**Justiits- ja digiministri määruse „Volikirjade registri põhimäärus“ eelnõu**
**SELETUSKIRI**

## 1. Sissejuhatus

### 1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõuga kehtestatakse volikirjade registri põhimäärus.

01.01.2027 jõustub notari tasu seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus[1], mille kohaselt võetakse kasutusele volikirjade register. See on Notarite Koja (edaspidi *koda*) peetav register, mis koondab selle loomisest alates kõik andmed notariaalselt tõestatud volikirjade kohta ühte digitaalsesse keskkonda. Register võimaldab nii notaril kui ka huvitatud isikutel (näiteks tehinguosalisel) lihtsasti kontrollida, kas konkreetne volikiri on olemas ja kehtib.

Registrit vajavad nii notarid kui ka kõik muud isikud, kellel on huvi ja vajadus kontrollida volikirja olemasolu. Sage huvi kontrollida volikirja olemasolu ja selle kehtivust on näiteks pankadel, kui isikut esindab tehingu tegemisel esindaja notariaalselt tõestatud volikirja alusel. Samuti võib see vajalik olla kohtunikuabidele kohtu registri- või kinnistusraamatu menetluses, kus toiminguid tehakse tihti esindaja kaudu.

Volikirjade register suurendab õiguskindlust ja võimaldab kergemini võltsinguid avastada. Ühtlasi muutub esindusõiguse tuvastamine oluliselt lihtsamaks ja kiiremaks. Praegu pöörduvad isikud volikirja olemasolu ja kehtivuse kontrollimiseks päringuga volikirja tõestanud notari poole või arhiivi poole, kui notar on ametist lahkunud.

Registri andmetel ei ole siiski õiguslikku tähendust. Esindusõiguse tuvastamiseks ei piisa üksnes kandest volikirjade registris ja kande olemasolu registris ei vabasta esindajat kohustusest esitada tehingu teisele poolele või tehingut tõestavale notarile oma esindusõiguse tõendamiseks paberil volikiri või digitaalne originaalvolikiri.

Registri kasutuselevõtmise mõju notaritele on positiivne, st nende töökoormus väheneb. Eelnõul puudub mõju inimeste, ettevõtjate ja vabaühenduste halduskoormusele.

### 1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Määruse eelnõu ja seletuskirja on koostanud Justiits- ja Digiministeeriumi justiitshalduspoliitika osakonna vabakutsete talituse nõunik Glen Roosaar (glen.roosaar@justdigi.ee).

Eelnõu ja seletuskirja on keeleliselt toimetanud õiguspoliitika osakonna õigusloome korralduse talituse toimetaja Mari Koik (mari.koik@justdigi.ee).

## 2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

[1] Vastu võetud 21.10.2026, kättesaadav Riigikogu veebilehel Eelnõud – Riigikogu.

Eelnõukohase määrusega kehtestatakse volikirjade registri põhimäärus. Volikirjade register on riiklik andmekogu, mille peamine eesmärk on lihtsustada notaritel kontrollida volikirja olemasolu ja kehtivust ning luua jätkusuutlik viis muudel isikutel kontrollida volikirja olemasolu ja ehtsust.

Eelnõu 1. peatükk sisaldab volikirjade registri põhimääruse üldsätteid. **Paragrahv 1** sätestab registri mõiste ja ingliskeelse nimetuse. Samuti on §-s 1 ülevaatlikkuse huvides nimetatud registri eesmärgid, mille sätestab notariaadiseaduse § $44^7$ lõige 1.

**Paragrahv 2** sätestab küberturvalisuse seaduse (KüTS)[2] § 7 lõike 5 alusel Vabariigi Valitsuse või tema volitatud ministri kehtestatud määruses sätestatud nõuete alusel määratud täitmisregistri turvaklassi ja turbeastme. Nõuete eesmärk on tagada infosüsteemides ja andmekogudes töödeldavatele andmetele piisaval astmel turvalisus. Infosüsteemi turbeaste on keskmine.

Registri turvaklass on K1T2S2. Kuna notarid peavad kandeid tegema hiljemalt järgmisel tööpäeval pärast volikirja (või selle kehtetuks kuulutamise tahteavalduse) tõestamist ning register ei ole ühendatud infosüsteemidega, mis registri andmetest sõltuvad, on registri lubatud summaarne seisak nädalas umbes ööpäev ning käideldavuse turvaosaklass seega K1. Registri kannete tegemise, muutmise ja kustutamise fakt peab olema tuvastatav. Notar vastutab tema poolt registrisse kantud ebaõigete andmete parandamise ja andmete ajakohasena hoidmise eest. Tervikluse turvaosaklass on sellest tulenevalt T2. Kuna registrisse kantud volikirjades võib olla juurdepääsupiiranguga teavet, sh isikuandmeid ja eraelu puutumatusega seotud infot, on põhjendatud määrata konfidentsiaalsuse turvaosaklassiks S2. Eelnevast lähtudes on registri turbeaste keskmine.

Põhimääruse 2. peatükk sätestab registri töötlejad ja nende ülesanded.

**Paragrahv 3** sätestab registri volitatud töötlejad. Registrisse kannavad andmeid notarid. Samuti näeb paragrahv ette võimaluse, et koda määrab täiendava volitatud töötleja. Avaliku teabe seaduse § $43^4$ lõike 3 kohaselt täidab volitatud töötleja vastutava töötleja juhiseid andmete töötlemisel ja andmekogu majutamisel ning tagab andmekogu turvalisuse. See, et konkreetset volitatud töötlejat ei nimetata põhimääruses, võimaldab kojal vajaduse korral volitatud töötlejat muuta ilma põhimäärust muutmata. Samuti ei ole sellisel juhul vaja määrust muuta juhul, kui senine volitatud töötleja näiteks ümber kujundatakse või nimetust muudab. On kavandatud, et vastutava töötleja määratud volitatud töötlejaks on Registrite ja Infosüsteemide Keskus, mis kujundatakse alates 01.01.2027 ümber Riigi Digikeskuseks. Registri majutamise ülesannet on kavandatud täitma Riigi Info- ja Kommunikatsioonitehnoloogia Keskus, mille justiits- ja digiminister on 09.09.2026. a käskkirjaga nr 61 otsustanud alates 01.01.2027 ühendada Riigi Infosüsteemi Ametiga.

Lisaks on paragrahvis ülevaatlikkuse huvides märgitud, et registri vastutav töötleja on koda. Registri vastutava töötleja sätestab notariaadiseaduse § $44^7$ lõige 2.

**Paragrahv 4** sätestab registri vastutava töötleja ülesanded. Kojale pandud ülesannete puhul on arvestatud koja üldist pädevust ja ülesannete ulatust. Notarid hakkavad registrit kasutama e-notari kaudu. Koda teavitab notareid ja RIK-i ka juba praegu näiteks e-notari toimimist takistavatest asjaoludest, registri muudatuste või arenduste tegemise kavatsusest, õigusaktide

[2] RT I, 06.08.2022, 18

muutmisest ning muust olulisest. Samuti arendab koda e-notarit ning rahastab selle pidamist ja arendamist. Lisaks täidab koda muid tavapäraseid vastutava töötleja ülesandeid, mis on seotud registri kasutamise korraldamise ja andmete töötlemisega. Oma ülesannete täitmiseks vajalikus ulatuses töötleb koda ka registri andmeid.

**Paragrahv 5** sätestab registri volitatud töötlejate ülesanded. Lõige 1 reguleerib notarite ülesandeid. Kandeid volikirjade tõestamise ja kehtetuks kuulutamise tahteavalduse tõestamise kohta teevad registrisse just notarid. Seega täidavad notarid sisuliselt ka andmeandjate funktsiooni. Notarid võivad andmeid töödelda ise ning lisaks anda registriandmetele juurdepääsu ka oma büroo töötajatele. Lõikes on sätestatud ka erinevad andmekaitsega seotud ülesanded, kuid väärib märkimist, et eelduslikult ei ole notaritel tegelikult vaja isikuandmete töötlemisega seotud päringutele tihti vastata, kuna registrisse tehakse kandeid just isiku tahteavalduse (volikirja andmise või kehtetuks kuulutamise) tõttu. Lõikes on ühe ülesandena märgitud ka registri vastutava töötleja juhiste järgimine, kuid notari tegevust reguleerivatest seadustest tulenevalt ei saa sellised juhised laieneda volikirja tõestamise ega kehtetuks kuulutamise kui ametitoimingu sisule.

Lõige 2 sätestab vastutava töötleja määratud volitatud töötleja ülesanded. Kokkuvõtlikult on kavandatud, et Registrite ja Infosüsteemide Keskuse ülesandeks on registri tehnilise toimimise eest vastutamine ning sellega seonduvate ülesannete täitmine ning Riigi Info- ja Kommunikatsioonitehnoloogia Keskuse ülesandeks on registri majutamine. Kirjeldatud ülesanded vastavad nimetatud asutuste tavapärastele ülesannetele.

Põhimääruse 3. peatükk reguleerib registri täpsemat andmekoosseisu, logide andmeid ning andmete ja logide säilitustähtaegu.

**Paragrahvi 6** lõikes 1 on nimetatud registri andmekoosseis. Kuigi andmekoosseisu reguleerib eelkõige notariaadiseaduse § $44^7$ lõige 5 ning põhimääruse kõnealuses lõikes sätestatakse vastavalt vajadusele vaid andmete täpsem koosseis, on ülevaatlikkuse huvides määruses siiski esitatud kogu andmekoosseis. Lõikes 2 on sätestatud registri logide andmed. Logitakse tuvastatud kasutajate poolt registris tehtud toiminguid.

**Paragrahv 7** reguleerib andmete ja logide säilitamistähtaegu ja kustutamist. Paragrahv täpsustab notariaadiseaduse § $44^7$ lõikes 6 sätestatud maksimaalseid säilitustähtaegu. Seejuures on tähtajatute volikirjade puhul sätestatud piirang, et nende andmeid ei säilitata kauem kui üks aasta pärast volikirja kehtetuks kuulutamist. Lähtutud on tähtajalise volikirja andmete säilitustähtajast. Registri logisid säilitatakse üks aasta. Pikem säilitustähtaeg ei ole põhjendatud, sest registril ei ole õiguslikku tähendust. Õiguslik tähendus on volikirjadel (mitte volikirjade andmetel), kuid registri põhimäärus nende säilitamist ei reguleeri.

Põhimääruse 4. peatükk reguleerib registrisse kannete tegemist. **Paragrahv 8** reguleerib registrisse kannete tegemise üldpõhimõtteid. NotS § $44^7$ lõige 4 sätestab, et volikirjade registrisse tehakse kanded volikirjade tõestamise ja kehtetuks kuulutamise tahteavalduse tõestamise kohta.

Põhimääruse § 8 lõige 1 täpsustab, et kandeid tehakse e-notari liidese kaudu. E-notar on notarite peamine töövahend, milles valmistatakse ette tõestatavad dokumendid ning mille kaudu tehakse registritesse päringuid ja kandeavaldusi. Seetõttu on mõistlik, et ka kanded volikirjade registrisse tehakse e-notari kaudu. Muu hulgas vähendab see andmete käsitsi sisestamise vajadust ning hoiab seega ära võimalikke vigu.

Lõige 2 sätestab, et registri kanne tuleb teha viivitamata, kuid hiljemalt tõestamistoimingu päevale järgneval tööpäeval. See aitab tagada eesmärki, et volikirjade registri andmed oleks ajakohased. Eriti oluline on see volikirjade kehtetuks kuulutamise puhul, et välistada kehtetu volikirja alusel tehingute tegemine. Samas aitab volikirjade andmete kiire registrisse jõudmine kaasa võimalusele tõestatud volikirju praktikas lihtsamini kiiresti kasutama hakata.

Lõige 3 sätestab, et kui notarile ei ole esitatud kõiki määruses nimetatud andmeid, juhib notar andmete esitaja tähelepanu puuduolevatele andmetele. Kui andmete esitajal ei ole võimalik andmeid täiendada, kantakse registrisse olemasolevad andmed. Sellisteks andmeteks ei saa praktilistel põhjustel olla andmed, mis tekivad volikirja tõestamise käigus (näiteks volituse tähtaeg; volikirja või selle kehtetuks kuulutamise tahteavalduse tõestamise kuupäev, aasta ja number notari ametitegevuse raamatu järgi, volikirja tõestanud notari nimi). Küll aga on (eelkõige teistest riikidest pärit isikute puhul) võimalik, et puudub näiteks isikukood.

Lõige 4 täpsustab seda, kelle ülesandeks ja pädevuses on registrisse kantud andmete parandamine. Parandamise vajaduse ilmnemisel parandab andmed reeglina notar, kes need registrisse kandis. Siiski on võimalik, et notar on ametist vabastatud või tagandatud ning seetõttu enam volikirjade registri andmeid parandada ei saa. Sel juhul parandab vastavad andmed koda.

Põhimääruse 5. peatükk, st **paragrahv 9** reguleerib andmetele juurdepääsu andmise täpsemaid tingimusi. Juurdepääsu põhialused on sätestatud NotS §-s 44[8]. Viidatud säte reguleerib seda, millised isikud ja millises ulatuses registri andmetele juurde pääsevad. Määruses on täpsustatud vaid juurdepääsu andmise korda. Autentimata isikutele on volikirjade registrist kättesaadav teave volikirja kohta ja selle tõestanud või kehtetuks kuulutamise tahteavalduse tõestanud notari kohta. Isiku juurdepääs registrisse kantud enda andmetele ja enda antud volikirjadele on korraldatud e-notari iseteeninduse kaudu. Iseteenindus on juba aastaid kasutusel mh kaugtõestamise teel tehtavate toimingute jaoks. Juurdepääsuks kasutatakse riigi autentimisteenust. Lisaks on isikul soovi korral endiselt võimalik andmetega tutvuda ka notaribüroos.

Notaril ja notaribüroo töötajatel on juurdepääs volikirjade registris olevatele andmetele volikirjaga seotud tehingu ettevalmistamiseks e-notari liidese kaudu. Juurdepääsu korraldamine e-notari kaudu on mõistlik, sest e-notari kaudu teeb notar päringuid ka teistesse registritesse, mille andmed toimingu tegemiseks vajalikud on. Sel viisil koormab volikirjade kehtivuse kontrollimine ja volikirjade andmete registrisse kandmine notarit võimalikult vähe.

## 3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu on kooskõlas Euroopa Liidu õigusega.

## 4. Määruse mõju

Volikirjade registri loomise ja kasutusevõtmisega kaasnevat mõju on kirjeldatud notari tasu seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse seletuskirjas[3]. Kokkuvõtlikult on registri kasutuselevõtmise mõju notaritele positiivne, st nende töökoormus väheneb. Edaspidi muutub

[3] Kättesaadav Riigikogu veebilehel Eelnõud – Riigikogu, lk 66 jj.

volikirjade kehtivuse kontrollimine notarite jaoks oluliselt lihtsamaks ja kiiremaks. Registriga seotud kohustused ei too notaritele kaasa mainimisväärset töökoormust. Oma büroo töötajatele (e-notari infosüsteemi) kasutajaõiguste andmisega tegelevad notarid juba praegu. Kuigi notaritel võib tulevikus tekkida vajadus anda selgitusi nende poolt registrisse kantud andmete kohta, teevad notarid ka juba praegu volikirjade tõestamise käigus päringuid erinevatesse registritesse. Nimetatud päringud on andmesubjektile nähtavad andmejälgija kaudu ning andmesubjektil on ka praegu võimalik nende kohta notarilt selgitusi küsida. Samuti kehtib notarile ka praegu seoses ametitegevusega teatavaks saanud andmete saladuses hoidmise kohustus.

Mõju inimeste, ettevõtjate ja vabaühenduste halduskoormusele eelnõul puudub. Küll aga on kõigil isikutel võimalik edaspidi notariaalsete volikirjade kehtivust registri kaudu kontrollida, mis suurendab õiguskindlust ning vähendab tehingute tegemisega seotud riske.

## 5. Määruse rakendamisega seotud tegevused

Registri arendustegevused on lõpule viidud. Iga-aastane püsikulu majutusteenusele ja haldamisele on hinnanguliselt 200 eurot kuus.

## 6. Määruse jõustumine

Määrus jõustub 01.01.2027 – samal ajal notariaadiseaduse kavandatud muudatustega.

## 7. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitatakse kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu ministeeriumidele ja arvamuse avaldamiseks Maakohtutele, Tallinna Halduskohtule, Tartu Halduskohtule, Tallinna Ringkonnakohtule, Tartu Ringkonnakohtule, Registrite ja Infosüsteemide Keskusele, Riigi Infosüsteemi Ametile, Statistikaametile, Eesti Pangaliidule, Eesti Advokatuurile, Tartu Maakohtu kinnistusosakond, Tartu Maakohtu registriosakonnale, Eesti Andmekaitse Liidule, Notarite Kojale, Riigikohtule ning Andmekaitse Inspektsioonile