



Riigikohus
Lossi 17, Tartu

8. mai 2017

haldusasi 3-15-1050

Kassaator: **Günther Veidenberg**

Esindaja: **Vandeadvokaat Urmas Kukk**
Advokaadibüroo Turnstone OÜ
Tartu mnt 25, 10117 Tallinn
tel: 660 55 77
e-post: urmas.kukk@turnstone.ee

Vastustaja 1: **Eesti Interneti Sihtasutus**

Vastustaja 2: **Andmekaitse Inspeksioon**

Kaasatud haldusorgan: **Majandus- ja
Kommunikatsiooniministeerium**

KASSATSIOONKAEBUS

I. Kassaatori taotlus:

Tühistada Tallinna Ringkonnakohtu 06.04.2017 otsus ja jätta jõusse Tallinna Halduskohtu 08.02.2016 otsus.

Alternatiivselt:

Juhul kui Riigikohus leiab, et kassatsioonikaebust ei ole võimalik rahuldada, siis arvestades, et käesolev menetlus on põhjustatud riikliku järeelvalve asutuse, Andmekaitse Inspeksiooni, ebajärjepidevast menetluspraktikast ja jätkuvast ebaselgusest .ee tippdomeeni haldamisel, siis tühistada Tallinna Ringkonnakohtu otsus HKMS §108 lg11 alusel osas, millega pandi Eesti Interneti Sihtasutuse menetluskulud Tallinna Halduskohtus ja Tallinna Ringkonnakohtus Günther Veidenbergi kanda ning kassatsioonimenetluse kulud jätta täielikult poolte endi kanda.



II. Asjaolud ja senine menetlus

1. Günther Veidenberg esitas 25.02.2015 Eesti Interneti SA-le (EIS) teabenõude, milles palus talle väljastada .ee-lõpuliste tippdomeenide nimekiri sama päeva seisuga. EIS keeldus 09.03.2015 kirjaga nr 2-3/2015.8 nimekirja väljastamast, kuna EIS ei olevat teabevaldaja ja nõutud teave ei ole avalik teave.
2. G. Veidenberg esitas Andmekaitse Inspeksioonile (AKI) vaide EIS-i kohustamiseks G. Veidenbergile vastav nimekiri väljastada. AKI jättis 15.04.2015 vaideotsusega nr 2.1-3/15/421 G. Veidenbergi vaide rahuldamata. Vaideotsuse kohaselt ei saa AKI kohustada EIS-i avaliku teabe seaduse (AvTS) alusel teabenõuet täitma, kuna EIS-ile ei ole seaduse, haldusakti ega halduslepinguga delegeeritud avaliku ülesande täitmist.
3. G. Veidenberg esitas 23.04.2015 Tallinna Halduskohtule kaebuse EIS-i kohustamiseks täita tema teabenõue ning AKI 15.04.2015 vaideotsuse nr 2.1-3/15/421 tühistamiseks järgmiste põhjendustega:
 - 3.1. Kuigi EIS-ile ei ole seaduse, määruse ega halduslepinguga antud avaliku ülesande täitmise kohustust, siis seadust, Riigikohtu praktikat ja AKI 2011. a otsust tõlgendades on arusaadav, et tegemist on avalikku ülesannet täitva haldusorganiga haldusmenetluse seaduse (HMS) tähenduses. EIS loodi VV korraldusega, mis anti seaduse alusel ning mis on õigustloov akt.
 - 3.2. ee. domeeninimede haldamine ja registreerimise korraldamine on avaliku iseloomuga ülesanded, mille VV delegeeris EIS-ile põhikirjaga. 2011. a leidsid nii AKI kui Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (MKM), et domeeniregistri pidamine on avalik ülesanne. Ka õiguskantsler märkis oma 2007. a ülevaates, et ee. domeenidega seonduv on avalik ressurss ning selle korraldamisel tuleb lähtuda avalikust huvist. Seejuures ei täida EIS ülesannet hallata domeeninimekirja vabatahtlikult, vaid EIS loodi konkreetse ülesande täitmiseks. Kuna EIS-ile on delegeeritud avaliku ülesande täitmine, on EIS teabevaldaja AvTS tähenduses.
 - 3.3. Hea halduse ja õiguskindluse põhimõtete kohaselt oleks AKI pidanud kaebaja vaide rahuldama ja kohustama EIS-i väljastama kaebajale .ee-lõpuliste tippdomeenide nimekiri, nagu tehti seda 2011. aastal. Samade asjaoludega asjades peab haldusorgan tegema sama otsuse. Vaide rahuldamata jätmisel on AKI kasutanud samu põhjendusi, kuid jõudnud vastupidisele järeldusele. Sellisena võib AKI olla rikkunud võrdse kohtlemise põhimõtet.



3.4. EIS-i väide, nagu praktikas domeeninimede nimekirju ei väljastata, ei ole õige. .com- ja .net-lõpulis tsoonifaile saab Internetist igapäevaselt alla laadida.

3.5. Väites, et domeeninimede register on andmekogu AvTS § 43¹ lg 1 tähenduses, osutab EIS ka ise, et ta täidab avalikku ülesannet. Ainult avalikke ülesandeid täitva eraõigusliku isiku infosüsteem saab olla andmekogu. Seaduse kohaselt peavad andmekogus töödeldavad andmed olema avalikud, välja arvatud juhul, kui on kehtestatud juurdepääsupiirang. Praegu ei tulene ühestki seadusest juurdepääsupiirangut domeeninimekirjale.

4. Tallinna Halduskohus rahuldab 08.02.2016 kaebuse, tühistas Andmekaitse Inspeksiooni 15.04.2015 vaideotsuse nr 2.1-3/15/421 ja kohustas EIS-i täitma kassaatori teabenõue.

5. EIS esitas 09.03.2016 Tallinna Ringkonnakohtule apellatsioonkaebuse, milles taotles jätta kassaatori kaebus läbi vaatamata ja tühistada määrusega Tallinna Halduskohtu 08.02.2016 otsus ning alternatiivselt tühistada Tallinna Halduskohtu otsus ja teha uus otsus, jättes kassaatori kaebus rahuldamata.

6. Tallinna Ringkonnakohus 06.04.2017 otsusega rahuldab EIS-i apellatsioonkaebuse, tühistas Tallinna Halduskohtu 08.02.2016 otsuse ja tegi uue otsuse, millega jättis kassaatori kaebuse rahuldamata.

6.1. Tallinna Ringkonnakohus asus seisukohale, et EIS ei ole teabevaldaja AvTS §5 tähenduses ja seetõttu ei ole ka tsoonifaili näol tegemist avaliku teabega AvTS §3 tähenduses.

6.2. Eelnevast tulenevalt (teabe väljastamisest oli alus keelduda ainuüksi põhjusel, et sellele ei laiene avaliku teabe regulatsioon) Tallinna Ringkonnakohus ei pidanud vajalikuks analüüsida kas ja kuivõrd võiks nõutud teabe väljastamine kahjustada domeenide omanikke või registreerijate privaatsust, ärisaladust või intellektuaalomandi õigusi, sest see ei omanud asja lahendamise seisukohalt tähtsust.

III. Kostjate vastuväited Tallinn Ringkonnakohtu otsusele Materiaalõigus normi vale kohandamine

7. EIS on teabe valdaja AvTS §5 lg tähenduses. Kuigi sihtasutuste seaduse §1 lg1 kohaselt on sihtasutus eraõiguslik juriidiline isik, siis EIS-i puhul ei saa piirduda ainult nimetatud sättega.



Riigivaraseaduse §3 lg1 p7 kohaselt oli EIS oma asutamise hetkel riigi osalusel asutatud sihtasutus. Asutamisel vastuvõetud põhikirja kohaselt oli EIS-i nõukogul viis (5) liiget, millest kaks (2) liiget määras ja kutsus tagasi majandus- ja kommunikatsiooniminister ning MTÜ Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liit määras ja nimetas kolm (3) liiget.

5. detsembril 2011 jõustunud põhikirja p3.9. kohaselt on EIS-i nõukogul kuus (6) liiget, kes kõik nimetab ja kutsub tagasi majandus- ja kommunikatsiooni minister. Seega EIS-i puhul on üheselt tegemist ühe ametniku (mis omakorda on täidetav poliitilise otsuse alusel) – majandus- ja kommunikatsiooniministri – poolt kontrollitava juriidilise isikuga.

Eeltoodust tulenevalt ei ole EIS-i puhul tegemist „Eesti Internetikogukonna“ (millist juriidiliselt ei eksisteeri) esindajaga. Seda enam, et MTÜ Eesti Interneti Kogukond on ennast korduvalt vastandanud EIS-i tegevusele ning MTÜ Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liit kutsus juunis 2011 tagasi kõik oma esindajad EIS-i nõukogust. Lisaks sellele muudeti MTÜ Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liidu ettepanekul EIS-i põhikirja selliselt, et MTÜ Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liit ei pea EIS-i nõukogusse oma liikmeid nimetama.

Eeltoodust tulenevalt on ilmne, et oma ülesannete poolest on EIS selgelt avalikku ülesannet täitev.

8. Tallinna Ringkonnakohus on ekslikult rangelt eristanud üksteisest „avaliku teenuse“ ja „avaliku ülesande“. Avalik teenus on teenus, mida osutatakse avalike ülesannete täitmisel. Teisisõnu toimub avalike ülesannete täitmine läbi teenuste osutamise. Termin „avalik teenus“ puhul on tegemist eufemismiga mis on tulnud käibeile ilmselt sooviga näidata, et avaliku õiguse teostamisel on isik, kelle huvides avalikke ülesandeid täidetakse, partner/klient võrreldes ülesande täitjaga.

Kuna aga nii „avalik ülesanne“ kui ka „avalik teenus“ on õiguslikult defineerimata ja ekslikult eeldatakse, et tegemist on erinevate asjadega, siis on hakatud nende ümber looma teooriat, et selgitada/õigustada erinevate terminite kasutamist.

Avaliku ülesande (teenuse) selgitamisel ei ole vaja defineerida iga sõna, mis seondub avaliku ülesandega ja anda sellele tingimata erinev tähendus juba olemasolevatest. Olemusi ei ole vaja paljundada ilma vajaduseta.



9. Ka käesoleval juhul on termin „avalik teenus“ on iseenesest segadust tekitav (keegi ei soovi PPA-lt kuriteo lahendamise teenust), sest tegelikult täidetakse avalikku ülesannet (PPA-lt soovitakse kuriteo lahendamise ülesande täitmist). Seega on õige ka .ee domeeninimede registreerimise puhul rääkida avaliku ülesande täitmisest, mitte avaliku teenuse osutamisest.

Avalikud ülesanded on kõik mille suhtes eksisteerib avalik huvi või mis teenivad üldist heaolu. Käesolevas asjas ei ole kordagi vaidlustatud, et .ee domeeninimede registreerimine ei ole avalikes huvides või, et see ei teeni üldist heaolu. Ka see, et .ee domeeninime registreerimise otsus on siduv kolmandate isikute suhtes (nad ei saa sama domeeninime endale registreerida), näitab, et tegemist on avaliku ülesande täitmisega.

Ülaltoodu ei jäta kahtlust, et Tallinna Ringkonnakohus on ebaõigesti jätnud kohaldamata AvTS §§ 3 ja 5 sätted.

Tallinna Ringkonnakohtu seisukohad on vastuolulised.

10. Punkti 16. teises lõigus on Tallinna Ringkonnakohus jõudnud veendumusele, et ei ole kahtlust riigi huvis, et .ee-tippdomeeni haldamisega tegeleks just riigi osalusel asutatud EIS, mis annaks riigile tema asutaja õigustest tulenevalt teenuseosutaja suhtes teatud kontrollivõimaluse. Kaks lauset hiljem leiab Tallinna Ringkonnakohus, et riik ilmselgelt ei ole soovinud käsitada .ee tippdomeeni haldamist avaliku ülesandena.

Selgusetuks jääb, miks riik siis üldse on sekkunud .ee tippdomeeni haldamisse, kui see ei ole avalik ülesanne. Siit tulenevalt ka, mille alusel sai riik osaleda sihtasutuse loomisel ja osaleb jätkuvalt selle juhtimises, mis ei täida avalikke ülesandeid.

Vabariigi Valitsuse tegevus EIS-i asutamisel ning majandus- ja kommunikatsiooniministri tegevus selle juhtimisel näitavad selgelt, et vähemalt need institutsioonid on pidanud Eesti maatunnusega domeeninimede haldamist ülesandeks, mida peaks täitma vähemalt avaliku võimu kaasosalusel. Vastasel korral ei oleks olnud riigil olnud tarvidust osaleda EIS-i asutamisel ja selle hilisemas juhtimises, sest .ee domeeninimesid registreeriti ka enne EIS-i asutamist.

11. Kassaator on seisukohal, et EIS-i juhtimises osalemise puhul ei oma tähtsust, kas avalik võim peaks seda tegema või mitte. Kui ta seda teeb siis on EIS ka avaliku teabe valdajaks.



12. Olenemata sellest, kas riik on soovinud .ee tippdomeeni haldamist käsitada avaliku ülesandena või mitte, siis EIS-i asutamises ja selle juhtimises osaledes otsustas riik, et .ee tippdomeeni haldamine on avalik ülesanne.
13. Tallinna Ringkonnakohus on sisuliselt leidnud, et majandus- ja kommunikatsiooniminister, olles EIS-i kõrgeim juhtimisorgan, täidab ülesandeid, mis ei kuulu tema pädevusse. Sellega Tallinna Ringkonnakohus möönab, et teatud juhtudel võib avalikku võimu teostades kalduda kõrvale avaliku võimu teostamise aluspõhimõttest – kõik, mis ei ole lubatud, on keelatud.

Menetluskuludest

14. Kassaator on seisukohal, et käesolev menetlus on põhjustatud mitmetest asjaoludest, mis ei ole sõltuvad kassaatorist:
 - 14.1. Andmekaitse Inspeksioon on 28.02.2011 ja 15.04.2015 teinud täpselt samade asjaolude puhul risti vastupidised otsused;
 - 14.2. Tallinna Ringkonnakohus on vähemalt käesoleval juhul asunud seisukohale, et riigiasutus võib teatud juhtudel kontrollida ja juhtida tegevusi, mis ei ole avalik ülesanne, eks siis tegeleda millegagi, mis ei ole seadusega ettenähtud.

Mõlemad juhud on üllatuslikud ka pikaajalise kogemusega juristile, saati siis kassaatorile, kellel puuduvad eriteadmised avaliku õiguse toimimisest ja kes teab, et riigiasutused võivad teha ainult seda, mis on seadustega sõnaselgelt lubatud.

Apellatsioonkaebusele vastates ei saanud kassaator eeldada, et Tallinna Ringkonnakohus asub üllatuslikule seisukohale, et eraõiguslikes suhetes kehtiv printsiip - kõik, mis ei ole keelatud, on lubatud – on kehtiv käesoleval juhul ka avalikku õigust teostava institutsiooni suhtes.

Arvestades eeltoodut on Tallinna Ringkonnakohtu otsus osas, millega Eesti Interneti Sihtasutuse esimeses ja teises kohtuastmes kantud menetluskulud pandi 4 000€ ulatuses kassaatori kanda, ebaõiglane kassaatori suhtes ning tuleb tühistada.

15. Kui Riigikohus ei pea võimalikuks kassatsioonkaebust rahuldada, siis punktis 14. toodud põhjustel oleks ka kassatsioonimenetluses vastaspoole menetlusekulude kassaatori kanda panemine kassaatori suhtes ebaõiglane.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Urmas Kukk



vandeadvokaat

Lisa:

Kautsjoni tasumise kviitung