



Eesti Kaubandus Tööstuskoda
Estonian Chamber of Commerce and Industry

Siseministerium
Pikk 61
15065 Tallinn

Meie 22.11.2012 nr 4/288

Turismiseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõust

Lugupeetud härra Ken-Marti Vaher

Eesti Kaubandus-Tööstuskoda ning Eesti Hotellide ja Restoranide Liit pöördub Siseministeriumi poole seoses turismiseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõuga (edaspidi Eelnõu). Lähtuvalt oma liikmete tagasidest ning Eelnõu esmasest analüüsist, peame väljendama omapoolset vastuseisu kavandatud muudatustele. Oleme kategooriliselt Eelnõuga kavandatavate muudatuste vastu sest kavandatuga kaasneb meie hinnangul olulisi negatiivseid kõrvalmõjusid majutusettevõtetele ja nende külastajatele ning tegelikult kogu ettevõtluskeskkonnale. Kokkuvõtvalt näeme peamisi probleeme järgnevas:

1. Eelnõuga soovitakse majutusettevõtetele seada osaliselt riigi funktsioone – osaleda avaliku korra tagamisel, sh migratsioonijärelevalve teostamisel;
2. Eelnõu suurendab majutusettevõtete kulusid külastajate registreerimisel ning pikendab registreerimisele kuluvat aega;
3. Muudatused riivavad ülemääraselt majutusettevõtete külastajate põhiõigusi, sh õigust vabalt liikuda ja õigust eraelu puutumatusetele;
4. Muudatustega ei kaasne seletuskirjas välja toodud peamist mõju – riigi turvalisuse suurenemine, mistõttu on muudatuste eesmärk tervikuna puudulik.

Järgnevalt esitame omapoolsed põhjalikumad selgitused, miks oleme Eelnõu vastu ning selles väljendatuga ei nõustu.

1. Eelnõuga kohustatakse majutusettevõtteid täitma riigi funktsioone – osalema avaliku korra tagamisel, sh migratsioonijärelevalve teostamisel.

Riigi üheks klassikaliseks funktsiooniks on avaliku korra tagamine, mille alla kuulub kindlasti ka reageerimine Eesti julgeolekut ähvardavatele ohtudele ning ebaseadusliku sisserände ennetamine, avastamine ja tõkestamine. Eelnõuga kavandatavad muudatused kohustavad majutusettevõtteid kontrollima iga külastaja isikusamasust kehtiva isikut tõendava dokumendi alusel ning edastama kõigi külastajate isikuandmed sisuliselt kohe, alates külastaja majutusettevõttesse saabumisest, õiguskaitseasutuste andmekogusse. Seega tahab riik kohustada majutusettevõtteid

täitma sarnast ülesannet, mida politsei teostab hetkel piirikontrollis riigipiiri ületamisel – isikute tuvastamine ning andmete sisestamine andmekogusse. Leiame, et nimetatud kohustuste puhul on tegemist migratsioonijärelevalve teostamisega ehk riigi ülesandega, mida soovitakse Eelnõuga delegeerida majutusettevõtetele. Peame vastavat ettepanekut lühinägelikuks ja põhjendamatuks. Kuivõrd tegemist on aga väga põhimõttelise sammuga ei saa see toimuda kindlasti ilma põhjaliku ja laiaulatusliku aruteluta. Praegusel hetkel oleme aga igal juhul vastu muudatustele, mis seavad (majutus)ettevõtetele täiendavaid riigi funktsioone.

Mööname, et andmed majutusettevõtete küllastajate kohta on vajalikud majutusettevõtetele omatarbeks, riikliku statistika jaoks ning teatud juhtudel ka õiguskaitseasutustele. Seega eksisteerib vajadus nende andmete kogumise vastu. Samas oleme kindlalt vastu Eelnõu muudatusele, mille kohaselt peavad majutusettevõtted nõ igaks juhuks esitama kõigi küllastajate andmed õiguskaitseasutustele. Leiame, et selline muudatus ei vasta proportsionaalsuse põhimõttele, mida ilmestab ka järgmine näide: Eelnõu jõustumisel peaks Eesti kodanik esitama kodulinnas asuva hotelli sisseregistreerimisel rohkem isikuandmeid kui autoga Eestist Portugali sõites. Samuti on seadusemuudatus meie hinnangul ebavajalik Eesti julgeoleku tagamiseks, riivab ülemääraselt küllastajate põhiõiguseid ning on sellest johtuvalt ebaproportsionaalne meede eesmärgi saavutamiseks. Eelnevast tulenevalt peame võimalikuks toetada siiski vaid praeguse üksikjuhtumipõhise süsteemi jätkumist, mille kohaselt on õiguskaitseasutusel vajaduse korral õigus nõuda majutusettevõttelt andmeid iga küllastaja kohta.

2. Eelnõu suurendab majutusettevõtete kulusid küllastajate registreerimisel ning pikendab registreerimisele kuluvat aega.

Seletuskirjas väljendatud aramus, et Eelnõuga kaasnev mõju majutusettevõtetele on väheoluline, on meie hinnangul ekslik. Riik võib luua ja hallata elektroonilist andmebaasi, kuid hoolimata sellest, kaasnevad majutusettevõtetele teatud kulud seoses elektroonilisele registreerimisvormile üleminekul. Mitte ammendavalt, kuid näiteks peaksid majutusettevõtted enne Eelnõu jõustumist välja töötama infotehnoloogilised lahendused, et majutusettevõtete kliendibaasid ühilduksid elektroonilise registreerimisvormiga. Ühildumine on vajalik, sest majutusettevõtted vajavad ka omatarbeks küllastajate andmeid. Kui majutusettevõtted ei hangi uut infotehnoloogilist lahendust, siis oleksid nad sunnitud klientide andmeid mitu korda sisestama.

Lisaks peavad majutusettevõtted eraldama ressursse personali koolitamiseks ja teavitamiseks. Samuti võivad majutusettevõtted olla sunnitud ostma dokumendiskänneri, et muuta elektroonilist registreerimist kiiremaks ja kliendile mugavamaks. Väiksematel ja reeglina maapiirkondades asuvatel majutusettevõtetel, kellel hetkel puudub arvuti ja/või internetiühendus, võib tekkida vajadus nende seadmete ostmiseks, sest vastasel korral kasvab oluliselt ettevõtte halduskoormus seoses küllastajate registreerimisega.

Oleme seisukohal, et Eelnõuga kavandatud muudatused suurendavad ka küllastajate registreerimisele kuluvat aega. Peamiseks põhjuseks on praegu kehtiva reisigrupi registreerimise võimaluse kaotamine. Meile jääb arusaamatuks, miks on Eelnõu koostajad pidanud vajalikuks sellise meetme väljajätmist seadusest. Küsimusele ei anna vastust ka Eelnõu seletuskiri. Siinkohal soovime tähelepanu juhtida näiteks

asjaolule, et paljudes majutusettevõtetes toimuvad ka konverentsid, koolitused või suurüritused, mille puhul aitab reisigrupi registreerimine kiirendada kindlasti majutusettevõtete küllastajate sisseregistreerimist. Grupi registreerimise võimaluse kaotamise korral peab majutusettevõtete personal sisestama iga külastaja andmed ükshaaval ning teised reisigrupi liikmed on sunnitud järjekorras ootama. Mitmed majutusettevõtted on juba pöördunud meie poole ning kinnitanud, et uus registreerimiskord tooks neile juurde tööd ja ajakulu ning oleks klientidele ebamugav. Samas peame tunnustama, et vastav võimalus on teistes riikides lubatud.

Paljude külastajate registreerimisprotsess pikeneb ka seetõttu, et Eelnõuga kavandatavate muudatuste alusel on majutusettevõtted kohustatud koguma oma külastajate, kes on Schengeni konventsiooniga liitunud riikide kodanikud või Eestis elamisloa või elamisõiguse alusel elavad välismaalased, kohta rohkem isikuandmeid kui täna. Eelpool nimetatud isikute kohta tuleb erinevalt praegu kehtivast korrast koguda andmeid näiteks isikut tõendava dokumendi andmete kohta.

Eelnõuga suurendatakse kindlasti ka nende majutusettevõtete halduskoormust, kus hetkel puudub arvuti ja/või internetiühendus. See tähendab, et nimetatud majutusettevõtted registreerivad külastajate andmed esmalt paber kandjal ning peavad seejärel 30 päeva jooksul leidma võimaluse, kuidas kogutud andmed õiguskaitseasutuste andmebaasi sisestada. Halduskoormuse kasv tabab ka neid majutusettevõtteid, kellel on küll olemas internetiühendus, kuid teatud põhjustel (nt elektrikatkestus, tehnilised probleemid arvutiga, internetiühenduse katkemine) ei saa koheselt külastajate elektroonilist registreerimisvormi täita.

3. Eelnõuga kavandatavad muudatused riivavad majutusettevõtete külastajate põhiõigusi, sh õigust vabalt liikuda ning õigust eraelu puutumatusele.

Isikute vaba liikumine on üks olulisemaid Euroopa Liidu põhivabadusi. Liikumisvabadus on tagatud näiteks Euroopa Liidu põhiõiguste hartaga (art 45) ja Schengeni konventsiooniga. Samuti tuleneb Eesti Vabariigi põhiseaduse §-st 34, et igaühel on õigus Eestis vabalt liikuda. Meie arvates piiravad Eelnõuga kavandatavad muudatused isikute võimalust vabalt liikuda.

Eelnõu kohaselt on majutusettevõtte külastaja kohustatud esitama majutusettevõttele kehtiva isikut tõendava dokumendi. See tähendab, et kui külastajalt on mõned tunnid enne majutusettevõttesse registreerimist varastatud isikut tõendav dokument, külastaja on unustanud selle kaasa võtta või dokumendi kehtivusaeg on läbi, siis ei ole tal võimalik majutusteenust kasutada. Meie hinnangul on liikumisvabaduse üheks elemendiks ka majutusteenuse kasutamise võimalus ning kui isikut tõendava dokumendi puudumine takistab selle teenuse kasutamist, siis on järelikult tegemist isikute vaba liikumise piiramisega. Tuleb rõhutada, et majutusteenuse pakkumine ei ole oma iseloomult midagi erilist võrreldes teiste teenustega (nt ruumide üürimine või rent), mida inimene saab igapäevaselt vabalt osta ja tarbida. Ruumide üürimiseks pole isegi kirjalikku lepingut vaja sõlmida. Seega pole tegelikult päris lõpuni selge, mille poolest on majutusteenuse puhul tegemist niivõrd erilise teenusega, et selle tarbimise eelduseks on kehtiva dokumendi olemasolu.

Eelnõu kohaselt tuleb majutusettevõtetal kõigi külastajate andmed reeglina 24 tunni jooksul registreerida õiguskaitseasutuste andmebaasis. Selline meede võib aga sundida inimest loobuma majutusettevõtete teenuste kasutamisest, sest ta ei soovi

riigile teada anda oma isikuandmeid (nt kellega ja kui kaua majutusettevõttes viibis). Seega on meie hinnangul tegemist liikumisvabaduse varjatud piiranguga, kui inimene on sunnitud loobuma majutusteenusest kasutamisest riigi poolt kehtestatud ebaproportsionaalsete meetmete tõttu.

Leiame, et kõigi majutusettevõtete küllastajate kohustuslik isikusamasuse kontroll ja isikuandmete kogumine riigi poolt on ilmselgelt ülemäärased ehk ebaproportsionaalsed meetmed teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitseks ehk Eesti julgeoleku tõstmiseks. Kui Euroopa Liidu kodanik saab Schengeni konventsiooni alusel liikmesriikide vahelisi sisepiire ületada ilma isiku kontrollita, siis peaks olema võimalik kasutada ka majutusteenust ilma oma isikuandmete edastamiseta õiguskaitseasutustele. Oleme täielikult veendunud, et Eesti õiguskaitseasutustel on proportsionaalsemaid meetmeid Eesti turvalisuse tagamiseks, sh migratsioonijärelevalve teostamiseks.

Eelnõuga kavandatud muudatused riivavad ka igapäevase õigust eraelu puutumatusel, mis tuleneb nii Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni art-st 8, Euroopa Liidu põhiõiguste harta art-st 7 kui ka Eesti Vabariigi põhiseaduse §-st 26. Kahtlemata hõlmab selle õiguse kaitseala isikuandmete töötlemist. Kõigi majutusettevõtete küllastajate isikuandmete kogumine reeglina 24 tunni jooksul alates külastaja saabumisest ning kogutud andmete muul viisil töötlemine riigi poolt, ohustab aga eraelu puutumatus, sest sisuliselt toob selline muudatus endaga kaasa isikute jälgimise. Igapäevane on aga õigus eeldada, et riik ei sekku eraellu muidu, kui see on vajalik teiste põhiseaduses sätestatud eesmärkide saavutamiseks. See tähendab, et õiguste ja vabaduste riived peavad vastama põhiseaduse §-st 11 tulenevale proportsionaalsuse nõudele. Siseministeeriumi hinnangul on Eelnõuga kaasnevate muudatuste peamiseks eesmärgiks avaliku korra kaitse Eestis, täpsemalt õiguskaitseasutuste suutlikkuse parandamine Eesti avalikku korda ja julgeolekut ähvardavate ohtude ennetamisel, avastamisel ja tõkestamisel. Oleme veendunud, et kõigi majutusettevõtete küllastajate isikuandmete töötlemine Eelnõus kavandatud viisil ei ole proportsionaalne meede soovitud eesmärgi saavutamiseks, sest muudatuste positiivne mõju on küsitav, kuid põhiõiguse riive on ulatuslik.

Majutusettevõtete küllastajate isikuandmete kogumine ja muul viisil töötlemine on näiteks analoogne krediidasutuste poolt oma klientide andmete töötlemisega - mõlemad juhud on kindlasti hõlmatud eraelu puutumatusel kaitsealaga. Krediidasutuste seadus § 88 lg 5 kohustab krediidasutusi avaldama kliendi pangasaladusega kaetud andmed. Samas ei ole riik pidanud võimalikuks koguda krediidasutuste klientide andmeid nõu igapäevast ja iga tehingu kohta elektroonilisse andmebaasi, nagu soovitakse teha majutusettevõtete küllastajate andmetega. Seetõttu jääb meile arusaamatuks, miks on majutusettevõtete küllastajate andmete töötlemise puhul õigustatud oluliselt suurem põhiõiguste riive kui näiteks krediidasutuste klientide andmete kogumisel.

Eelnõu seletuskirjast ei selgu, mis tingimustel ja kellel täpselt oleks õigus andmebaasi sisuga tutvuda. Kaubanduskoja hinnangul pole välistatud ka see, et loodavast andmebaasist andmete vaatamine ja kasutamine õiguskaitseorganite poolt kvalifitseerub jälitustegevuseks. Tegemist oleks lõppkokkuvõttes ikkagi isikuandmete (sh eraeluliste toimingute) ja isiku asukoha kohta andmete kogumisega, mis oma iseloomult võib kvalifitseeruda ka jälitustoiminguks. Eelnõu seletuskirjast ei nähtu, et seda aspekti oleks arvestatud või kaalutud. Antud küsimus tõusetub eelkõige põhjusel, et jälitustoimingu läbiviimisel on kohustus isikut ka teavitada, et tema suhtes vastav

toiming läbi viidi (jälitustegevuse seaduse § 17, KrMS § 121). Seega, kui antud tegevus kvalifitseeruks jälitustoiminguks, siis tingiks ka juhuslik andmete vaatamine juba tegelikult kohustuse asjaomast isikut teavitada. Siinkohal ei tohiks teisejärguliseks pidada asjaolu, et suure tõenäosusega ei reageeri juhuslik Eestit külastanud turist positiivselt sellele, kui teda teavitatakse tema suhtes läbiviidud jälitustoimingust. Ilmselt ei saa eeldada, et selline olukord ei pälviks avalikkuse tähelepanu ja teave majutusasutuste külastamise selliste nõ kõrvalmõjude kohta leviks väga kiiresti. Kirjeldatud olukorras on üpriski kindel see, et paljudel isikutel sh turistidel võib kaduda igasugune soov kasutada majutusasutusi sellistel tingimustel. Seega lõppkokkuvõttes võib see omada olulist negatiivset mõju majutusasutuste tegevusele ja majandusele tervikuna. Loomulikult ei kao majutusteenust soovivad isikud kuskile ära, aga ilmselt püütakse leida alternatiivseid lahendusi (nt ruumide üürimine) ja sellisel juhul jääksid soovitud andmed igal juhul saamata. Seega pole välistatud, et täpsemate andmete saamise asemel oleks tulemus hoopis vastupidine.

4. Kavandatavate muudatustega ei kaasne seletuskirjas välja toodud peamine mõju – riigi julgeoleku suurenemine.

Seletuskirjast tuleneb, et Eelnõuga kavandatavad muudatused aitavad oluliselt parandada õiguskaitseasutuste suutlikkust reageerida õigeaegselt ja sobival viisil Eesti avalikku korda ja julgeolekut ähvardavatele ohtudele. Meie arvates ei too Eelnõuga kavandatavad muudatused kaasa riigi turvalisuse paranemist. Leiame, et külastajate registreerimine majutusettevõtetes on marginaalse mõjuga meede võitluses ebaseadusliku sisserändega ning rahvusvahelise piiriülese kuritegevusega. Oleme veendunud, et palju efektiivsemaks meetmeks kui külastajate registreerimine on näiteks riikidevaheline politsei, piirivalve ja migratsiooni valdkondade koostöö, ühine viisapoliitika ja Schengeni infosüsteem, piirikontroll välispiiridel. Seetõttu ei suurenda meie hinnangul Eelnõuga kavandatavad muudatused Eesti julgeolekut olulisel määral, mis õigustaks külastajate põhiõiguste riivet ning majutusettevõtete kulude kasvu.

Hetkel puudub ka ülevaade, kas ja mis ulatuses on riigi turvalisuse tagamisele kaasa aidanud praegu kehtiv külastajate registreerimiskord majutusettevõtetes. Vastav informatsioon tuleks teemat arvestades kindlasti Eelnõu koostajate poolt esitada. Kindlasti oli külastajate registreerimisest olulisemaks julgeolekut tagavaks meetmeks enne Eesti liitumist Schengeni konventsiooniga piirikontroll Schengeni liikmesriikide sisepiiridel. Pärast liitumist kadus sisepiiridel piirikontroll, kuid sellest hoolimata ei vähenenud Eesti turvalisuse tase. Kui sisepiiril piirikontrolli kaotamine ei avaldanud olulist mõju Eesti julgeolekule, siis on väga kaheldav, kas külastajate registreerimiskorra täiendamine suudab kaasa tuua olulise positiivse mõju riigi turvalisusele.

Järgnevalt soovime ministeeriumi tähelepanu suunata majutusettevõtete külastajate statistikale. Eelmisel aastal ööbis Eestis Statistikaameti andmetel üle 2,7 miljoni inimese, kellest ligikaudu 1/3 olid eestlased. Eeldatavasti ei aita aga majutusettevõtetelt laekuvad andmed Eesti kodanike kohta oluliselt parandada õiguskaitseasutuste suutlikkust, sest neil on efektiivsemaid meetmeid vajalike andmete saamiseks. 2,7 miljonist külastajast olid umbes pooled Euroopa Liidu kodanikud (ilma Eesti kodaniketa), kuid ka nende isikute puhul ei saa rääkida ebaseaduslikust sisserändest või suurest ohust Eesti julgeolekule. Tõenäoliselt pakub õiguskaitseasutustele suurimat huvi nõ kolmandatest riikidest pärit isikute

registreerimiskaardi andmed, kuid nende osakaal oli eelmisel aastal ainult 15% majutusettevõtetes ööbinud isikute arvust. Seega võib statistika põhjal järeldada, et õiguskaitseasutustele pakub tõenäoliselt olulist huvi ainult väike osakaal majutusteenuse kasutajatest, mistõttu ei peaks ka kohustama majutusettevõtteid edastama iga külastaja isikuandmed riiklikusse andmebaasi.

Lisaks peame vajalikuks välja tuua, et Eelnõuga kavandatud muudatused ei aita õigekaitseasutustel tõenäoliselt õigeaegselt või paremini reageerida ebaseaduslikule sisserände või kuriteo avastamisele või tõkestamisele. Põhjuseks on asjaolu, et Eelnõu kohaselt peavad majutusettevõtted saatma külastajate andmed reeglina 24 tunni jooksul alates külastajate saabumisest, mitte reaajas ning samuti on tõenäoline, et andmete sisestamisel tekib paratamatult eksimusi. Õigeaegse reageerimise võimalus on veelgi küsitavam juhtudel, kus majutusettevõtted võivad oma külastajate isikuandmed edastada õiguskaitseasutustele 30 päeva jooksul.

Eeltoodud põhjustel ei pea me võimalikuks toetada Eelnõu muudatusettepanekuid ja oleme vastu Eelnõus kavandatud muudatuste kehtestamisele.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Mait Palts

Eesti Kaubandus-Tööstuskoja peadirektor

/allkirjastatud digitaalselt/

Raigo Triik

Eesti Hotellide ja Restoranide Liidu
tegevjuht

Koostanud: Marko Udras marko@koda.ee 6040070