



JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
info@mkm.ee

Teie 16.06.2026 nr 2-1/2158-1,
MKM/26-0738/-1K

Meie 03.09.2026 nr 8-2/4764

Turismiseaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuse kooskõlastamine

Lugupeetud minister

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on saatnud Justiits- ja Digiministeeriumile kooskõlastamiseks turismiseaduse (TurS) muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuse (VTK). Justiits- ja Digiministeerium kooskõlastab selle järgmiste märkustega.

- 1. Majutusteenuse mõiste ei pruugi suurendada õigusselgust.** VTK kohaselt soovitakse suurendada õigusselgust, kuid uus majutusteenuse mõiste kasutab uusi määratlemata õigusmõisteid nagu „püsivalt“, „korduvaks osutamiseks suunatud“ ja „lühiajaliseks kasutamiseks“. Samuti märgitakse VTK-s endas, et korduvuse sisustamine vajaks täiendavaid selgitusi seletuskirjas. Haldusõiguslikust vaatest võib selline lahendus viia olukorrani, kus isik ei saa ette näha, kas tema tegevus kvalifitseerub majutusteenuseks või mitte, ning küsimus lahendatakse alles järelevalvepraktika käigus. Seetõttu ei ole veenvalt näidatud, et uus regulatsioon suurendaks õigusselgust võrreldes kehtiva õigusega. Soovitame hinnata võimalust kasutada vähemalt osaliselt objektiivseid ja kontrollitavaid kriteeriume (näiteks tegevuse maht, sagedus või muud mõõdetavad tunnused) või alternatiivselt sätestada seaduses endas peamised tunnused, mille esinemisel loetakse tegevus majutusteenuseks, ning vältida olukorda, kus regulatsiooni kohaldamisala kujuneb peamiselt järelevalvepraktika kaudu. Palume eeltooduga eelnõu koostamisel arvestada.

Nimetatud mõiste juures näeme probleemseks korduvuse sisustamist. VTK-s toodud arusaam, et majutusteenuseks ei peaks lugema nn juhuslikke lühiajalisi üüre, on mõistetav. Kuivõrd aga majutusteenus seab selle osutajale täiendavad nõuded, peab seadusest ka selgesti nähtuma, millal isik neid nõudeid täitma peab. Samamoodi on see oluline järelevalveorganitele oma tegevuse planeerimisel.

Majutusteenuse mõiste alt välistatakse VTK kohaselt nii töö- või teenistussuhtes olevate isikute majutamine kui ka haridus- või teadusasutuste poolt õppijate või töötajate majutamine. Mõlemad välistused tekitavad küsimusi. Esimesel juhul on VTK-ga täpsustatud sõnastus kehtiva seadusega võrreldes oluliselt üldisem ning tekitab seeläbi paratamatult segadust, milliseid olukordi siin mõeldakse, arvestades, et töö- või teenistussuhtes on väga suur hulk inimesi. Haridus- ja teadusasutused ise sageli majutamisega ei tegele, selleks on loodud eraldiseisvat juriidilised isikud (näiteks MTÜ Tartu Üliõpilasküla). Seega tekib taas küsimus, milliseid olukordi on mõeldud. Lisaks jääb VTK pinnalt arusaamatuks, miks need olukorrad majutusteenuse alt välistatakse või miks neid aluseid on vaja välja tuua (mille poolest need erinevad elukoha üürimisest).

Palume enne eelnõu koostamist täiendavalt hinnata, kas kavandatav regulatsioon tegelikult parandab õigusselgust, etteaimatavust ja ühetaolist kohaldamist või võib vastupidi luua uusi tõlgendus- ja rakendusprobleeme. Kuivõrd lühiajalise üüri selge paigutamisega

majutustegevuse mõiste alla suureneb mõnevõrra ka järelevalveorganite järelevalve maht, palume eelnõu koostamisel töömahu suurenemine korrakaitseorganitega läbi rääkida.

2. VTK keskne eesmärk on suurendada järelevalveasutuste ja kohalike omavalitsuste (KOV) ülevaadet lühiajalise üüri turust ning parandada andmete kättesaadavust olemasolevate andmekogude (DAC7, Statistikaamet, Eurostat, platvormiandmed) kaudu. Samas ei ole hinnatud, milliseid isikuandmeid konkreetselt töödeldakse, millised asutused on andmetöötledajad ega millisel õiguslikul alusel erinevad andmevood hetkel toimivad. Eelnõu koostamisel tuleks selgelt välja tuua, milliseid isikuandmeid kasutatakse, kes on vastutavad töötledajad, millised on töötlemise eesmärgid ja millistes andmekogudes ja milliste õigusnormide alusel andmetöötlus toimub.

VTK-s rõhutatakse, et lühiajalisele üürile laieneb külaliste registreerimise kohustus ning andmete säilitamine julgeolekuasutuste ja Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) päringute tarbeks. Andmekaitse vaates vajaks täiendavat analüüsi, kas olemasolev andmete koosseis on vajalik ja proportsionaalne, kui kaua ja milliseid andmeid peab säilitama ja kas väikese mahuga lühiajaliste üürijate suhtes on põhjendatud sama ulatuslik andmekogumine kui professionaalsete majutajate puhul.

Rõhutame, et teemaga kaasneb oluline eraelu puutumatuse riive, kuna kogutakse andmeid küllastajate liikumise ja peatumise kohta. Lisaks sellele tuleb eelnõu koostades kindlasti analüüsida ka seda, millised kohustused laienevad isikuandmete säilitamisel eraisikust majutajale, kes muutub isikuandmete vastutavaks töötledajaks ning kelle suhtes laienevad kõik isikuandmete kaitse üldmäärusest (GDPR) tulenevad kohustused. Kui füüsiline isik võib muutuda lühiajalise üüri pakkujaks, kes peab Schengeni nõuetest tulenevalt koguma külaliste andmeid, neid säilitama ja vajadusel PPA-le või julgeolekuasutusele esitama, siis võivad selliseks isikuks olla ka inimesed, kelle peamine tegevus ei ole ettevõtlus, kes ei pruugi omada andmekaitsealaseid teadmisi ja kellel puuduvad vastavad turvameetmed, et töödelda teiste isikute isikuandmeid avaliku ülesande täitmise eesmärgil.

Eelnimetatuga võib kaasneda oht isikuandmete lekkeks. Kui füüsiline isik kogub külaliste andmeid, ei kohaldu tavaliselt koduse kasutuse erand (GDPR art 2 lg 2 punkt c) ja majutaja peab sisuliselt tagama töötlemise õigusliku aluse, täitma teavitamiskohustust, rakendama turvameetmeid, hoidma andmeid konfidentsiaalsena, suutma reageerida andmesubjekti päringutele, teatama võimalikest andmeleketest jne. Praktikas ei pruugi juhuslik majutaja sellest aru saada ega suuta neid kohustusi täita. Praegu koguvad selliseid andmeid peamiselt professionaalsed majutusettevõtted. Kui kohustus laieneb füüsilistele isikutele, võib tekkida olukord, kus andmeid hoitakse isiklikes e-kirjakastides, Exceli failides, koduarvutites, paberil jne. See suurendab oluliselt andmete juhusliku avalikustamise, varguse, eksliku edastamise, küberturbeidentide jne riski. Tulevase eelnõu seletuskirjas tuleks hinnata sellise kohustuse panemisega kaasnevaid riske ning seda, kas eraisik suudab tegelikult andmeturbe nõudeid täita.

VTK-s on küsitud, kas KOV-del võiks olla vajadus täiendavate andmete või õiguste järele lühiajalise üürituru seireks. Juhul kui VTK tulemusel selline vajadus tuvastatakse, siis tuleb eelnõuga tagada, et nende andmete kättesaadavus peab põhinema selgel õiguslikul alusel ja olema seotud konkreetse avaliku ülesande täitmisega. Vältida tuleb olukorda, kus KOV saab ulatuslikud isikuandmed üksnes võimaliku tulevase vajaduse tõttu, ning eelistada tuleks koond- või statistilisi andmeid, kui need võimaldavad eesmärki saavutada.

VTK mõjupeatükk keskendub hetkel peamiselt ettevõtjatele ja järelevalveasutustele. Andmekaitsele ja põhiõigustele eraldi mõju ei hinnata. Palume seletuskirja koostamisel mõjuanalüüsis hinnata ka mõju eraelu puutumatusele, sh mõju sellest aspektist, kui eraisikud hakkavad isikuandmeid koguma ja säilitama. Lisaks palume eelnõu seletuskirjas tuua välja andmekaitsealane mõjuhinnang või põhjendada selle koostamata jätmist.

3. **Kohaldamisala sisustamist ei saa jätta seletuskirja tasandile.** VTK kohaselt tuleks seletuskirjas täiendavalt avada seda, mida tähendab „korduv tegevus“. Kuna majutusteenuseks kvalifitseerumisest sõltuvad mitmed õiguslikud kohustused, ei ole piisav, kui normi sisuline kohaldamisala kujuneb seletuskirja alusel. Õigusselguse põhimõttest lähtudes peab kohustuste tekkimise alus tulenema seadusest. Seega tuleb seaduses või vähemalt volitusnormi alusel

loodavas regulatsioonis korduvuse sisustamiseks sätestada vajalikud põhilised kriteeriumid ning vältida olukorda, kus seaduse kohaldamisala määratakse sisuliselt seletuskirja kaudu.

4. **Mõjuanalüüs peab võimaldama hinnata muudatuse tegelikku ulatust.** VTK järgi võivad majutusteenuseks kvalifitseerumisega kaasneda tuleohutusnõuete järgimine, külaliste registreerimine, statistika esitamine ning teatud juhtudel kasutusotstarbe muutmine. Mõjuanalüüsis tuleb välja tuua konkreetsemad hinnangud mõjutatud isikute arvu kohta, hinnata täpsemalt täiendavaid menetluslikke ja rahalisi kohustusi, mis isikutele kaasnevad, ning analüüsida, kas eesmärk on saavutatav väiksema halduskoormusega alternatiivsete lahenduste abil. Palume eelnõu seletuskirja koostamisel sellega arvestada.
5. **Lävenditest loobumine suurendab haldusorganite diskretsiooni.** VTK-s käsitletakse erinevaid lävendipõhiseid lahendusi (päevad, tulu, objektide arv jne), kuid loobutakse nende kasutamisest ja eelistatakse üldist määratlust. Selline lähenemine vähendab küll regulatsiooni detailsust, kuid suurendab märkimisväärselt järelevalveasutuste otsustusruumi. Selle tulemusena võib suureneda erinev halduspraktika ning väheneda regulatsiooni etteaimatavus. Palume tulevases seletuskirjas täiendada põhjendust, miks objektiivsed lävendid ei ole sobivad, kaaluda kombineeritud lahendust, kus üldmõistet toetavad vähemalt teatavad objektiivsed tunnused, hinnata mõju võrdse kohtlemise põhimõtte järgimisele.
6. **Välistuste regulatsioon sisaldab samuti määratlemata mõisteid.** Kavandatud välistustes kasutatakse termineid nagu „lahutamatu seotud“, „tegevuse lahutamatu osa“ ning „ajutise elukorralduse tagamise eesmärgil“. Need terminid võivad praktikas tekitada samalaadseid tõlgendusprobleeme nagu majutusteenuse üldmõistegi ning viia uute vaidlusteni regulatsiooni kohaldamisala üle. Palume hinnata, kas kõik välistused on sõnastatud piisavalt selgelt, vajadusel täpsustada välistuste objektiivseid tunnuseid ning analüüsida võimalikke piiripealseid juhtumeid ja nende lahendamist.
7. **KOV-ide pädevus ja võimalikud uued ülesanded on ebaselged.** VTK rõhutab vajadust parandada KOV-ide võimekust turgu seirata ning võimaldab arutada kohaliku tasandi täiendavaid lahendusi. Samas jääb ebaselgeks, millised konkreetsed ülesanded võivad KOV-idele tulevikus tekkida, millised oleksid nende pädevused ja kas kaasneb täiendav rahaline või halduskoormus. Palume analüüsida võimalikke uusi KOV ülesandeid ja pädevusi, hinnata nende kooskõla KOV üksuste rahastamise põhimõtetega ning kirjeldada võimalikke rahalisi mõjusid ja nende katmise viise.
8. Selgemini tuleks lahti kirjutada koostajate arusaam sellest, kuidas suhestub TurS-i majutusteenus üürilepingu mõiste ja -regulatsiooniga võlaõigusseaduses (VÕS). VÕS § 272 lg 4 punkt 1 sätestab, et elu- ja äriruumide üürimise kohta sätestatud ei kohaldata majutusettevõtte ruumide ning puhkamiseks mõeldud ruumide üürilepingutele tähtajaga mitte üle kolme kuu, samuti muude ruumide ajutiseks kasutamiseks sõlmitud üürilepingutele.

Samas ei nähtu siit, et taolised lepingud jääksid tervikuna VÕS üürilepingu regulatsiooni alt välja. Vastupidi – VÕS üürilepingu definitsioon on väga lai, kohaldudes igasugustele kokkulepetele, mille sisuks on asja kasutusse andmine tasu eest (§ 271, mille kohaselt kohustub üürilepinguga üks isik (üürileandja) andma teisele isikule (üürnikule) kasutamiseks asja ja üürnik kohustub maksma üürileandjale selle eest tasu (üüri)). Lühikese tähtajaga üürilepingutele, majutusettevõtete ruumide jm ajutiseks kasutuseks mõeldud eluruumidega seotud lepingutele ei kohaldu lihtsalt erilised eluruumi üürilepinguga seostavad, üldjuhul üürnikku kaitsvad normid, mis ongi seostatavad püsivamale elukohale ja kodule antava erilise kaitsega.

Samas näiteks isegi juhul, kui elamiseks mõeldud ruumi annab kasutusse majutusasutus (hotell) tähtajaga üle 3 kuu, siis tuleks kohaldada lisaks VÕS üürilepingu üldregulatsioonile ikkagi ka spetsiifilisi eluruumi üürilepingu sätteid.¹ VTK praegusest sõnastusest võib aga välja lugeda, et koostajate hinnangul ei kohaldu TurS-is sätestatud majutusteenuse definitsiooni rakendumisel VÕS üürilepingu sätteid tervikuna (vt VTK lk 6, kus selgitatakse kavandatava mõiste detaile (selgitus nr 3)). Sellise tõlgendusega ei saa nõustuda. TurS-is võib sätestada erilised nõuded seoses majutusteenuse osutamisega (tuleohutus, registreerimine, statistika jms), kuid seejuures tuleb arvestada, et poolte vahel tekkivat eraõiguslikku, lepingulist suhet

¹ Võlaõigusseadus II. Kommenteeritud väljaanne. P. Varul jt., Tallinn, 2019. lk 246.

katavad jätkuvalt VÕS normid – käesoleval juhul üürilepingu sätteid. Palume eeltooduga tulevase eelnõu koostamisel arvestada.

9. Toetame VTK-s väljatoodud põhimõtet, et uusi süsteeme ei looda, vaid esmajärjekorras kaalutakse olemasolevate süsteemide taaskasutamist eesmärkide täitmiseks (seotud VTK punktiga 3.4.3.). Tulevase eelnõu seletuskirjas palume selgitada, kas VTK punktis 3.1.6.3. väljatoodud külastajate reguleerimiskohustus toob kaasa vajaduse infosüsteemide arendamiseks, kui kohustus hakkab laienema ka lühiajalisele rendile. Kui jah, siis palume hinnata selle mõjud infotehnoloogiale ja e-riigile.
10. VTK annab hea esmase ülevaate lühiajalise üüriteenuse õigusliku käsitluse ebaselgusest ja sellega seotud probleemidest. Mõjuhinnang annab hea esmase ülevaate majutusteenuse mõiste muutmisega kaasnevatest mõjudest. Soovitame seaduseelnõu seletuskirja koostamisel mõjuanalüüsi täiendada nii, et see hõlmaks kõiki olulisi kavandatavaid muudatusi ja nende mõju asjaomastele sihtrühmadele. Lisaks soovitame mõjuanalüüsis käsitleda võimalikke ebasoodsaid mõjusid ning kavandatavate lahenduste rakendamisega kaasnevaid olulisi riske ja nende maandamise võimalusi.
11. VTK-s kirjeldatud lahendused võivad suurendada osade ettevõtjate halduskoormust. Juhime tähelepanu, et kui kavandatava eelnõuga suurendatakse halduskoormust, tuleb halduskoormuse tasakaalustamise reegli kohaselt kavandada ka olemasoleva halduskoormuse vähendamine ning selgitada, milliste muudatustega ja millises ulatuses seda tehakse. See nõue ei kohaldu juhul, kui esineb hea õigusloome ja normitehnika eeskirjas sätestatud erand.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Liisa-Ly Pakosta
justiits- ja digiminister

Markus Ühtigi 51914873
Markus.Yhtigi@justdigi.ee

Stina Avvo
Mari Käbi
Eleri Kästik
Karin Maisvee
Helen Uustalu
Karen Alamets