

Käesolev dokument on **28.02.2011**  
tunnistatud ASUTUSESISESEKS  
KASUTAMISEKS avaliku teabe seaduse §  
35 lg 1 p 2 alusel kuni **otsuse jõustumiseni**

KINNITAN  
"28" veebruar 2011

Viljar Peep  
Andmekaitse Inspeksiooni peadirektor

## VAIDEOTSUS

28.02.2011, Tallinnas

Lähtudes avaliku teabe seaduse (edaspidi AvTS) § 45 lõikest 2 ja haldusmenetluse seaduse (edaspidi HMS) §-st 83, vaatas Andmekaitse Inspeksiooni (AKI) I järelevalveosakonna vaneminspektor Kadri Levand läbi Tõnis Ormissoni ([tonis@andmemasin.eu](mailto:tonis@andmemasin.eu); edaspidi kodanik) vaide Eesti Interneti Sihtasutuse ([info@eestiinternet.ee](mailto:info@eestiinternet.ee); edaspidi EIS) tegevuse peale.

### Faktilised asjaolud

06.01.2011 esitas kodanik elektroonselt EIS-ile teabenõude, sooviga saada täielik nimekiri kehtivatest .ee domeenidest.

07.01.2011 vastas EIS, et ei saa avalikustada kõiki .ee domeene, kuid juhtis teabenõudja tähelepanu asjaolule, et läbi WHOIS-i otsingu on soovitatav info üksikpäringutena kättesaadav.

08.01.2011 esitas kodanik EIS-ile selgitustaotluse, kus palus EIS-il põhjendada, mis õigusaktidest lähtuvalt tema teabenõuet ei täidetud.

10.01.2011 vastas EIS, et temale kui eraõiguslikule juriidilisele isikule avaliku teabe seadus ei laiene.

### Vaide esitaja põhjendused ja nõue

Eesti Interneti Sihtasutuse põhikiri sätestab ühe EIS eesmärgina selgelt avalikkuse huvides tegutsemise: ("2.1.2 Eesti maatunnusega ning Eestiga seotud tipptaseme domeeninimede haldamine ning nende registreerimise korraldamine internetikogukonna, sealhulgas riigi ühistes huvides;)" Sellest lähtuvalt võib järeldada, et EIS ja tema tegevus .ee tippdomeenide haldamisel on avalike ülesannete täitmine ning sellega seonduvat teavet tuleb käsitleda avaliku teabe seaduse raamistikust lähtuvalt.

EIS on keeldunud menetlema tema poolt tehtud teabepäringuid seoses .ee tippdomeenidega avaliku teabe seadusest lähtuvalt väitega: "Avaliku teabe seadus ei laiene Eesti Interneti SA-le kui eraõiguslikule juriidilisele isikule. (Mirko Haavel oma vastuses tema palvele 10.01.2011)". Isik soovis EIS-lt saada kehtivate .ee tippdomeenide nimekirja domeenivahetuse mõjude statistilise analüüsi tegemiseks. Nimetatud informatsioon on varasematel aegadel olnud avalikult kättesaadav.

Vaidega palub kodanik:  
inspeksiooni poolset hinnangut:

- 1) kas Eesti Interneti SA peab oma tegevuses avalike ülesannete täitmisel (antud

- konkreetsel juhul, mis puudutab .ee tippdomeenide haldamist) lähtuma avaliku teabe seadusest ning sellest tulenevalt vastama teabenõuetele;
- 2) juhul kui see on nii, siis võtma vastu sobivad sanktsioonid EIS vastu, et nad käituks seadusele vastavalt, sh menetlema tema poolt tehtud teabenõuet lähtuvalt Avaliku teabe seaduse nõuetest;
  - 3) kohustama EIS avaldama isikule 2010.31.12 seisuga .ee tippdomeenide nimistu.

#### **EIS-i selgitused AKI järelepärimisele:**

1. Asjaolu, et EIS puhul on tegu eraõigusliku juriidilise isikuga nähtub EIS Põhikirja (avaldatud [http://www.eestiinternet.ee/upload/files/EIS\\_pohikiri.pdf](http://www.eestiinternet.ee/upload/files/EIS_pohikiri.pdf)) punktist 1.3.
2. Avaliku teabe seaduse § 5 lõike 2 kohaselt laienevad teabevaldaja kohustused eraõiguslikule juriidilisele isikule, 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.
3. Kuivõrd avalikke ülesandeid EIS-le seaduse, haldusakti või lepingu alusel täitmiseks pandud ei ole ja EIS ei ole seega käsitletav teabevaldajana avaliku teabe seaduse § 6 sätestatud tähenduses, ei laiene EIS-le AvTS § 9 sätestatud teabevaldaja kohustused.
4. Seega puudub EIS-l õiguslik alus sh ka kohustus isiku poolt 06.01.2011 teabenõude korras küsitud andmete avaldamiseks. Samas informeerime, et nimetatud andmed avalikustab EIS kava kohaselt pärast domeeni kustutusmenetluse lõppemist 6.04.2011. kõigile domeenidest huvitatud isikutele tutvumiseks EIS veebilehel. Vabalt (taas)registreeritavateks muutuvate domeenide loetelu ei ole praeguseks veel selgunud.
5. EIS poolt .ee lõpuliste domeenide haldamise, sh selle EENet-lt üle võtmise dokumentaalseks aluseks on lisaks EIS Põhikirjale ka Vabariigi Valitsuse 20.11.2008.a valitsuskabineti nõupidamisel heaks kiidetud Eesti .ee maatunnusega teise taseme domeeninimede haldamise parandamise kontseptsioon (tutvumiseks avaldatud <http://www.eestiinternet.ee/upload/files/kontseptsioon.pdf>).

#### **Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi selgitused AKI nõudekirjale:**

1. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (edaspidi MKM) ei pea Eesti Interneti Sihtasutust (edaspidi EIS) oma hallatavaks asutuseks. MKMi koduleheküljel on küll link „Valitsemisala asutused“, mille all omakorda link MKMi hallatavatele riigiasutustele, kuid MKMi hallatavate riigiasutuste hulgas ei ole MKM EISi nimetanud. EIS on liigitatud sihtasutuste hulka, kus on lisaks EISile veel ka näiteks Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus, Riigi Infokommunikatsiooni Sihtasutus ja Sihtasutus Eesti Akrediteerimiskeskus.

EISi näol on tegemist riigi asutatud sihtasutusega. Tõepoolest on EIS eraõiguslik juriidiline isik, kuid MKM on seisukohal, et kuna EIS täidab avalikke ülesandeid, laieneb talle selles osas ka avaliku teabe seadus.

EISi tegevuse eesmärgid on Eesti Internetikogukonna esindamine sh *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.

2. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi käsutuses ei ole konkreetset dokumenti, mille alusel domeenide haldamine EENetilt üle EISile üle läks. Vabariigi Valitsuse 5. veebruari 2009. a korralduse nr 39 kehtestamisel tegi Vabariigi Valitsus Haridus- ja

Teadusministeeriumile ülesandeks tagada Eesti Hariduse ja Teaduse Andmesidevõrgu koostöö Eesti Interneti Sihtasutusega domeeninimede haldamise ülevõtmiseks sihtasutuse poolt, sealhulgas üle anda üleandmise hetkel kehtiv .ee teise taseme domeeninimede register. Sellest tulenevalt soovitame sellise dokumendi saamiseks pöörduda Haridus- ja Teadusministeeriumi või Eesti Interneti Sihtasutuse poole.

3. EISI poolsed avaliku teabe seaduse mõistes avalikud ülesanded on välja toodud EISI põhikirjas, mis on aadressil [http://www.eestiinternet.ee/upload/files/EIS\\_pohikiri.pdf](http://www.eestiinternet.ee/upload/files/EIS_pohikiri.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 ICANN-i ja teiste asjaomaste organisatsioonide ees;
- 2) Eesti maatunnusega 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.

#### **Tutvunud kogutud materjalidega leidis Andmekaitse Inspektsioon:**

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 lõige 3 punkti 1 järgi võrdsustatakse teabevaldajaga ettevõtja, kes on kaubaturul valitsevas seisundis, omab eri- või ainuõigust või loomulikku monopoli, - teabe osas, mis puudutab **kaupade ja teenuste pakkumise tingimusi, hindu ja nende muudatusi**. EIS, omades ainuõigust hallata .ee domeene, on sellest lähtuvalt monopoli seisuses. Antud juhul ei ole teabenõudes küsitud midagi tingimuste või hindade kohta, mistõttu käesolev säte ei kohaldu.

AvTS § 5 lõige 3 punkti 2 kohaselt võrdsustatakse teabevaldajaga füüsilisest isikust ettevõtja, mittetulundusühing, sihtasutus või äriühing, – teabe osas, mis puudutab **riigi või kohaliku omavalitsuse eelarvest avalike ülesannete täitmiseks või toetusena antud vahendite kasutamist**. Antud juhul ei ole teabenõudes küsitud midagi rahaliste vahendite kasutamise kohta, mistõttu käesolev säte ei kohaldu.

EIS näol on tegemist eraõigusliku juriidilise isikuga. 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.

Majandus- ja kommunikatsiooniminister Juhan Parts esitas 05.02.2009. a Vabariigi Valitsuse istungil (<http://www.valitsus.ee/et/uudised/istungid/istungite-paevakorrad/6485/valitsuse-05022009-istungi-kommenteeritud-paevakord>) ettepaneku anda volitused Eesti Interneti Sihtasutuse asutamiseks.

Loodava Eesti Interneti Sihtasutuse eesmärkideks määrati Eesti Internetikogukonna esindamine, seal hulgas 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 annab ka institutsiooni enda põhikirjas sätestatud eesmärgid selgelt teada, et .ee domeenide haldamine on avalikes huvides riigi avalik ülesanne, mis on riigi delegeeritud eraõiguslikesse kättesse. Andmekaitse Inspeksioon leiab, et avaliku ülesande täitmine jääb alati avalikuks, hoolimata sellest, kui mitmele isikule või mis vormis see on edasi delegeeritud. Enamikel juhtudel on riigid oma maatumuselise domeeni haldamise andnud erakättesse, kuid kogu korraldus selles vallas on riigi otsustada ja sellest lähtuvalt jääb oma olemuselt avalikuks ülesandeks ka delegeerimise korral.

Sama on leidnud Õiguskantsler oma 2007. A ülevaates ([http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/Ylevaade\\_2007.pdf](http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/Ylevaade_2007.pdf)):

*Mitmetes riikides on domeeninimedega 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 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 üldpõhimõtte (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 juhtnöörid”, mida peetakse ka domeenide korralduse nn heaks tavaks (best practice), on sedastatud, et interneti nimesüsteem on **avalik ressurss**, mille korraldamisel tuleb lähtuda avalikest huvidest.

Vaadates Euroopa Liidu tasandit, siis on ka seal kehtestatud domeenide kohta eraldi (avalik-õiguslik) regulatsioon lootmata üksnes n-ö 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.

Teabevaldaja on vastavalt AvTS § 15-le kohustatud igakülgsest teabenõudjast abistama. Sellest

lähtuvalt peab teabevaldaja täitma võimalusel teabenõude teabenõudja soovitud viisil. Käesoleval juhul ei ole teave avalikult kättesaadav teabenõudjale soovitud viisil (täisnimekirjana, mitte WHOIS-üksikpäringuna, kus otsing ei võimalda soovijale kehtivate domeenide nimekirja, vaid üksikpäringulist kontrollimist, eeldusel, et isik teab selleks otsingu sisendit), mistõttu on isik esitanud sellekohase teabenõude. Antud juhul ei ole vaidlust selle üle, kas EIS-s valdab soovitud teavet ning teabenõude täitmine on teabevaldajale võimalik.

Inspeksioon leiab, et isiku poolt soovitud kehtivate .ee domeenide nimekiri on küll pikk, kuid selle elektroonselt saatmine ei ole keeruline ja teabevaldajalt liigselt koormav, välja arvatud kui esineb AvTS § 23 lõike 2 punkti 4 alus, mil teabenõuet ei ole võimalik täita ühekordse teabe väljastamisega, mis annab teabenõude täitmisest keeldumise aluse. Ühtlasi juhul, kui teabenõude täitmine oleks teabevaldajale põhjendatult aeganõudev, annab AvTS § 19 teabevaldajale õiguse pikendada teabenõude täitmise tähtaega 15 tööpäevani.

Inspeksioon juhib tähelepanu asjaolule, et teabevaldaja esmane soov peab olema avaliku teabe seadusest lähtuvalt alati kodaniku abistamine ning teabenõude täitmine. Riik, sh riigi ülesandeid täitev eraõiguslik isik ei tohiks olla oma tegevustes ja otsustes kõrvalekalduv peapõhimõttest, et riik on loodud teenimaks oma kodanike huve, millest lähtuvalt peab avalikke ülesandeid puudutav teave olema kodanike jaoks võimalikult läbipaistev.

Inspeksioonil ei ole ka teada, et teabele võiks kehtida mingisugust juurdepääsupiirangu alust, eriti kuna EIS plaanib teabe nagunii oma kodulehel avaldada.

Inspeksioon on oma otsuses kaalunud ka EIS-i vastust, mille kohaselt nimetatud andmed avalikustatakse EIS-i kava kohaselt pärast domeeni kustutusmenetluse lõppemist 6.04.2011, aga kui arvestada avaliku teabe seaduses määratud 5 tööpäevalist teabenõuetele vastamise tähtaega, oleks inspeksioonil põhjendamatu määrata teabenõude täitmiseks üle ühe kuu pikkust täitmise tähtaega. Küll aga on teabenõudja nõusolekul pooltel endal võimalus kokku leppida pikemas tähtajas, millest peaks kindlasti inspeksiooni teavitama. Äärmiselt kahetsusväärne on olukord, kus pooled omavahel piisavalt asju ei aruta, mistõttu lahendatakse asju palju keerulisemalt läbi teiste institutsioonide.

Eeltoodut arvestades ning lähtudes HMS § 85 punktist 4, Andmekaitse Inspeksioon

**otsustab:**

- 1. rahuldada vaie, kohustades Eesti Interneti Sihtasutusel väljastada isikule teabenõude korras küsitud teave soovitud viisil hiljemalt 14.03.2011;**
- 2. teha Eesti Interneti Sihtasutusele ettekirjutus – täita isiku teabenõue.**

Vaideotsus teha teatavaks vaide esitajale ja EIS-ile.

*Käesolevat vaideotsust on võimalik vaidlustada halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud tingimustel ja korras halduskohtus.*

Kadri Levand  
I järelevalveosakonna vaneminspektor