



ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
avaliku teabe asjas nr. 2.1-3/15/421

Otsuse tegija	Andmekaitse Inspektsiooni peainspektor Elve Adamson
Otsuse tegemise aeg ja koht	15.04.2015 Tallinnas
Vaide esitamise aeg	05.03.2015
Teabevaldaja	Eesti Interneti SA, aadress: Paldiski mnt 80 10617 Tallinn e-posti aadress: info@internet.ee
Vaide esitaja	Eraisik XXXXXXXX xx-xxx 10114 Tallinn e-posti aadress: xxxx@xxxx.net

RESOLUTSIOON:

Avaliku teabe seaduse (AvTS) § 45 lõigete 1 ja 2 ning haldusmenetluse seaduse (HMS) § 85 punkti 4 alusel

otsustan:

- 1) jätta vaie rahuldamata - kuna domeeniregistri pidamine EIS-le ei ole delegeeritud seaduse, haldusakti ega lepinguga, siis ei saa EIS-i kohustada AvTS-i alusel teabenõuet täitma**
- 2) vaideotsus teha teatavaks vaide esitajale ja EIS-le**

VAIDLUSTAMISVIIDE:

Vaide esitaja saab käesoleva otsuse vaidlustada 30 päeva jooksul, esitades halduskohtumenetluse seadustiku kohase kaebuse Tallinna Halduskohtusse.

FAKTILISED ASJAOLUD:

1. 25.02.2015 esitas vaide esitaja Eesti Interneti SA-le (EIS) teabenõude, milles palus talle väljastada „.ee“ lõpuliste tippdomeenide nimekirja.
2. Kuna EIS seaduses sätestatud tähaja jooksul teabenõudele ei vastanud, siis esitas vaide esitaja 05.03.2015 Andmekaitse Inspektsioonile vaide EIS tegevuse peale teabenõudele vastamata jätmise osas.
3. 09.03.2015 edastas vaide esitaja vaide täienduse, milles teatas, et EIS on tema teabenõudele küll vastanud, kuid keeldunud teabenõude täitmisest. Vaide esitaja leidis, et teabenõude täitmisest

keeldumine ei olnud õiguspärane ning palus Andmekaitse Inspektsiooni kohustada EIS-i tema teabenõuet täitma.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

Vaide kohaselt edastas vaide esitaja 25.02.2015 Eesti Interneti Sihtasutusele e-posti aadressile info@internet.ee ja martti.oigus@internet.ee teabenõude. Aadressile info@internet.ee tuli ka samal päeval vastus, et nad on kirja kätte saanud.

Teabenõude sisuks oli soov saada kõigi registreeritud „.ee“ lõpuliste tippdomeenide nimekirja, seisuga 25.02.2015. Teabenõudes oli märgitud, et teabenõudja vajab andmeid domeeninimedele statistiliseks uuringuks ning palub edastada teabenõudes soovitud nimekirja elektroonilisel kujul. Oma andmete saamise õiguse kinnituseks on vaide esitaja viidanud teabenõudes ka Andmekaitse Inspektsiooni poolt 28.02.2011 tehtud vaideotsusele.

Vaide esitamise ajaks 05.03.2015 ei olnud Eesti Interneti SA vaide esitaja teabenõudele veel vastanud.

09.03.2015 teavitas vaide esitaja inspektsiooni, et Eesti Interneti Sihtasutus on tema teabenõudele küll vastanud, kuid keeldunud teabenõude täitmisest põhjusel, et Eesti Interneti Sihtasutus ei täida avalikke ülesandeid ning seega ei ole vaide esitaja poolt soovitud teave avalik teave AvTS § 3 lg 1 mõistes. Samuti tooks teabe väljastamine vaide esitajale kaasa registreerijate ja kaubamärgiomanike õigushüvede tõsise riive.

Vaide esitaja Eesti Interneti SA esitatud väidetega ei nõustu ja leiab, et sihtasutus peab talle väljastama praeguse hetke domeenide seisu.

Vaide esitaja palub teha Eesti Interneti SA-le ettekirjutus ja kohustada sihtasutust vaide esitaja teabenõuet täitma.

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

Eesti Interneti SA on seisukohal, et tal ei ole kohustust teabenõudes nõutud teavet väljastada ja seeläbi domeenide täielikku nimekirja (tsoonifaili) avaldada, sest Eesti Interneti SA ei ole teabevaldaja AvTS § 5 tähenduses ning tsoonifaili näol ei ole tegemist avaliku teabega AvTS § 3 tähenduses.

AvTS § 3 lg 1 kohaselt on teave avalik, kui see on saadud või loodud seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites. Eesti Interneti SA põhiülesanne, mille täitmisega seoses on loodud ka domeenide nimekiri või tsoonifail, on Eesti maatumunusega tippdomeeni .ee alla registreeritud domeeninimedele registri pidamine. Sellise ülesande täitmist ei näe ette ega reguleeri ükski seadus ega seaduse alusel antud õigusakt, rääkimata seaduses või muus õigusaktis vastava ülesande määratlemisest avaliku ülesandena. Seega prima facie ei vasta Eesti Interneti SA poolt täidetav ülesanne AvTS § 3 lg 1 tunnustele ning järelikult ei ole selle ülesande täitmisega seoses loodud teave AvTS tähenduses avalik teave.

AvTS § 5 lg 1 p 3 koostoimes sama normi lõikega 2 sätestavad, et eraõiguslik isik (sh sihtasutus) on teabevaldaja juhul, kui ta täidab seaduse, haldusakti või lepingu alusel avalikke ülesandeid, sealhulgas osutab haridus-, tervishoiu-, sotsiaal- või muud avalikke teenuseid. Eesti Interneti SA põhiülesande täitmine ehk domeeniregistri pidamine ei rajane seadusele, haldusaktile ega lepingule. Sealjuures on oluline märkida, et Vabariigi Valitsuse korraldust Eesti Interneti SA asutamiseks ei saa pidada haldusaktiks, kuna korraldusel puuduvad Eesti Interneti SA haldusaktile omased tunnused – väljapoole haldusorganisatsiooni seisvale isikule õiguste või kohustuste tekitamine, muutmine või lõpetamine -mistõttu on tegu halduse siseaktiga. Eraldi tuleb rõhutada, et sihtasutus ei ole sõlminud ühtegi lepingut, mis oleks aluseks domeeniregistri haldamise kui haldusülesande täitmise volitamisele halduskoostöö seaduse tähenduses. Seega ei vasta Eesti Interneti SA AvTS § 5 lg 1 p 3 ja lg 2 tunnustele. Kuivõrd domeeniregistri pidamist AvTS tähenduses avaliku ülesandena määratlev seadus või muu õigusakt puudub ning Eesti Interneti SA ei tegutse oma ülesande täitmisel seaduse, haldusakti ega lepingu alusel, puuduvad

AvTS §-ides 3 ja 5 sätestatud alused Eesti Interneti SA-le teabevaldaja kohustuste panemiseks. Kuivõrd Eesti Interneti SA-l ei ole AvTS-is sätestatud teabevaldaja kohustusi, ei ole ta ka kohustatud teabenõude korras domeenide nimekirja väljastamiseks.

Seoses Teie järelepärimises RFC1591 kohta märgituga selgitame, et maatunnusega domeeni haldamise standardina käsitletav dokument RFC 1591 kasutab ingliskeelset mõistet *public service*, mille tähendus ei ole samastav mõiste "avalik ülesanne" sisuga AvTS mõttes. RFC 1591 ütleb sõna-sõnalt seda, et domeeniregistri pidaja osutab teenust internetikogukonna nimel (ingl *k administrators are performing a public service on behalf of the Internet community*). Samuti sätestab sama dokument, et domeeniregistrilt pidav organisatsioon on domeeni usaldusisik ja peab teenima ühiskonda (ingl *k designated authorities are trustees for the delegated domain, and have a duty to serve the community*). Seega viitab asjakohane rahvusvaheline standard ühemõtteliselt sellele, et domeeniregistri pidaja täidab mitte niivõrd avalikku (avalik-õigusliku ehk avaliku võimu teostamisega seotud tähenduses) kuivõrd ühiskondlikku ülesannet.

2008.a. Vabariigi Valitsusele esitatud kontseptsioon, millest lähtudes toimus Eesti Interneti SA asutamine, nägi õigusliku lähtekohana ette domeeninimede registreerimise eraõigusliku toiminguna (vt kontseptsiooni lk 5). Järelepärimises viitasite Eesti Interneti SA põhikirja punktile 2.1.2, mille kohaselt on Eesti Interneti SA eesmärgiks Eesti maatunnusega tippaseme domeeninimede haldamine ning nende registreerimise korraldamine internetikogukonna, sealhulgas riigi ühistes huvides. Eesti Interneti SA nõustub, et sihtasutuse täidetava ülesande suhtes eksisteerib avalik huvi, kuid avaliku huvi olemasolu iseenesest ei muuda sihtasutuse täidetavat ülesannet avalikuks ülesandeks AvTS tähenduses.

Nagu ülalpool selgitatud, ei ole Eesti riik .ee maatunnusega tippdomeeni haldamist reguleerinud, mistõttu allub .ee tippdomeeni haldamine Eesti Interneti SA poolt Eesti kehtivas õiguskorras eraõiguse normidele ja iseregulatsioonile.

2. Domeenide täieliku nimekirja väljaandmisest keeldumise sisulised põhjused Domeenide täieliku nimekiri ehk nn tsoonifail on andmekogu, mille väljastamine kolmandatele isikutele teabenõudele või päringule vastamise korras (s.t. ilma lepingulise aluseta, mille puhul on fikseeritud nimekirja kasutamise eesmärk ja tingimused ning nimekirja saaja kohustused andmete lubamatu või ebakohase kasutamise vältimiseks) tooks kaasa registreerijate ja kaubamärgiomanike oluliste õigushüvede tõsise riive ning Eesti Interneti SA käsitleb ennast internetikogukonna ees kohustatuna vastavaid kahjulikke tagajärgi ja nende tekkimise ohtu ära hoidma.

Tsoonifaili avaldamise kahjulikud tagajärjed on eelkõige järgmised:

a) domeenide nimekirja alusel on väga lihtsalt võimalik tuvastada iga registreerija poolt registreeritud domeeninimed. See teave ei ole avaliku WHOIS-päringu vastusena kättesaadav (WHOIS päringu tegemise aluseks on otsitav domeeninimi, mitte registreerija nimi) ning registreerijad üldjuhul ei ole huvitatud vastava teabe avalikustulekust. Füüsiliste isikute puhul riivab sellise teabe avalikustamine ilmselgelt isiku õigust privaatsusele ja eraelu puutumatusse. Juriidiliste isikute puhul on nende nimele registreeritud domeenide nimekiri olemuselt kommertsväärtusega teave, mis võimaldab isiku huve riivavalt analüüsida juriidilise isiku senist ja tulevikus eeldatavat tegevust. Seega on tsoonifail väga hea nn andmekaeve ehk ingl *k data mining* allikas, mille pinnalt on võimalik nii füüsilisi kui juriidilisi isikuid efektiivselt profileerida ja nende käitumist analüüsida ja ennustada.

Registreerijatel on põhjendatud alus eeldada, et vastav teave ei muutu kõrvalistele isikutele kättesaadavaks.

b) domeenide nimekiri võimaldab väga lihtsalt luua rämpsposti ehk spämmi levitamiseks vajalikku andmebaasi. Domeenide nimekirjale tuginedes saab hõlpsalt luua nimekirja e-posti aadressidest kujul *info@domeeninimi.ee*, *domeeninimi@domeeninimi.ee* jm enamkasutatavad aadressvariandid, ning kasutada seda masspostituste tegemiseks kas kellegi ärihuvide teenimise ja/või küberründega registreerija tegevuse halvamise eesmärgil;

c) data mining teel on tsoonifaili andmete alusel võimalik prognoosida ettevõtte lähituleviku tegevusi ning seda teavet omakorda on võimalik kasutada kas ebakohase eelise saamiseks ettevõtte konkurentide või teiste ettevõtte ja tema tegevusvaldkonnaga seotud isikute poolt, või siis otseseks ettevõtte huvide kahjustamiseks. Kui ettevõtte kavandab tulevikus tulla turule uue

või uuendatud toote või teenusega, siis sageli on esimene samm vastavas protsessis toote või teenusega seonduva domeeninime registreerimine. Vastavat asjaolu koheselt ei avalikustata, sest domeeninime nõ launch soovitakse teha koos muude turundustegevustega, mille planeerimine ja teostamine võtab rohkem aega. Tsoonifail võimaldab aga kindlaks teha kõik teatud ettevõttele registreeritud domeeninimed, sh sellised, mis on hiljuti registreeritud ja mis ei ole veel veebis avalikult kättesaadavad. Ilmselgelt on eelkirjeldatud tegevuskavaga registreerijad huvitatud sellest, et domeeninime kasutuselevõtt ei saaks avalikuks enne planeeritud aega;

d) domeenide täielik nimekiri on efektiivne tööriist nn domeenispekulantidele, kelle eesmärk on tuvastada veel reserveerimata, kuid oma suupärasuse, lihtsuse või muu asjaolu tõttu eelduslikult atraktiivsete domeeninimede olemasolu ning nende registreerimine tegelikult domeenist huvitatud isikutele mahamüümiseks. Hästi kasutatavad ja leitavad domeeninimed ei ole piiramatu ressursis ning kui sellest ressursist oluline osa blokeeritakse seeläbi, et nimed registreeritakse edasimüügi eesmärgil ning reaalselt neid ei kasutata, kahjustab see nii ärikeskkonda kui kultuurikeskkonda ja interneti kättesaadavust ja levikut laiemalt;

e) domeenide täielik nimekiri võimaldab hõlpsalt tuvastada kaubamärke või muid tootenimetusi, mida ei ole domeeninimedena registreeritud, samuti registreerida olemasolevatele domeeninimedele (mis on ühtlasi ka kaubamärgid) kirjapildilt ja kõlalt väga lähedasi domeeninimesid ning sellise tegevuse tulemusena on omakorda võimalik teenida spekulatiivset tulu (pakkudes registreeritud domeene müügiks legitiimsete huvidega internetikasutajatele) või eksitada sarnase domeeni kaudu kaupu või teenuseid pakkuva ettevõtja kliente. Lühidalt on tegemist ingl k cybersquatting ehk ebakohaste eesmärkidega domeenide registreerijate tegevuse olulise lihtsustamisega;

f) domeenide täielik nimekiri võimaldab WHOIS-päringu kaudu jõuda ka registreerijaga seotud konkreetsete isikute ja nende kontaktandmeteni (e-posti aadressid), mis võimaldab ka selliste (füüsiliste) isikute profileerimist ja nende privaatsuse rikkumist;

g) domeenide täielik nimekiri võimaldab hõlpsasti tuvastada, milliste domeenidega on seotud toimivad sisulehed veebis ning millistega mitte ning vastavalt sellele on kodulehe kujunduse ja sisuteenustega tegelevatel ettevõtjatel võimalik hakata looma soovimatuid otsekontakte registreerijatega teenuste pakkuamise eesmärgil (mittesoovitud turundus).

h) domeenide täielik nimekiri võimaldab lihtsalt tuvastada kõik .ee domeeniregistrist kustunud domeeninimed viivitamatult pärast nende registrist kustumist, olles seeläbi efektiivseimaks töövahendiks ärilisel eesmärgil kustunud domeenide kohese taasregistreerimisega tegelevatele isikutele (ingl k drop-catchers). Domeeniregistrist kustunud domeenide kohta teavet valdavatel isikutel on võimalik domeen taasregistreerida sekundite jooksul pärast selle registrist kustumist. Reeglina on selliste isikute eesmärgiks taasregistreerimise järgselt müüa domeen edasi kolmandale isikule, sealjuures võib domeeni ostjaks olla sundolukorras olev domeeni varasem registreerija või kaubamärgiomanik, kes ühel või teisel põhjusel domeeni õigeaegselt ei pikendanud. Eelnimetatud praktika on tõsiseks ohuks domeenikorralduse aluspõhimõttele, et domeen on vaba ja kõigile võrdselt kättesaadav ressursis, mistõttu on ka üldlevinud rahvusvaheliseks arusaamaks, et drop-catching on domeenide registreerimise protsessi tõsine kuritarvitamine ning selle tõkestamine on domeeniregistrite kohustuseks.

Eesti Interneti SA juhib siinkohal Andmekaitse Inspektsiooni tähelepanu, et teabenõude esitanud Erasik on WHOIS-päringu (domeeni otsing Eesti Interneti SA veebilehel www.internet.ee) kohaselt registreerinud domeeninime xx.ee, millel kuvatakse igapäevaselt .ee domeeniregistrist kustunud domeeninimesid. Täna sel päeval avaldatu näol on tegemist kustunud domeenide puuduliku nimekirjaga, kuna domeeni sisu haldaja valduses ei ole ajakohast tsoonifaili. Eeltoodust tulenevalt on selge, et teabenõude esitanud isikul on tema igapäevasest tegevusest tulenev huvi tsoonifaili kasutamiseks kustunud domeenide nimekirjade koostamise ja avalikustamise eesmärgil, võimaldades ja soodustades seeläbi drop-catcher'ite tegevust. Veelgi enam, Eesti Interneti SA poole on korduvalt pöördutud kaebustega teabenõude esitanud isiku tegevuse suhtes domeeninimede kohesel taasregistreerimisel pärast nende registrist kustumist, mistõttu on nimetatud isiku näol Eesti Interneti SA hinnangul tegemist drop-catcher'iga. Kõike eeltoodut arvesse võttes tooks teabenõude rahuldamine kaasa registreerijate ja kaubamärgiomanike õigustatud huvide senise riive olulise süvenemise.

Ülaltoodud põhjustel ning arvestades, et domeenide täieliku nimekirja saamiseks ei ole nõ

kõrvalseisjal reeglina mitte mingit legitiimset huvi, on Eesti Interneti SA seisukohal, et tsoonifaili mitteavaldamine on internetikasutajate ja internetikogukonna huvide kaitsmiseks vältimatult vajalik.

Selle põhimõttelise seisukoha õigsust, et tsoonifail reeglina avaldamisele ei kuulu, kinnitab ka rahvusvaheline praktika -vastavat teavet ei avalda Euroopa riikide maatunnusega domeeni (ccTLD) registreid ühendava organisatsiooni CENTR liikmete seas läbiviidud küsitluse tulemuste kohaselt 29-st registrist 25 (ehk 86 %). Need 4 registrit, kes seda teevad, näevad tsoonifaili avaldamise tingimusena ette vastava teabe saajaga lepingu sõlmimise, mis fikseerib teabe kasutamise tingimused ja piirangud, ning ka tasu maksmise (mille suurus näiteks .fr registri puhul on 10 000 EUR aastas).

Tsoonifaili tingimusteta avaldamist loetakse Eesti Interneti SA-le teadaolevalt domeenihalduse põhimõtetele vastuolus olevaks ka rahvusvahelises katusorganisatsioonis ICANN.

MAJANDUS- JA KOMMUNIKATSIOONIMINISTEERIUMI SEISUKOHAD:

Vastuseks Andmekaitse Inspeksiooni 13.03.2015 nõudekirjale nr 2.1-3/15/ märgib Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, et meie hinnangul võib domeeninimedele nimekirja teabenõudjale väljastamine kaasa tuua registreerijate ja kaubamärgiomanike õigushüvede riive ning nõustume täielikult Eesti Interneti SA 24.03.2015 kirjas toodud domeeni täieliku nimekirja väljaandmisest keeldumise sisuliste põhjendustega ning seetõttu ei pea vajalikuks nende täiendavat selgitamist.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium nendib, et domeeninimedele registreerimise ja haldamise korralduslik külg on õiguslikult ebaselge ning peab vajalikuks edasist analüüsi võimaliku regulatsiooni kehtestamiseks. Samas peame vajalikuks märkida, et alates Eesti Interneti SA asutamisest on valdkond olnud hästi korrastatud ning tegemist on toimiva ja korrektselt ning läbipaistvalt juhitud organisatsiooniga.

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI SEISUKOHAD:

1. Avalik teave on avalike ülesannete täitmisel tekkinud teave

AvTS § 3 lõike 1 kohaselt on avalikuks teabeks teave, mis on saadud või loodud seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites.

AvTS § 5 lõike 2 alusel laienevad eraõiguslikule juriidilisele isikule teabevaldaja kohustused, kui isik täidab seaduse, haldusakti või lepingu alusel avalikke ülesandeid, sealhulgas osutab haridus-, tervishoiu-, sotsiaal- või muid avalikke teenuseid, -teabe osas, mis puudutab nende ülesannete täitmist.

Avalik ülesanne on määratlemata õigusmõiste. Lähtudes Riigikohtu praktikast ning õiguskirjandusest iseloomustab avalikke ülesandeid:

- * need on avalike huvide poolt determineeritud,
- * seadusandja poolt seadusega või seaduse alusel sätestatud või tõlgendamise teel õigusnormist tuletatud,
- * sätestatud riigi ülesandena või antud täitmiseks ühiskonna erinevatele institutsioonidele või viimaste poolt võetud vabatahtlikule täitmisele,
- * ülesannet täitva eraõigusliku isiku roll selle täitmisel võib olla erineva tähtsusega – eraõiguslik isik võib omada ulatuslikku otsustusõigust või suisa võimuvolitusi, aga eraõigusliku isiku roll võib piirduda ka üksnes abistava tegevusega,
- * avaliku ülesande täitmisega on tegemist ka siis, kui lõppastmes sõlmitakse avaliku teenuse osutaja ja teenuse lõpptarbija vahel võlaõiguslik leping (nt ühistransport, tervishoiuteenus, vanglapoe pidamine¹).

Ka AvTS § 5 lõikest 2 tulenevalt loetakse avalikuks ülesandeks avalike teenuste osutamine,

¹ Vt Riigikohtu lahendid sel teemal alates vanimast: 3-3-4-1-10 (6. veebruar 2010); 3-3-1-58-10 (27. september 2010); 3-3-1-67-10 (4. november 2010); 3-3-1-72-11 (14. detsember 2011).

mitte ainult avaliku võimu teostamine. Nii loetakse avalikeks ülesanneteks eelnimetatud sätte kohaselt ka näiteks tervishoiu- ja haridusteenuse ja muude avalike teenuste osutamine. AvTS § 5 lg-s 2 toodud avalike teenuste loetelu ei ole lõplik.

Avalik ülesanne võib seaduse tasandil olla väga üldiselt sõnastatud. Õiguskantsler on ühes oma menetluses² näiteks analüüsinud Eesti Maleliidu (vaba algatuse alusel asutatud mittetulundusühing) tegevust spordiseaduse valguses. **Õiguskantsler jõudis järeldusele, et kuigi malemeistrivõistluste korraldamise kohustus ei tulene seadusest, haldusaktist ega lepingust, on see olemuslik osa ning ka eeldus spordiseaduse eesmärkide ning tegevuste läbiviimisel ning Eesti Maleliidu poolt korraldatud meistrivõistlust puudutavad dokumendid on seega avalik teave.** Spordiseadus sätestas toona üksnes seda, et „sporti korraldavad riigi- ja kohaliku omavalitsuse organid ning spordiorganisatsioonid kogu rahva kehalise ja vaimse vormisoleku, sportliku eluviisi, samuti noorte sportliku eneseteostuse eesmärgil.” Õiguskantsler leidis: „Seega sedastab spordiseadus ka üldised avalikud eesmärgid, mida spordi korraldamise ja edendamise soovitakse saavutada, ning spordiseadusega on selle saavutamiseks vajalikud ülesanded osaliselt pandud lisaks riigi- ja kohaliku omavalitsuse organitele ja spordiorganisatsioonidele.”

2. Domeenimede registreerimise olemus

Domeenidega seonduv ei ole ainult eraõiguslike isikute omavaheline küsimus. Üleilmne andmesidevõrk – internet on vahend, millega isikud ja asutused saavad üleilmnes andmesidevõrgus osaleda ning infot saada ja levitada. Domeeninimede andmine ja haldamine on vahend enese internetis identifitseerimiseks ning info levitamiseks. Nii seondub domeeninimede registreerimine otseselt mitme põhiõigusega - sõnavabadusega (sh internet kui meedialiik), ettevõtlusvabadusega (äriõigused), lisaks on domeenimede suhestatud ärikäibes ärinimede ja kaubamärkidega), eneseteostusvabadusega ja informatsioonilise enesemääramisõigusega (sh isiku nime sisaldavad domeenid).

Domeeninimede registreerimine on võrreldav näiteks äriühingu asutamisel ärinime valikuga ning kaubamärgi registreerimisega, kus teiste isikute põhiõiguste kaitse vajadustest tulenevalt peab pädev organ tegema otsuse ärinime lubatavuse või kaubamärgi eristatavuse kohta. Analoogselt ärinime ja kaubamärgiga on domeeninimede registreerimise puhul tegemist piiratud ressursi jaotamisega selles mõttes, et enese identifitseerimiseks saab kasutada sümboleid – tähti ja numbreid. Ärinimede registreerimise eest vastutab äriregister, milles sisalduv info on samamoodi ühistes huvides ning seetõttu avalik. Ka kõikidel domeenipidajatel on kohustus avaldada iga võrgulehe kohta teatud andmed WHOIS otsingu kaudu, mis on kättesaadav kõigile isikutele üle maailma.

Domeenidega seonduv on seega oluline avalik ressurss, mille jaotamine ja kasutamine võib riivata ka isikute õigusi (nt kellegi teise nime kasutamine oma domeeninimes, kaubamärgiomanike õiguste kaitse jms). Riik peab hoolitsema ja vastutama selle eest, et domeeninimede registreerimine ja korraldus lähtuks avalikest huvidest ning et oleks tagatud proportsionaalsuse, võrdse kohtlemise, õiguspärase ootuse põhimõtete elluviimine ja isikute põhiõiguste kaitse. Enamikel juhtudel on riigid oma maatunnuselise domeeni haldamise andnud erakätesse, kuid kogu korraldus selles vallas on riigi otsustada ja sellest lähtuvalt jääb oma olemuselt avalikuks ülesandeks ka delegerimise korral.

Õiguskantsler on selgitanud oma 2007. a ülevaates (http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/6oiguskantsleri_2007._aasta_tegevuse_ylevaade.pdf) domeeninimede registreerimise kohta järgmist.

Mitmetes riikides on domeeninimede registreerimisega tegelevaks institutsiooniks eraõiguslik juriidiline isik sihtasutuse vms näol (nt Austria, Holland, Rootsi, Norra, Prantsusmaa, Iirimaa, Saksamaa, Šveits jt). Samas on selge, et domeenidega seonduv ei ole ainult eraõiguslike isikute omavaheline küsimus. Domeenidega seonduv on oluline avalik ressurss, mille jaotamine ja kasutamine võib riivata ka isikute õigusi (nt kellegi teise nime kasutamine oma domeeninimes, kaubamärgiomanike õiguste kaitse jms). Nii on Riigikohus sedastanud: “Domeeninimi ei ole kolleegiumi arvates üksnes aadress, vaid see kannab lisaks tehnilisele funktsioonile ka muid

2 Õiguskantsleri 15.01.2004.a märgukiri nr 7-4/1477 Andmekaitse Inspektsioonile. Kuivõrd märgukiri on paberandjal, on selle koopia lisatud käesolevale vastusele.

ülesandeid. Viidates domeeninime omajale, mõjutab domeeninimi nt Interneti kasutajaid külastama just seda veebilehekülge. Seega sarnaneb domeeninimi oma funktsioonidelt kaubamärgiga, kuna see hõlbustab eristamist ja meeldejätmist, annab teavet, näitab kuuluvust või päritolu ning täidab reklaamifunktsiooni. Selliselt on domeeninimel ka varaline väärtus ning see võib olla põhimõtteliselt intellektuaalse omandi objektiks.

Standardina käsitletav RFC 1591 (<http://tools.ietf.org/html/rfc1591>) viitab, et domeenide registreerimisega tegelevad administraatorid **osutavad avalikku teenust** (“These administrators are performing a public service on behalf of the Internet community”). Seejuures rõhutavad nii IANA kui ka ICANN koostatud dokumendid registreerimismenetluses õiguse üldpõhimõtete (eeskätt võrdset kohtlemist, diskrimineerimise vältimist jms) järgimise olulisust, mis on kogu domeenikorralduse toimimise aluseks.

ICANN töögrupi Governmental Advisory Committee'i koostatud juhendmaterjalis “ccTLD delegeerimise ja administreerimise printsiibid ja juhtnõõrid”, mida peetakse ka domeenide korralduse nn heaks tavaks (best practice), on sedastatud, et interneti nimedesüsteem on **avalik ressurss**, mille korraldamisel tuleb lähtuda avalikest huvidest.

Vaadates Euroopa Liidu tasandit, siis on ka seal kehtestatud domeenide kohta eraldi (avalikõiguslik) regulatsioon lootmata üksnes n-õ enesejuhtimise peale (lepingute vms näol): Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 22.04.2002 määrus nr 733/2002 tippdomeeni “.eu” kasutuselevõtu kohta; Euroopa Komisjoni 28.04.2004 määrus nr 874/2004, millega kehtestatakse tippdomeeni .eu rakendamise ja kasutamise üldeeskirjad ning selle registreerimise põhimõtted.

3. Domeeninimede registreerimise korraldus Eestis

Varasemalt pidas domeenide üle arvestust EENet, mis oli Haridus- ja Teadusministeeriumi hallatav riigiasutus. Seega oli .ee domeenide haldamine üheselt mõistetavalt riigi korraldada. Domeeninimede registreerimise paremaks korraldamiseks otsustas Vabariigi Valitsus asutada selleks eraldi sihtasutuse, EISI. Selleks esitas majandus- ja kommunikatsiooniminister Juhan Parts 05.02.2009. a Vabariigi Valitsuse istungil (<https://valitsus.ee/et/uudised/valitsuse-05022009-istungi-kommenteeritud-paevakord>) ettepaneku anda volitused Eesti Interneti Sihtasutuse asutamiseks.

Loodava Eesti Interneti Sihtasutuse eesmärkideks määrati Eesti Internetikogukonna esindamine, sealhulgas Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN) juures, Eesti maatunnusega domeeninimede registri pidamine ja selleks vajaliku tehnilise baasi haldamine ning domeeninimede haldamise turvalisuse tagamine.

Sellekohane haldusakt on Vabariigi Valitsuse korraldus nr 39, mis on avaldatud ka Riigiteatajas <https://www.riigiteataja.ee/akt/13145273>. Sellega volitati majandus- ja kommunikatsiooniministrit asutama **riigi osalusega** Eesti Interneti Sihtasutus ning sihtasutusele üle andma rahalise sissemaksena 200 000 krooni. Sellega määrati Eesti Interneti Sihtasutuse riigipoolseks asutajaõiguste teostajaks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.

Riigikantselei dokumendiregistrist leiab ka Vabariigi Valitsuse istungi protokollid <https://dhs.riigikantselei.ee/avalikteave.nsf/documents/NT00040B0A?open&xsl=true>. Lisaks annavad ka institutsiooni enda põhikirjas sätestatud eesmärgid selgelt teada, et .ee domeenide haldamine on avalikes huvides, mis on riigi poolt delegeeritud eraõiguslikesse kättesse.

Riik teostab ülesande täitmise üle kontrolli EISI nõukogu kaudu. Nimelt EIS-i põhikirja punkti 3.9. kohaselt on EIS-i nõukogu kuue (6) liikmeline. Nõukogu liikmed nimetab ja kutsub tagasi majandus- ja kommunikatsiooniminister, kusjuures ühe (1) rahandusministri ettepanekul. Põhikirja punkti 3.12 kohaselt on majandus- ja kommunikatsiooniministril õigus nõukogu liige igal ajal, sõltumata põhjusest, tagasi kutsuda. Põhikirja punkti 3.17 järgi valib nõukogu majandus- ja kommunikatsiooniministri poolt nimetatud liikmete hulgast nõukogu esimehe. See näitab, et nii nõukogu liikmed kui esimees on määratud otseselt riigi poolt, et riik ei kaotaks nii olulise tema üle kontrolli.

Vastavalt Vabariigi Valitsuse seaduse § 63 on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi

valitsemisalas muuhulgas riigi majanduspoliitika ja majanduse arengukavade väljatöötamine ning elluviimine /.../ informaatika, telekommunikatsiooni /.../ valdkonnas /.../ ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.

Menetluse käigus küsis Andmekaitse Inspeksioon ka seisukohta Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumilt (MKM), kes on EIS-i asutajaks. MKM märgib Andmekaitse Inspeksioonile edastatud vastuses, et *domeeninimede nimekirja teabenõudjale väljastamine võib kaasa tuua registreerijate ja kaubamärgiomanike õigushüvede riive. Samas MKM nendib, et domeeninimede registreerimise ja haldamise korralduslik külg on õiguslikult ebaselge ning peab vajalikuks edasist analüüsi võimaliku regulatsiooni kehtestamiseks.*

Kuna 13.04.2015 edastatud vastuses ei ole MKM võtnud seisukohta, kas EIS täidab avalikke ülesandeid või ei, siis lähtub Andmekaitse Inspeksioon selles osas MKM-i poolt 11.02.2011 inspeksioonile edastatud selgitustest ja 20.09.2011 Tallinna halduskohtule edastatud selgitustest.

Andmekaitse Inspeksioonile 11.02.2011 edastatud vastuses leiab MKM muuhulgas: „...*et EISi poolsed avaliku teabe seaduse mõistes avalikud ülesanded on välja toodud EISi põhikirjas, mis on aadressil http://media.voog.com/0000/0037/4533/files/EIS_pC3B5hikiri_2011.pdf elektrooniliselt kättesaadav. EISi avalikud ülesanded tulenevad tema tegevuse eesmärkidest, milleks EISi põhikirja punkti 2.1. kohaselt on:*

- 1) *Eesti internetikogukonna esindamine piiriüleses internetikogukonnas, sh Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN) ja teiste asjaomaste organisatsioonide ees;*
- 2) *Eesti maatumnusega ning Eestiga seotud tipptaseme domeeninimede haldamine ning nende registreerimise korraldamine internetikogukonna, sealhulgas riigi ühistes huvides;*
- 3) *eelmärgitud domeeninimede registri(te) nõuetekohane pidamine ja vastavate teenuste osutamine ning EIS eesmärkide täitmiseks vajaliku tehnilise- ja intellektuaalse baasi arendamine arvestades elektroonilises keskkonnas esinevaid julgeolekuriske;*
- 4) *domeenivaidluste vahekohtu töö tagamine. Seega MKM EISi asutajana asunud varaemalt seisukohale, et EIS täidab avalikke ülesandeid AvTS-i mõistes.*

20.09.2011 Tallinna Halduskohtule edastatud vastuses on MKM muuhulgas märkinud: „*EIS asutati domeeninimede haldamiseks, registreerimiseks ja vastava registri pidamiseks. Arvestades riigi tahet sihtasutuse asutamisel ning EISi põhikirjas märgitust saab järeldada, et nimetatud ülesanded anti EIS-le üle Vabariigi Valitsuse 05.02.2009 korraldusega nr 39. Nimetatud Vabariigi Valitsuse korraldusest ja EISi põhimäärusest tulenevalt on riik väljendanud oma tahet delegeerida domeeninimede haldamise ja registreerimisega seonduv kui avaliku huvi teenus sihtasutusele.*” Eeltoodust lähtuvalt on MKM varasemalt leidnud, et EIS-le saavad laieneda AvTS § 5 lg-st 2 tulenevalt teabevaldja kohustused vaid avaliku huvi teenust puudutavas piiratud ulatuses.

4. Järeldused

Andmekaitse Inspeksioon on seisukohal, et EISi poolt .ee lõpulise domeeniregistri pidamise puhul on oma olemuselt tegemist avaliku teenuse osutamise ehk avaliku ülesande täitmisega AvTS § 5 lg 2 mõistes. See, et EIS täidab avalikke ülesandeid, on tuletatav 05.02.2009 Vabariigi Valitsuse korraldusest nr 39 ja EIS-i põhikirjast. Samas tuleb EIS-ga nõustuda selles, et domeeniregistri pidamist ei reguleeri ükski seadus ega seaduse alusel antud õigusakt. MKM kui EISi asutaja on avaliku ülesande delegeerinud EIS-le puuduliku regulatsiooniga ehk siis domeeniregistri pidamine EIS-le ei ole delegeeritud ei seaduse, haldusakti ega ka halduslepinguga.

Kuivõrd aga AvTS § 5 lg 2 eeldab, et avalikud ülesanded peaksid olema delegeeritud seaduse haldusakti või lepingu alusel ning antud juhul ühtegi neist delegeerimisvormidest EISi puhul kasutatud ei ole, siis pole Andmekaitse Inspeksioonil võimalik kohustada EISi teabenõuet AvTS-i alusel täitma.

Kui EISi asutaja ei ole pidanud vajalikuks domeeninimede registreerimise ja haldamise korralduslikku külge piisavalt õiguslikult reguleerida, mida Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on vastuses inspeksiooni järelepärimisele ka tunnistanud, siis ei saa Andmekaitse Inspeksioon järelevalveorganina asuda seadusandja asemele. Andmekaitse Inspeksioon saab üksnes kontrollida õigusaktide täitmist.

Eeltoodust lähtuvalt jätab Andmekaitse Inspeksioon vaide rahuldamata. Andmekaitse Inspeksiooni pädevuse puudumine ei mõjuta aga vaide esitaja võimalust pöörduda halduskohtusse EIS-i vastu, toimingute vaidlustamiseks teabe väljastamisest keeldumise osas.

/allkirjastatud digitaalselt/

Elve Adamson

peainspektor

peadirektori volitusel