale alternatiivsete lahenduste tugevuste ja riskide tutvustamist põhjendatakse ka eelnõus valitud lahenduste sobivust, kitsaskohti ning valdkonna edasist perspektiivi.

2. Kaalutud lahendused

¹ Valdtkonna täpsem olukord ja probleemide kirjeldused on toodud seletuskirja punktides 2.1. – 2.8.

2.1. Olemasoleva olukorra säilitamine

Notari tasude viimane ulatuslikum muudatus tehti 2009. aastal. Muudatus ei hõlmanud tehinguväärtusest sõltuvaid tasusid, mis kehtivad muutmata kujul 1996. aastast. Aja jooksul toimunud inflatsioon ja elukalliduse kasv on viinud olukorrani, kus senised kehtivad tasud ei kata enam tegelikke kulusid.

Notariaadis on kujunemas ja osaliselt juba kujunenud kahekiiruseline süsteem. Suurema käibega notarid – ehk need, kelle büroos tehakse sagedamini kõrgema väärtusega kinnisvaratehinguid – on võimelised investeerima bürookeskkonda, meeskonda ja tehnoloogiasse. Väiksema käibega notarite kasvupotentsiaal on seevastu madal. 2024. aasta andmed näitavad, et 31 notaril (38%) oli keskmine kuukäive üle 30 000 euro ning nende keskmine aastane käibekasv oli 2024. aastal, võrreldes 2023. aastaga 116 898 eurot. Kõigi ülejäänud notarite käive oli kuus alla 30 000 euro ja nende keskmine lisakäive aastast oli vaid 12 785 eurot. Käibekasvu erinevus oli üheksakordne. Ka suurtehingute (tehinguväärtus üle 300 000 euro) osas oli koondumine selge: 15 suurema käibega notarit tegid 2024. aastal üle poole kõikidest suurtehingutest (4477/8006) ja teenisid 1,17 miljonit eurot lisakäivet, samas kui ülejäänud notarid said kokku lisakäivet 0,58 miljonit. Väiksema käibega 30 notarit tegelesid kokku vaid 341 suurtehinguga, mis moodustab alla 5% kogu turust. Suurema väärtusega tehingute koondumine jätkub ka 2025. aastal. Isegi kui notariaadi kogukäive suureneb, ei jõua see maapiirkonna notarini, sest tehinguväärtuste baastase on seal madal. Ka Tallinna ja Tartu notarite käibekasv jaotub väga ebavõrdselt: 15 suurema käibega notari käive suureneb oluliselt rohkem, teistel aitab käibekasv tulla toime inflatsioonist tuleneva teenuste hinnatõusu ja töötajate palgasurvega. Madala ja keskmise käibega notaribüroo ei suuda investeerida teenuse kvaliteeti ja suurtehingud koonduvad üha enam niigi suurema käibega notaribüroodesse.

Ilma tasusüsteemi muutmata see trend süveneb. Väikese käibega notarite jaoks tähendab see olukorda, kus teenuse osutamine katab vaevu kulud, kuid ei võimalda investeringuid ega järelkasvu. Pikemas perspektiivis tähendab see notariteenuse kadumist väiksematest piirkondadest, teenuse kvaliteedi langust ning vajadust riiklikuks sekkumiseks.

2.2. Riikliku rahalise toe pakkumine, indekseerimine

2.2.1. Katmata kulutuste hüvitamine notaritele

Ühe võimalusena kaaluti, et kui notariaalse toimingu osutamise eest saadud tasu on liiga väike ja seda ei ole võimalik hüvitada ristsubsideerimise teel, võiks riik vajadusel hüvitada notaritele katmata kulud otsehüvitisena. See tagaks, et Notarite Koda ja notarid täidaksid seadusest tulenevaid avalikke kohustusi. Leiti, et vajalik on hoiduda riigi eelarvevahendite kasutamisest notarite kui vabakutseliste ametikandjate toetamiseks, kuna see ei läheks kokku vabakutselise ameti pidamise põhimõttega, mille kohaselt ametipidaja finantseerib enda tegevust ise enda tulemi arvelt. Lisaks leiti Notariteenuse piirkondliku kättesaadavuse tagamise kontseptsioonis, et riigi eelarvevahendite kasutamiseks peaksid esinema ülekaalukad põhjused, mida praeguses olukorras ei ole tuvastatud.²

²Notari tasude analüüs „Notariteenuse piirkondliku kättesaadavuse tagamise kontseptsioon“ (2021). Tallinn, Justiitsministeerium, lk 23, vt Vabariigi Valitsuse eelnõude infosüsteemist aadressil <https://eelnoude.valitsus.ee/main#WtkQWRu7>, toimik 21-0771.

Kui otsustada siiski riigi rahalise toe kasuks, mis aitaks hoida teenust maapiirkondades elujõulisena, tuleks välja töötada ka õiglane toetuse andmise kord. Väljamaksete tegemise korralduslik pool hõlmaks kriteeriumidele vastavuse (nt tööpiirkonnast või käibe suurusest sõltuv toetus) ja aruandluse kontrolli. Praktikas maksab riik näiteks toetust kohtutäituritele välisriigist elatise vahendamise eest³ ja perioodilise elatise sissenõudmise tasu⁴, mis nõutakse hiljem võlgnikult sisse. Lahendus eeldaks lisaregulatsiooni ja riigipoolset kontrolli väljamaksete üle ning tähendaks seega riigi kulude ja halduskoormuse suurenemist.

2.2.2. Riigipalgaline notar

Eesti taasiseseisvumise ajal tegutsesid riiklikud notarid, kes olid riigipalgalised ametnikud. 1993. aastal võeti vastu notariaadiseadus, mille eesmärk oli notariaadi reformimine ja riiklike notariaalkontorite likvideerimine. Reformi tingis vajadus soodustada kodanike ja juriidiliste isikute varaliste õiguse kaitset turumajanduse tingimustes. Ühtlasi ei suutnud riik tagada heal tasemel notariteenust, sest puudusid vajalikud ressursid - notaritele sobivad tööruumid, tehniline varustus ja kvalifitseeritud personal. Riiklikel notaritel puudus motivatsioon teenust arendada, kuna sõltumata töökogemusest ja kvaliteedist oli tagatud riigilt ametipalk, mis omakorda mõjutas teenuse kvaliteeti. Reformiga lõpetati ka riigi vastutus notari ametialase tegevusega tekitatud kahju eest – edaspidi vastutas iga notar tekitatud kahju eest isiklikult.

Riikliku notariaadi taastamine tooks riigile kaasa suured püsikulud, sealhulgas registrite pidamise ja arendamise kulu, tööruumide rendi- ja halduskulu, tööjõukulu ja riigi vastutuse. Iga notariaaltoimingu eest tuleks kehtestada riigilõivud. Arvestades, et riigilõivud kehtestatakse kulupõhimõttele vastavalt, tuleks eraldi läbi mõelda sotsiaalselt tundlike toimingute toetamine. Samuti tuleks leida rahastus mitmete riiklike registrite pidamiseks. Erinevalt võimalikust riiklikust lahendusest ei saa praegu tegutsevad notarid ja Notarite Koda riigieelarvest rahastust - ka mitte riiklike registrite arendamiseks ja ülalpidamiseks. Eestis tegutseb 86 notarit, kes oma vahenditega peavad üleval e-notari ja kaugtööstuse infosüsteeme ning haldavad ning arendavad riiklikke registreid nagu pärimis-, abieluvara-, apostilliregister ja peagi ka volikirjade register. Kui 2009. aastal kulus Notarite Kojal IT-le 130 000 eurot aastas, siis 2023. aastal oli see kulu juba 740 000 eurot, moodustades poole notariaadi kuludest. Samal ajal ei ole riik enam kui 30 aasta jooksul kandnud notariteenusega seonduvalt kulusid, vaid on vastupidi aastate jooksul andnud järk-järgult mitmete riiklike registrite pidamise kohustuse üle Notarite Kojale.

Arvestades, et riigieelarve strateegias on seatud prioriteediks julgeolekuvaldkond, on riiklik notarite toetamine või uue riiklike notarite süsteemi ülesehitus pigem teoreetilised ja lähiaastateks sobimatud lahendused.

2.2.3. Indekseerimine

Erinevalt palcadest ja pensionidest, kus riik on indekseerimist kasutanud (näiteks kõrgemate riigiteenijate ametipalkade indekseerimine⁵), on riiklikult reguleeritavate teenuste hindade kujundamisel jäetud riigile üldjuhul kaalutlusõigus. Hindade korrigeerimine, näiteks meditsiiniteenuste, ühistranspordi, sotsiaalteenuste või ka riigilõivude puhul toimub vajaduspõhiselt, laiema arutelu tulemusena ja sotsiaalset õiglust ning sektori vajadusi arvestades.

³ Kohtutäituri seaduse § 37¹.

⁴ Kohtutäituri seaduse § 37².

⁵ Kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seadus § 2¹ lg 1 ja 2 (Indeksi arvutamisel korrutatakse tarbijahinnaindeksi aastane kasv 0,2-ga ja sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa laekumise aastane kasv 0,8-ga ning saadud korrutised liidetakse.).

Notari tasud on püsinud muutumatuna 16 aastat, tehinguväärtusest sõltuvate tasude arvestus isegi 29 aastat. Kuigi praegune notari tasude ajakohastamine on riigil võtnud mitmeid aastaid, võib siiski järeldada, et notari tasude süsteemi ülesehitus tagab notariaadi pikaajalise toimivuse. Arvestades, et notari tasude ajakohastamise vajadus on pigem harv ja seda tuleb teha koos tervikpildi analüüsimise ja vajalike kaasnevate muudatustega, ei ole tasude indekseerimine otstarbekas. Vastupidi, indekseerimise kasutamine praegu võib kaasa tuua olukorra, kus tasude tõus ei ole läbimõeldud ja optimaalne. Enne indekseerimist tuleb leida teenuse hinnastamises tasakaal ja tagada seeläbi teenuse toimimine.

2.3. Notari tasude kujunemine konkurentsisis koos piirhindade kehtestamisega

Ühe võimalusena kaaluti piirhindade kehtestamist ja hindade avamist turukonkurentsile. Ettepanek tuli Konkurentsiametilt tagasisidena notariteenuse piirkondliku kättesaadavuse tagamise kontseptsioonile⁶. Ettepaneku kohaselt saaksid notarid kehtestada piirhindasid arvestava hinnakirja ja võimaluse ka piirhinnast madalamas tasus kokku leppida. Nii tekiks tarbijatel võimalus valida notarite vahel, kes pakuvad samu toiminguid erineva hinnaga. Pakutud lahendus lähtus eeldusest, et konkurents avaldab survet hindade alandamiseks.

Konkurentsisis kujunevatel, riiklikult kehtestatud ülempiiriga notari teenuse hindadel oleks mitmeid kitsaskohti:

- kannataks tehingute kättesaadavus, kuna notaritel tekiks majanduslik stiimul eelistada kliente, kes maksavad toimingut eest rohkem;
- tasude avamine konkurentsile võib küll langetada teatud toimingute tasu, kuid ei lahenda seda, et mõnede toimingute eest ettenähtud tasu on liiga väike ega kata selle tegemisega kaasnevaid kulusid;
- kaoks notari tasude läbipaistvus ja ühetaolisus;
- väiksemate piirkondade notarid ei pruugi konkurentsisis püsida ja teenust ei suudeta neis piirkondades enam tagada;
- piirhindade kehtestamisel tuleks arvestada ristsubsideerimise vajadusega, sest vastasel korral tuleks oluliselt tõsta kõiki pärimismenetlusega ja väljasõitudega seonduvaid tasusid;
- madalama sissetulekuga inimestele ei oleks enam kõik teenused kättesaadavad, mille kindlustab hetkel kehtiva süsteemi kohaselt notari tasude ristsubsideerimine;
- ka kehtestatud piirhinnad vajavad aja möödudes ülevaatamist või indekseeritud lahenduse kasutamist.

Kuigi üldjuhul tagab konkurents ajas toimiva hinnakujunduse, siis avalik-õigusliku ülesande täitmise puhul seda ei toetatud. Notari tegevus ja tasu suurus on seadusega reguleeritud just seetõttu, et tagada notarite erapooletus ja sõltumatus. Praegu toimiv notari tasude süsteem on välja töötatud terviksisüsteemina, arvestades ühiskonna vajadusi ja on praktikas seni hästi toiminud.

2.4. Piirkondliku töökorralduse muutmine

2.4.1. Tööpiirkondade konsolideerimine

⁶ Notari tasude analüüs „Notariteenuse piirkondliku kättesaadavuse tagamise kontseptsioon“ (2021). Tallinn, Justiitsministeerium, lk 24 – 25, vt Vabariigi Valitsuse eelnõude infosüsteemist aadressil <https://eelnou.d.valitsus.ee/main#WtkQWRu7>, toimik 21-0771.

Võimaliku lahendusena kaaluti ka notarite tööpiirkondade konsolideerimist, mis tähendaks suuremate notaribüroode koondumist suurematesse keskustesse.

Praegu on notariaadimäärustikuga määratud kindlaks 15 tööpiirkonda, et tagada igas maakonnakeskuses teenuse osutamine. Notariaadimäärustiku kohaselt on suurim lubatud notarite ametikohtade arv 100. Kui 2015. aastal oli täidetud 96 notari ametikohta, siis 2025. aasta seisuga on täidetud 86 kohta – kümne aastaga on notarite arv vähenenud ligikaudu 10 %. Notari ametikoha vabanemisel hinnatakse piirkondlikku vajadust ja töökoormust ning selle põhjal otsustakse, kas konkursi väljakuulutamine on otstarbekas ja põhjendatud. Selline lähenemine võimaldab notariteenuse kättesaadavusel kujuneda vastavalt rahvastiku paiknemisele ja teenuse vajadusele – konsolideerimine toimub seega loomulikult, ilma täiendava sekkumiseta. Näiteks kui mõnes tööpiirkonnas väheneb elanikkonna arv, ei pruugi notari ametikoha täitmine olla vajalik. Samal ajal tagab praegune rahvastiku jaotus piisava töökoormuse ametis olevatele notaritele. Piirkondlikud notarid teevad oma piirkonnas ka väljasõite, et pakkuda vajadusel teenust näiteks kodus või hooldekodus. Väljasõidu eest on notarile ette nähtud tunnitasu nii notariaaltoimingu kui ka sõidule kuluva aja eest. Järgnevas tabelis on esitatud Eesti elanike demograafiline jaotus maakondade kaupa, notarite arv maakonnas ning arvestuslik jagunemine — mitut elanikku teenindab üks notar tööpiirkonnas.

Tabel 1. Notarite arv ja teeninduskoormus maakondade lõikes

Maakond	Elanike arv 2024	Notarite arv	Elanike arvestuslik jagunemine notari kohta
Harjumaa	649 071	43	15 095
Hiiumaa	9 778	1	9 778
Ida-Virumaa	128 568	7	18 367
Jõgevamaa	27 147	1	27 147
Järvamaa	29 231	2	14 616
Läänemaa	20 456	2	10 228
Lääne-Virumaa	57 786	4	14 447
Põlvamaa	23 803	2	11 902
Pärnumaa	87 234	6	14 539
Raplamaa	33 824	2	16 912
Saaremaa	34 330	2	17 165
Tartumaa	162 734	10	16 273
Valgamaa	27 123	1	27 123
Viljandimaa	44 893	3	14 964
Võrumaa	34 373	1	34 373
KOKKU	1 370 351		

Tööpiirkondade konsolideerimine tooks kaasa teenuse kättesaadavuse halvenemise – vahemaad, mida notar peab läbima, muutuksid oluliselt pikemaks, samuti muutuks pikemaks aeg, mil notar on büroost ja seega teistest ametikohustuste täitmisest eemal. Tööpiirkondade arvu vähendamisel kaovad mitmetest väiksematest asulatest notaribürood ja seeläbi muutub füüsilisele notariteenusele ligipääs piiratumaks. Paljudel klientidel tuleb ette võtta senisest pikem sõit, et külastada notarit. Seega tuleb kliendil arvestada suurema aja- ja rahakuluga. Digilahendustest, mis vähendavad füüsilise notari teenuse vajadust, on juttu punktis 2.5. Vaatamata kaugtõestamisele ja kiirele digiarengule ei saa virtuaalne teenus täielikult asendada füüsilisi notaribüroosid.

Tööpiirkondade konsolideerimise positiivne külg on tõenäoliselt tugevate teenuskeskuste tekkimise soodustamine, kus tänu ühinemisele tekib ka halduskulude osas mõningane kokkuhoid. Võimalik, et selle kokkuhoiu tulemusena suudetakse osaliselt leevendada ka praeguseid puudujääke büroo kaasaegsuse tagamisel või vajaliku abipersonali värbamise võimekuses. Samas vajab iga notar, kes vastutab isiklikult oma ametipidamise eest, oma töötajaskonda ja teda ennast ei saa üldjuhul asendada. Koondatud notaribürood vajavad suurt büroopinda, mille kulu ei pruugi kaduvate väiksemate büroode liitkulust olla oluliselt väiksem. Notari isiklik panus igasse toimingusse on sedavõrd suur, et teenust ei saa lõpmatuseni optimeerida ja selliselt ületada tõsiasja, et toimingu omahind ei kata selle tegelikke kulusid. Seega vajaks tööpiirkondade konsolideerimise lahendus notari tasude ajakohastamist, isegi kui kaugtõestamise võimaluse kasutamine hoogustuks senisest kiiremas tempos.

2.4.2. Büroo avamine mõnes teises tööpiirkonnas

Võimalus anda notaritele õigus avada büroo ka mõnes muus tööpiirkonnas lisaks sellele tööpiirkonnale, kuhu ta nimetatud on, pakuti välja kohtutäituri seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõus (280 SE)⁷. Eelnõust jäeti muudatus välja, kuna õiguskomisjon leidis, et notaribüroo avamine teises tööpiirkonnas halvendaks teenuse kättesaadavust väiksemates notarite tööpiirkondades (maakondades).

Selgituseks, et notaritel on oma tööpiirkonnas õigus avada harukontor ka praegu, kuid sellist võimalust on praktikas kasutatud üksikjuhtudel. Tartu suurim notaribüroo pidas mitmel aastal Elvas harukontorit, kuid on selle tänaseks lõpetanud peamiselt suure ajakulu tõttu, mida sellisel viisil teenuse osutamine kaasa toob. Sama piirkonna harukontor sobib hästi kinnitamistoimingute tegemiseks, kuid Eestis on notaril oluline tõestamistehinguid ettevalmistav nõustamise funktsioon. Kui tavabüroos jaotub nõustamise, tõestamise ja kinnitamise funktsioon tasakaalustatult ja notarit saavad abistada bürootöötajad, siis harukontoris püsitöötajaid ei ole ning nii on notari ajakulu võrreldes harukontori käibega ebamõistlikult suur. Käesoleval ajal pakub vaid üks notaribüroo oma teenuseid lisaks Tallinnale ka Saue linnas kuuel tunnil nädalas. Harukontori kulude kandmise ja notari aja kahe asukoha jaotamise potentsiaal on vähestel büroodel.

Kokkuvõtvalt, kui notarid avavad büroosid teistes piirkondades, siis halveneb põhibüroo klientidele kodukohas notariteenuse kättesaadavus. Arvestades, et notarid on paiguti pea ainus kvalifitseeritud õigusteenuse osutaja, võib pakutud muudatus veelgi halvendada neis piirkondades õigusabi kättesaadavust. Lisaks tooks süsteem, kus suurlinna notarid oleksid kohustatud avama filiaale mujal Eestis, kaasa ka filiaali avamisel olulisi lisakulusid (ruumid, personal, IT-lahendused, transport), mis võib panna notaribüroo majanduslikult raskemasse olukorda. Samuti ei saaks notar, kellel on suur töökoormus oma põhitööpiirkonnas, pakkuda samaaegselt teenust väiksemates linnades nii, et teenuse kvaliteet ja kättesaadavus oleks tagatud. Notari tasude ajakohastamine oleks ka selle lahenduse puhul vajalik.

2.4.3. Liikuvate notarite süsteem

Alternatiivina on arutatud võimalust luua liikuvate notarite süsteem, kus notar sõidaks teatud päevadel väiksematesse keskustesse ja pakuks rändteenust.

⁷ Kohtutäituri seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse 280 SE algatamise seletuskirjaga on võimalik tutvuda <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/0b9175e0-ff09-4491-b43d-4b496793df24/Kohtut%C3%A4ituri%20seaduse%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus/>.

Eestis on ladina notariaadi süsteem, mis tähendab, et notar tõestab sisuliselt tehinguid, notar kontrollib asjaolud, nõustab, selgitab õiguslikke lahendusi ning tõestab poolte kokkuleppe või ühepoolse avalduse sisuliselt. Notar teeb ka kinnitamistoiminguid (nt ärakirju), kuid peamiselt on notari roll Eestis tõestamine. Tehingute ettevalmistamine on pikem protsess ja ootetööna sellist teenust ei saa. Notar loob ise lepingu, ta ei kinnita advokaatide poolt loodud dokumente. Notar kogub ise andmed, inimesed ei too neid notaribüroosse/notaribussi. Notar ei tööta üksi, vaid koos oma töötajatega. Kogemus näitab, et inimesed väikelinnades ootavad notarilt eelkõige nõustamist ja tehinguni jõudmise protsess on aeganõudev.

Liikuva notari mudel ei sobi ladina notariaadi põhimõtetega, kus notar ei ole pelgalt kinnitaja, vaid õigustoimingu sisuline läbiviija. Sarnaselt pangabussile osutatav teenus ei ole realistlik, sest notaribürood ei toimi ilma tugistruktuurita. Ka ei ole Eestis vaba ressursi notarite füüsiliseks liikumiseks piirkondade vahel, keegi peab samal ajal teenindama ka selle piirkonna kliente, kus notar põhiliselt asub, või pakkuma kaugtõestust. Seetõttu ei saa liikuvat notarit pidada elujõuliseks alternatiiviks kohaliku büroo puudumisele.

2.5. Digitaalsetele lahendustele üleminek

Alternatiivse võimalusena on kaalutud notarite füüsilise kohaloleku säilitamist vaid suuremates keskustes, tagades väiksemates maakondades üksnes digitaalse notariteenuse kättesaadavuse e-notari ja kaugtõestuse kaudu.

E-notar on elektrooniline keskkond, mis aitab notareid nende igapäevatöös ja võimaldab ligipääsu riiklikele registritele. E-notari juurde kuulub iseteenindusportaal, mille kaudu on alates 2020. aastast võimalik teha tehinguid kaugtõestamise teel. 2024. aasta seisuga tehti 54 013 korral tehing kaugtõestamise teel, mis moodustab ligikaudu 19% ametitoimingute koguarvust. Kõige enam kasutab kaugtõestamise võimalust vanusegrupp 18-30 aastat.

Tabel 2. Kaugtõestamise teel osalejate vanuseline jagunemine

Vanusegrupp	Kaug- või hübriidtõestus	Notaribüroos kohapeal	Kaugtõestuse osakaal
18–30	4 854	9 765	33%
31–50	19 031	46 549	29%
51–60	6 627	21 610	23%
61–70	4 475	18 005	19%
Väljaspool vahemikku	2 927	20 767	12%
Kokku	37 914	116 696	

Kaugtõestamise teel on võimalik teha kõiki ametitoiminguid, välja arvatud abielu sõlmimine ja lahutamine, kuid Notarite Koja andmetel tehakse kaugtõestamise teel eelkõige kinnisvaraga seotud tehinguid. Olemasolev digilahendus sobib tehnoloogiliselt pädevale kliendile, kes väärtustab paindlikkust ja ajasäästu – näiteks pangatöötaja või kinnisvarainvestor ja -arendaja, kelle igapäevatöö on kaugtõestamise abil muutunud tõhusamaks ja paindlikumaks.

Pärimistoiminguid, testamente ja füüsilise isiku volikirju tehakse valdavalt notaribüroos kohapeal, kuna need on sageli sotsiaalselt tundlikumad ja juriidiliselt keerumakad. Ka piiratud asjaõiguste seadmisi tehakse valdavalt kohapeal, sest tegemist on toiminguga, mille nüanssidest arusaamine on notarite hinnangul klientidele keerukam kui kinnisvara

müügitehingud ning nad eelistavad neid toiminguid teha büroos. Praegune kaugtõestuse e-teenus ei toeta keerukamate plaanide visuaalset esitlemist ega võimalda notaril esitada näiteks pärimisskeeme.

Kaugtõestamise edukaks kasutamiseks on lisaks digipädevusele vaja ka kõigi osaliste head internetiühendust ja tehnilist varustust, mis ei ole aga kõigile Eesti elanikele veel kättesaadav. Eakamate inimeste põlvkond ei pruugi digilahendusi päriselt omaks võtta ja neile peab säilima võimalus külastada füüsilist bürood ning liikumisvõimetuse või raske tervises seisundi korral tellida notar enda juurde. Arvestades, et notar peab veenduma inimese tegelikus tahtes ja teingu olemuse mõistmises, on kaheldav ka kõrvaliste inimeste, näiteks sugulaste või sotsiaaltöötaja abi lubamine eakatega kaugtõestamise teel tehtavate toimingute juures. Praegu käib kohapealne notar väljasõitudel oma piirkonnas, Tallinna notar ei sõida teenust pakkuma 100 km kaugusele ning hooldekodud ja haiglad ei toeta klienti e-teenuse kasutamisel.

Ka ei saa e-teenus asendada notarite koduvisiite eakate või erivajadustega inimeste juurde. Notarite füüsiline kättesaadavus on mitmete ühiskonnagruppide jaoks mitte ainult praktiline, vaid ka õiguslikult oluline. Õiguskantsler on rõhutanud, et notariteenuste kättesaadavus ka puuetega inimestele on oluline põhiõiguste tagamiseks. Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi PS) § 10 sätestab igaühe õiguse inimväärikuse austamisele, PS § 12 sätestab igaühe õiguse võrdsele kohtlemisele ning PS § 28 lg 4 järgi on puuetega inimesed riigi ja kohalike omavalitsuste erilise hoole all. Nende normide koostoimest tuleneb PS § 13, PS § 14 ja PS § 19 kaudu avalikule võimule kohustus astuda samme, et tagada puuetega inimestele võimalus kasutada põhiõigusi ja -vabadusi, sealhulgas õigust pöörduda notari poole. Sellest tulenevalt on ka notaribürood rakendanud vajalikke meetmeid üle Eesti, et notaribürood oleksid kõigile ligipääsetavad ning iga klient saaks vajaliku teenuse sujuvalt kätte.

Kuigi kaugtõestamine on olnud võimalik juba viis aastat ja selle kasutus on ajas kasvanud, tehakse sellest hoolimata rohkem kui 2/3 toimingutest endiselt füüsiliselt notaribüroos kohapeal. Praeguse tehnoloogilise tasemega e-teenus ei arvesta kõikide klientide vajaduste ega notariaaltoimingute eripäradega ning nii eelistavad kliendid pärimisteede, volikirjade ja ühise vara jagamise puhul notariga silmast silma kohtumist. Kõigi teenuse eripärast tingitud vajaduste katmiseks tuleks e-notari iseteenindusportaali edasi arendada. Kaugtõestamise laialdasem kasutuselevõtt eeldab klientide vajaduste kaardistamist ja kasutajasõbraliku tehnoloogilise lahenduse loomist. Kehtiv notarite tasude süsteem ei võimalda täna selliseid investeeringuid. Seejuures peab kindlasti säilima ka võimalus külastada soovi korral notaribürood ja kutsuda notar enda juurde.

3. Notari tasude ajakohastamine ja teised eelnõu valikud

Eelnõu eesmärk on olemasoleva piirkondlike notarite võrgustiku säilitamine ja notariaadi jätkusuutlikkuse tagamine. Selleks on vältimatult vajalik ajakohastada notari tasud.

Notari tasusüsteemi ajakohastamisega kaasnevad peamised muudatused:

- Kindla tasumääraga toimingute tasu suureneb keskmiselt 74%. Notari tasu seaduse §-s 31 on 60 erinevat kindla tasumääraga notariaaltoimingut, neist 37 (üle 60%) on kehtinud sama tasuga 2009. aastast.
- Vähendatakse tehinguväärtuste ja täistasude tabeli väärtuste vahemikke ning ühtlustatakse tasude osakaalu tehinguväärtusest ja muudetakse tasu suurust. Muudatus vähendab alla notariaalse toimingu omahinna tehtavate kinnisvaratehingute arvu ja mõjutab positiivselt eelkõige väiksemaid piirkondi. Tabel kehtib 1996. aastast.

Äriühingutega seotud toimingute tasude muutmisel on lähtunud põhimõttest, et äriühingute toimingute tasu ületaks notariaaltoimingu omahinda määral, mis võimaldaks edaspidi ka sotsiaalselt oluliste toimingute ristsubsideerimist. Kehtivas õiguses on kogu ristsubsideerimise kohustus jäänud kinnisvaratehingute tegijate kanda, sh subsideerivad kinnisvara ostjad ja müüjad ka äriühingute toiminguid. Sotsiaalselt tundlike ning ühepoolsete ja väiksema tehinguväärtustega ametitoimingute osutamine toimub ka eelnõu järgi jätkuvalt valdavalt kallimate tehingute, sh kinnisvaraga seotud tehingutest saadava tulu arvelt. Seega on endiselt paljudel juhtudel tehingu omahind oluliselt suurem kui selle eest ette nähtud tasu. Juhul kui pärast notari tasu seaduse muutmist ei suuda inimene sotsiaalselt olulise teenuse eest tasuda oma majandusliku seisukorra tõttu, siis jääb inimesel endiselt võimalus taotleda kohtult notari tasust osalist või täielikku vabastust. Eelnõuga täiendatakse notari tasust vabastamise aluseid. Vabastamise kulud katab Notarite Koda.

Samuti kehtestatakse eelnõuga notari ametiaja vanuseline ülempiir (70 aastat), et tagada notarite ühetaoline kohtlemine ja Notarite Koda saab paremini kavandada notarite järelkasvu.

Lisaks on eelnõu koostamisel lähtunud eesmärgist vähendada bürokraatiat, kuid samal ajal tagada õiguskindlus ja vältida võimalike õigusvaidluste kasvu. Selleks kaotatakse kaugtõestamise tasu – digitaalseid notariteenuseid saab kasutada tasuta, mis muudab notariteenuse kättesaadavamaks ning toetab e-teenuse suuremat kasutamist. Samuti luuakse volikirjade register, et lihtsustada volikirjade kontrollimist.

Kuna notarite sissetuleku tase on väga ebaühtlane. Juba praegu laekub suurem osa liikmetasudest suurema käibega notaritelt. Praegu on kõigile Notarite Koja liikmetele kehtestatud ühetaoline liikmetasu protsent. Eelnõuga täpsustatakse Notarite Koja volitusi liikmemaksu kehtestamisel ja selle notari toetamiseks, kes oma tööpiirkonnas saab ebapiisavat tulu, ent kelle tööpiirkonna elanike teenindamiseks on notari ametikoha olemasolu vajalik. Mõlemad muudatused soodustavad õiglasemat toetussüsteemi, mille abil toetada väiksemate piirkondade notarite motivatsiooni säilimist.

Eelnõu muudatused kogumina võimaldavad jätkata seni hästi toiminud harjumuspärase notariaadiga suuri ühiskondlikke muudatusi tegemata. Kuna üks notari tasusüsteemi osa on tehinguväärtuste alusel arvestatav tasu, on praegune tasusüsteem ka ajas oluliselt vastupidavam kui lihtsalt kehtestatud hinnakiri, mis iseseisvalt jääks paratamatult ajale kiiremini jalgu. Siiski on iga riiklikult kehtestatud tasusüsteemi miinuseks see, et tasude ajakohastamine on riigi kohustus.

4. Kokkuvõte

Järgnevas tabelis on erinevate lahenduste ülevaatlikuks võrdluseks iga alternatiivi puhul välja toodud mõju piirkondliku kontaktteenuse kättesaadavusele, hinnatõusule ja riigile kaasnevale kulule ning näidatud registrite pidamise ja digiarenguks vajalike kulutuste kandja.

Tabel 3. Olemasoleva olukorra säilitamise ja ajakohastamise võimalike lahenduste prognoositavate mõjude koond

	Piirkondliku kontaktteenuse kättesaadavus	Hinnatõus kliendile	Kulu riigile	Registrite pidamine ja digiarengu tagamine
	(säilib/ halveneb/ kaob)	(puudub/ mõõdukas/ suur)	(puudub/ mõõdukas/ suur)	(riiklik/ Notarite Koda, vajalik riigi rahaline tugi /Notarite Koda)

Olemasoleva olukorra säilitamine	Halveneb	Puudub	Puudub	Notarite Koda, vajalik riigi rahaline tugi
Katmata kulutuste notaritele hüvitamine	Säilib	Puudub	Mõõdukas	Notarite Koda, vajalik riigi rahaline tugi
Riigipalgaline notar	Säilib	Mõõdukas	Suur	Riiklik
Indekseerimine	Säilib	Suur	Puudub	Notarite Koda
Tasude konkurentsikujunemine koos piirhindadega	Halveneb	Mõõdukas	Puudub	Notarite Koda, vajalik riigi rahaline tugi
Konsolideerimine	Halveneb	Mõõdukas	Puudub	Notarite Koda, vajalik riigi rahaline tugi
Büroo avamine teises tööpiirkonnas	Halveneb	Mõõdukas	Puudub	Notarite Koda, vajalik riigi rahaline tugi
Liikuvate notarite süsteem	Halveneb	Mõõdukas	Puudub	Notarite Koda, vajalik riigi rahaline tugi
Digitaalsetele lahendustele üleminek	Kaob	Mõõdukas	Puudub	Notarite Koda, vajalik riigi rahaline tugi
Notari tasude ajakohastamine jt eelnõu valikud	Säilib	Suur ⁸	Puudub	Notarite Koda

Kokkuvõtvalt saab öelda, et piirkondlikku teenuse kättesaadavust tulevikus saab tagada üksnes siis, kui notarite katmata kulutustele kate leida. Selleks kas võetakse notar riigi palgale, indekseeritakse notari tasud (ajakohastamine ja iga-aastane hinnatõus) või ajakohastatakse notari tasud ja säilitatakse praegune süsteem. Ülejäänud lahenduste korral piirkondlik teenus kas kaob või halveneb. Kui jätta kõrvale lahendused, kus riik panustab valdkonda rahaliselt ja soov on piirkondlikku teenust säilitada, on notari tasude tõus paratamatu. Selleks, et tagada registrite pidamine ja digiareng ilma täiendava riigi rahalise toeta, on samuti vaja kaasajastada notari tasud.

Näiteks vajab e-notari teenus edasiarendamist. Kaugtõestus ei paku notarile ja tehinguosalistele võimalust teha digitaalseid märkmeid (nt kinnistu plaanides) või notaril selgitada testaatorile visuaalselt pärimisringe. Praegusest veebikoosoleku korraldamise keskkonnale sarnanevast notariaalakti allkirjastamise funktsionaalsust pakkuvast e-teenusest tuleb edasi liikuda nii kliendi mugavuse kui ka suurema õigusselguse suunas. Kui kliendile on e-teenuse kasutamine

⁸ Mõju on suur, kuna notari tasud ei ole pikka aega muutunud (viimane ulatuslik muudatus 2009; tehinguväärtusest sõltuvad tasud kehtivast aastast 1996). Muudatus on proportsionaalne ja vajalik tehingu tegelike kulude katmiseks.

mugav ja ta saab ühtlasi notariaaltoimingust ja selle õiguslikest tagajärgedest aru samaväärselt notari otsekontaktiga, loob see tõenäoliselt eelduse, et teenus liigub jõudsamalt ka veebi.

Samas ei tohi unustada, et notar on kohustatud välja selgitama tehinguosaliste tegeliku tahte ja hindama nende teo- ja otsustusvõimet. Kui kaugtõestamise käigus tekivad notaril kahtlused, peab tal olema võimalus kutsuda tehinguosaline büroosse vahetuks kohtumiseks. Seega ei tähenda teenuse kättesaadavus üksnes digitaalset võimalust, vaid ka füüsilist kohalolu – võimalust suhelda notariga vahetult, olla ära kuulatud ning saada erapooletut nõu. Notarit ei asenda täielikult tehniline lahendus ega kaugteenus, eriti vanemaealiste ja haavatavate inimeste puhul. Notarite füüsiline kohalolu väiksemates maapiirkondades pakub elanikele turvatunnet ja sidusust riigiga. Notaribürood on maapiirkondades ka olulised tööandjad, pakkudes maapiirkondades tööd rohkem kui sajale spetsialistile. Just väiksemates kogukondades on isiklik kontakt ja usaldus notariga sageli asendamatu.

Notari tasude süsteem on püsinud suures osas muutumatuna alates 2009. aastast. Seega on notari tasud püsinud stabiilsena 16 aasta jooksul. Peale tasude ajakohastamist tasakaalustub olemasolev süsteem taas ja saab kesta. Eelnõus kavandatud notari tasude ajakohastamine ei ole ajutine meede, vaid vajalik ja süsteemne muudatus, mis loob eeldused tugeva notariaadi kestmiseks ja edasiseks arenguks – sealhulgas digilahenduste arendamiseks ning notarite järelkasvu kindlustamiseks.