



KOHTUOTSUS

Eesti Vabariigi nimel

Kohus	Tallinna Halduskohus
Kohtunik	Kadri Sullin
Otsuse tegemise aeg ja koht	8. veebruar 2016. a, Tallinn
Haldusasja number	3-15-1050
Haldusasi	Günther Veidenbergi kaebus Eesti Interneti SA kohustamiseks täita kaebaja teabenõue ning Andmekaitse Inspeksiooni 15.04.2015 vaideotsuse nr 2.1-3/15/421 tühistamiseks
Menetlusosalised	Kaebaja – Günther Veidenberg Vastustaja 1 – Eesti Interneti Sihtasutus (registrikood 90010019), volitatud esindajad vandeadvokaat Carri Ginter ja advokaat Veiko Vaske Vastustaja 2 – Andmekaitse Inspeksioon, volitatud esindajad Elve Adamson ja Maris Juha Kaasatud haldusorgan – Majandus- ja Kommunikatsiooniministerium, volitatud esindajad Ivar Siska, Mait Heidelberg, Aet Rahe, Laura Kask ja Annika Talve
Asja läbivaatamise vorm	Avalikul kohtuistungil 13.01.2016 üleminekuga kirjalikku menetlusse
RESOLUTSIOON	<ol style="list-style-type: none">1. Rahuldada kaebus.2. Kohustada Eesti Interneti Sihtasutust täitma kaebaja esitatud teabenõue ja tühistada Andmekaitse Inspeksiooni 15.04.2015 vaideotsus nr 2.1-3/15/421.3. Mõista Eesti Interneti Sihtasutuselt kaebaja kasuks välja riigilõiv summas 10 (kümme) eurot ja Andmekaitse Inspeksioonilt kaebaja kasuks välja riigilõiv summas 5 (viis) eurot. Jätta menetlusosaliste muud menetluskulud menetlusosaliste endi kanda.
Edasikaebamise kord	Kohtuotsuse peale võib esitada apellatsioonkaebuse Tallinna Ringkonnakohtule 30 päeva jooksul arvates otsuse avalikult teatavakstegemisest, s.o hiljemalt 9. märtsil 2016. a.

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

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 ole teabevaldaja ja nõutud teave ei ole avalik teave. Domeeninimede registreerimist ei reguleeri ükski seadus ning ka EISi tegevus selle ülesande täitmi-

sel ei rajane ühelgi õigusaktil. Teabenõudele vastamine tooks kaasa registreerijate ja kaubamärgi-omanike õigushüvede tõsise riive, kuna teabenõudjal on võimalik saada juurdepääs teabele, mille avalikustamine ei ole registreerijate huvides. Ka registreerijad ei ole teabe avalikustamist ette näinud.

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. Domeenide haldamine on iseenesest aga avalik ülesanne: domeeninimega saab end Internetis identifitseerida ja infot levitada ning võimalus domeene registreerida seostub mitme põhiõigusega, nagu sõna-, ettevõtlus- ja eneseteostusvabadusega ning informatsioonilise enesemääramisõigusega. Sellele, et domeene hallatakse avalikes huvides, osutab Vabariigi Valitsuse (VV) 05.02.2009 korraldus nr 39, mille kohaselt loodi EIS riigi osalusega, ja EIS-i põhikiri.

2. 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. Kaebuse põhjendused on järgnevad:

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 on õigustloov akt. VV korralduses nr 39 on märgitud, et EIS hakkab tegutsema Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN) juures registreeritud Eesti tiptaseme domeeninime sponsororganisatsioonina, sh saab õiguse kehtestada Eesti domeeninimede jagamise reeglid. Reeglite kehtestamine tunnistab suhte avalik-õiguslikku iseloomu. Tavalisel eraõiguslikul isikul ei ole õigust kehtestada teistele selliseid reegleid, sest nad on võrdsel positsioonidel.
2. Domeeninimede haldamine ja registreerimise korraldamine on avaliku iseloomuga ülesanded, mille VV delegeeris EIS-ile põhikirjaga. 2011. a leidsid nii AKI kui Majandus- ja Kommunikatsiooniministerium (MKM), et domeeniregistri pidamine on avalik ülesanne. Ka õiguskantsler märkis oma 2007. a ülevaates, et domeenidega seonduv on avalik ressurss ning selle korraldamisel tuleb lähtuda avalikust huvist. Seni ajani ei ole aga selge, kas tegemist on era- või avalik-õigusliku suhtega. 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. 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.
4. EIS-i väide, nagu praktikas domeeninimede nimekirju ei väljastata, on kaheldav. .com- ja .net-lõpulisel tsoonifaile saab Internetist igapäevaselt alla laadida. Registrist kustutatud domeenil ei ole omanikku ning see on vabalt kasutuselevõtmiseks teistele. Domeeni registreerimises pärast seda, kui senine omanik on jätnud domeenitasu maksmata, ei ole midagi ebaseaduslikku. Domeen kuulub isikule niikaua, kuni ta selle eest maksab. Domeen on pärast maksmata jätmist 30 päeva n-õ pime, st ei tööta, ja sel ajal on ainult omanikul õigus domeeni uuendada. *First come, first served* põhimõtte kohaselt ei ole isikul 30 päeva pärast maksmata jätmist domeeni enam vaja. Domeeni esmakordsel registreerimisel teatatakse registreerijale, kas see domeen on juba kasutusel. Kui domeeni juba kasutatakse, seda uuesti sama nimega registreerida ei saa. Sellisena on domeeninimede register sarnane äriregistriga. Äriregistrist on aga võimalik saada kõigi Eestis registreeritud äriühingute nimesid. Domeeninime tuleb käsitleda ka sarnaselt kaubamärgiga. EIS-il puudub pädevus otsustada, millist domeeni on õigus registreerida ja millist mitte, kellel on domeeni registreerimise õigus ja kellel mitte. Teabenõude täitmisest keeldumine ei saa olla seotud kaebaja isi-

kuga. Igaühel peab olema õigus küsida tsoonifaili, mis peaks olema internet.ee leheküljel hetkeiseisu andmetega. See tagaks läbipaistvuse, andmete värskuse, korrektsuse, asjakohasuse ja ligipääsetavuse. EIS avaliku ülesande täitjana peab kõiki kohtlema võrdselt.

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. Kuna õigus ei sätesta, kas domeeninimede nimekirja näol on tegemist avaliku teabega või mitte ja kas sellele kehtib juurdepääsupiirang, siis õigusselguse huvides tuleks seda reguleerida. Kuni domeenide haldamist reguleeritud ei ole, peab EIS vastavasisulise teabenõude täitma.
 6. Domeeninimekirja edastamine ei riiva isikute õigust privaatsusele ja eraelu puutumatusse. Internet on avalik ruum. Inimesed, kes Interneti midagi kirjutavad või seal avaldavad, sh e-post ja domeenid, peavad arvestama, et see on kõigile kättesaadav. Domeenide nimekirja alusel ei ole iga registreerija domeeninime lihtne tuvastada. E-maile ei ole ka võimalik massiliselt ja automatiseeritult kätte saada. Domeenid sisestatakse WHOIS otsingusse üksikhaaval, alles kaitsekoodi sisestamise järel on nähtav domeeniomaniku e-mail. WHOIS informatsioon on avalik ja kõigile kättesaadav. Domeeninimed ei ole isikuandmed. Isikuandmed on küll domeeni registreerija andmed, ent domeeninimed iseenesest ei ole isikuandmed, mida saaks töödelda vaid andmesubjekti nõusolekul või seaduse alusel. Kaebaja on soovinud domeeni nimekirja, mitte registreerijate isikuandmeid. Domeeninimekirja abil ei ole võimalik teha kindlaks domeeni registreerijate isikuandmeid, aadresse.
3. EIS leiab, et kaebuse menetlusse võtmine ja EIS-i vastustajaks tunnistamine on põhjendamata.
1. EIS ei ole haldusorgan HMS tähenduses. EIS on riigi osalusel loodud eraõiguslik juriidiline isik, mis ei ole seaduse, seaduse alusel antud määruse ega halduslepinguga volitatud täitma avaliku halduse ülesandeid. Riigi huvid EIS-i eesmärkide saavutamisel on osa kogu Interneti kogukonna ühistest huvidest. .ee-lõpulise tippdomeeni haldamise tegi EIS-ile ülesandeks ICANN oma sisereeglite ja rahvusvahelise tava kohaselt.
 2. Domeeninimede haldus ei ole avalik ülesanne. Riik on EIS-i asutanud, pidades silmas avalikku huvi, ent positiivses õiguses puuduvad normid, mis reguleeriksid domeeninimede haldamist ja registreerimist või millest saaks tõlgenduse teel tuletada riigi või muude avalik-õiguslike isikute ülesande sellist teenust tagada. Konkurentsiseaduse (KonkS) tähenduses on EIS ettevõtja, kes pakub kaubaturul .ee-maatunnusega tippdomeenidele juurdepääsu, konkureerides Euroopa Liidu .eu-lõpulise tippdomeeni haldajaga ning .com- ja .net-lõpuliste pakkujatega. EIS ei ole monopolne teenusepakkuja. Juurdepääsu pakkumine ei toimu solidaarsuse põhimõttel ega ole seotud avaliku võimu volituste teostamisega. EIS-i tegevust domeenide haldamisel ei rahastata riigieelarvest, vaid EIS teenib vajalikud vahendid registreerimistasudest, mida maksavad registripidajad.
 3. EIS-i valduses olev teave domeeninimedest ei ole andmekogu AvTS tähenduses, kuna EIS-i hallatavate andmete kohta õigusakt puudub ning sellele ei laiene avalikkuse kättesaadavuse nõue. Paralleelide tõmbamine kaubamärgi ja ärinimede õigusliku regulatsiooniga ei ole põhjendatud. Riik on andnud kaubamärkidele ja ärinimede seadusega spetsiifilise tähenduse, kuivõrd neid tunnuseid omistatakse ja hallatakse riiklike andmekogudega. Niisamuti ei ole kohaldatav analoogia maakatastri ja kinnistusraamatu andmetega, kuna need on seadusega asutatud andmekogud AvTS § 43¹ lg 1 mõttes. Rahvastikuregistri puhul ei saa jälle füüsilisi aadresse piiramatult konkreetsete isikutega seostada, kuna isik saab nõuda põhjendatud vajaduseta kuni 100 inimese elukoohaandmete väljastamist aastas. Kui füüsilise isiku elukoha tänava aadress sõltub isiku deklareeritud elukohast, siis domeeninimi valitakse vabalt ning see võib sisaldada mis tahes isiku valitud andmeid.
 4. Kuna avalik-õiguslik regulatsioon .ee-lõpuliste domeenide haldamisel puudub, allub see eraõiguse normidele – seadusele ja tavale – ning iseregulatsioonile. Sarnaselt sätestavad EIS-i domeenireeglid, et EIS haldab tippdomeeni Interneti kogukonnas üldtunnustatud juhiste ja tavade koha-

selt. Mujal maailmas haldab maatunnusega tippdomeene valdavalt kas teadusasutus või eraõiguslik isik. Näiteks Rootsis on selleks sihtasutus, Lätis ja Leedus teadusasutused ning Saksamaal mittetulunduslik ettevõtte DENIC eG. Seejuures ei ole DENIC eG-le eraõigusliku isikuna antud avaliku ülesande täitmist ning ta ei ole avaliku teabe regulatsiooni subjekt (tl 60–61). Euroopa Riiklike Tippdomeenide Registrite Nõukogu (CENTR) 29 liikmest ei väljasta registriandmeid 25 ning ülejäänud neli registrit näevad tsoonifaili avaldamise tingimusena ette vastava teabe saajaga lepingu sõlmimise, mis fikseerib teabe kasutamise tingimused ja piirangud ning tasu maksmise. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 22.04.2002 määruses nr 733/2002 .eu-lõpulise tippdomeeni kasutuselevõtu kohta ja Euroopa Komisjoni 28.04.2004 määruses nr 874/2004, millega kehtestatakse .eu-lõpulise tippdomeeni rakendamise ja kasutamise üldeeskirjad ning registreerimise põhimõtted, rõhutatakse, et register peab olema mittetulunduslik organisatsioon, mille kehtestatud lõivud peavad olema otseselt seotud tehtud kulutustega. .eu-lõpulise tippdomeeni haldamisele kohalduvad üldised Internetile omased mittesekkumise, isejuhtimise ja iseregulatsiooni põhimõtted. Seejuures ei avalda .eu-lõpulise tippdomeeni haldaja EURid registreeritud domeenide nimekirja. Samal ajal kahjustaks domeeninimekirja avaldamine domeeni registreerijate huvisid, kes avalikustamist ei soovi. Arvestades, et EIS-i peamine konkurent EURid andmete jaoks on kolmandatele isikutele ligipääs piiratud, saaksid EIS-i huvid kahjustatud: väheneks tulubaas ja võime ülesandeid täita.

5. Kaebaja huvi saada domeeninime nimekirja on äriühing. Teabenõude rahuldamisega on kaebajal võimalus lihtsal viisil teada saada, milliseid domeeninimesid pole pikendatud, ning teenida tulu andmete töötlemisest. Arvestades EIS-ile kaebaja kohta laekunud etteheiteid Interneti kogukonna tavade vastu oleva tegevuse kohta, on tõenäoline, et kaebaja eesmärk andmeid saada ei ole puhtalt statistiline. Kaebaja tegeleb tähtaegselt pikendamata unustatud registreeringuga domeenide registreerimise ja müügi. AvTS eesmärk ei ole soodustada andmete pahauskse kasutamise võimalusi. Statistilistel ja uurimistöö eesmärkidel on kaebajal võimalus kasutada Rahvusraamatukogu veebiarhiivi ning saada infot .ee-lõpuliste veebilehekülgede kohta.
6. Kaebaja äriühing huvi domeeninimekirja vastu ei kaalu üles eraisikute õigust informatsioonilisele enesemääramisele ning huvi ärisaladuse kaitse vastu. Tsoonifaili abil on võimalik tuvastada kõigi registreeritud domeenide omanikud ja nende isikuandmed, sh e-posti aadressid. Domeeninime nimekirja abil on võimalik andmeid töödelda ka viisil, mis võimaldab koostada andmebaasi inimestest, kes toetavad veebilehel teatud maailmavaadet või poliitilist veendumust. Lisaks on võimalik tuvastada, kui isik on sama nime või e-posti aadressiga kasutanud teisi Interneti keskkondi. Ka Saksamaal, mille isikuandmete kaitse põhimõtted Eestist oluliselt ei erine, kaitstakse nii identifitseeritud kui identifitseeritava isiku andmeid (tl 61). Füüsiliste isikute puhul on isiku seostamisel registreeritud domeeni ja kontaktandmetega tegemist isikuandmete töötlemisega, mis on lubatud vaid seaduses sätestatud juhtudel. Isikuandmete kaitse seaduses (IKS) puudub aga alus isikuandmete lihtsustatud töötlemiseks. Lisaks ei ole domeenide registreerijad andnud EIS-ile ega registripidajatele nõusolekut oma andmete töötlemiseks ja kolmandatele isikutele edastamiseks.
7. Domeeninime avalikustamine kahjustab ärisaladust. Nimelt on domeeni registreerimine ettevõtjate jaoks sageli esimene samm võimaliku uue toote või kaubamärgi turuletoomiseks. Uue domeeni registreerimise eesmärgiks võib olla ka ühekordne turunduskampaania, mille nimi või hüüdlause ei pruugi kaubamärgina olla kaitstav või selle kaitsmine otstarbekas. Sellise domeeninime teada saamine nimekirja valdamata on vähetõenäoline. Teabenõude rahuldamine võimaldaks konkurentidel ärisaladuse tuvastamist ärinime, tegevusvaldkonna või muu äratuntava tunnuse alusel. Sellisena kahjustaks domeenide nimekirja avalikustamine ausat konkurentsi, jätaks ettevõtjad ilma võimalusest saada põhjendatud konkurentsieelis ning ei oleks seetõttu ilmselgelt proportsionaalne ettevõtlusvabaduse riive.
8. Kuigi WHOIS päringu abil on võimalik teada saada iga domeeni omaniku nimi ja e-posti aadress, ei tähenda see, et domeeni registreerimise taotlusega oleks isik andnud automaatselt nõusoleku oma isikuandmete avalikustamiseks, ja töötlemise laiendamise tema huve ei kahjustaks. Isikuandmeid võib töödelda vaid määratletud ja õiguspärastel eesmärkidel minimaalses vajalikus ulatuses, kusjuures piirata tuleb isikuandmete muul viisil kasutamist. WHOIS üksikotsing võimaldab

eelkõige konkreetse domeeni omanikuga ühendust võtta, kui domeeni all toimuv mingi ebasooviv tegevus, näiteks saadetakse rämpsposti. EIS rikuks kaebaja nõutud andmete väljastamisel ka domeenide registreerijatega sõlmitud lepinguid. Lepingu põhjal on isikud andnud nõusoleku enda andmete avalikustamiseks üksnes WHOIS päringu üksikotsinguga.

9. Õiguskindluse põhimõtte ei saa olla aluseks väär halduspraktika jätkamiseks. Hea halduse põhimõtte nõuab jällegi, et avalik haldus toimiks seaduslikult ja vajadusel muudaks varasemat ebaõiget praktikat. Eraelu puutumatus, ettevõtlus- ja eneseväljendusvabaduse piirangute kehtestamine ilma seadusest tuleneva aluseta, sh seaduse tekstist kõrvalekalduva laiendava tõlgenduse kaudu, oleks lubamatu.
4. Oma vastuses kaebusele jäi AKI suuresti 15.04.2015 vaideotsuses nr 2.1-3/15/421 toodud seisukohtade juurde.
 1. Domeeninimede registreerimine on olemuslikult avalik ülesanne, kuna tagatakse teenuse kättesaadavus: inimestel on võimalus domeeninimi registreerida. Kui domeeninime registreerimine teenus eksisteerib, lasub riigil kohustus tagada põhiõiguste, nagu ettevõtlusvabaduse, sõnavabaduse, eraelu puutumatus, kaitse. Õiguste kaitse tagatakse õigusliku regulatsiooniga, mis näeb ette järelevalve ja vastutuse. Eraõiguslikule teenusele kohalduvad eraõiguse normid. Riik ei ole avaliku ülesande täitjaks osas, mis puudutab ICANN-ilt saadud ülesandeid, kuna ICANN teeb otsustused iseseisvalt ja riik mõjuta ICANN-i seatud tingimusi.
 2. Avaliku ülesande täitmine on EIS-ile delegeeritud puudulikult. Avaliku ülesande täitmine on delegeeritud VV korralduse nr 39 alusel tsiviilõigusliku lepinguga – sihtasutuse asutamislepinguga MKM-i ja Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liidu vahel. EIS-i asutamisleping ei ole olemuslikult eraõigusliku juriidilise isiku asutamisleping ning see ei vasta sisu poolest halduskoostöö seaduses sätestatud halduslepingu tingimustele. EIS on loodud riigi algatusel ning riik osaleb selles riigivaraseaduse § 10 lg 1 p 2 kohaselt avalikul eesmärgil. Riik saab MKM-i kaudu mõjutada EIS-i tegevust niiviisi, et määrab ja kutsub tagasi nõukogu liikmed.
 3. Arvestades, et VV korralduses ning EIS-i asutamislepingus on viimasele pandud avaliku ülesandena domeeninimede registri pidamine, siis tuleks seda käsitleda riigile kuuluva, eraõigusliku isiku peetava andmekoguna, millele kohalduvad AvTS-is sätestatud riigi infosüsteemi nõuded. Kuna aga EIS ei täida ühtegi seaduses sätestatud avalikku ülesannet, ei ole võimalik nõuda domeeninimede registri kui andmekogu viimist vastavusse AvTS nõuetega.
 4. Nõue, et ühetaolisi olukordi tuleb lahendada ühtemoodi, ei tähenda, et haldusorgan ei saa muuta oma halduspraktikat, kui ta leiab, et senine praktika ei ole kooskõlas seadusega. 2011. aastal tehtud ettekirjutuse vaidlustas EIS kohtus, misjärel jõudsid EIS ja tookordne teabenõudja kohtuvälise kokkuleppeni: teabenõue täideti teatud tingimustel ning EIS loobus kaebusest.
 5. Kui EIS lugeda teabevaldajaks ja domeeninimekirja avalikuks teabeks, peaks sellele teabele juurdepääsu piiramiseks olema seaduses sätestatud alus. Kuna eriseadust domeeninimede registreerimise kohta ei ole, saab juurdepääsupiirangu alus tuleneda üksnes AvTS §-st 35. EIS ei ole põhjendanud, millisel AvTS §-is 35 sätestatud alusel, millisele teabele ja miks peaks juurdepääsupiirangu seadma. WHOIS otsingu kaudu on eraelulised andmed kättesaadavad ning juriidiliste isikute puhul ei ole eraeluliste andmete kaitse nende olemusega seotud. Avalikustatud isikuandmete kohta üksikpäringute tegemine on lubatav, sest seal on mahukale isikuandmete töötlemisele seatud tõke – üksikpäringu vorm. Üksikpäring, näiteks kinnistusraamatus, ei riiva isiku eraelu puutumatus ülemäära. Andmesubjekti kahjustab masspäringute tegemine, sest see võimaldab erinevates andmebaasides sisalduvat teavet kombineerida. Taaskasutatavad saavad registreeritud andmed olla üksnes isikustamata kujul. Isikuandmete kaitse regulatsioon puudutab üksnes füüsilisi isikuid. Domeeninimi ei sisalda isikuandmeid iseenesest, v.a juhul, kui see koosneb inimese ees- ja perekonnanimest. Seega ei saa domeeninimede nimekirja käsitleda isikuandmetena.
 6. EIS-i kodulehe päringumootor domeeninime välja mõelda ei aita. Juurdepääsupiiranguta teabe taotlemisel ei pea teabenõudja selgitama, miks ta küsitud andmeid vajab ning teabenõude täitmine ei sõltu teabe küsimise eesmärgist. Seega ei saa domeeninimede nimekirjana nõudmise korral teabenõuet lugeda täidetuks EIS-i kodulehel asuva päringuvormi juurde juhatamise kaudu. EIS

peaks teabenõudjaid kohtlema võrdselt. Monopoolse teenuse osutamisel peab riik tagama, et teenuse osutamisel koheldaks teenuse tarbijaid ühetaoliselt.

7. Avaliku teabe regulatsioon ei reguleeri avalikes huvides osutatava teenuse raames tekkivate eraõiguslike lepingute sisu. Kuigi domeeninimed haldamine on avalik ülesanne, siis domeeninimed registreeritakse eraõigusliku lepingu alusel. Nii ei saa teabenõudega küsida välja iga konkreetse domeeninime registreerimisega seotud andmeid. Domeenime registreerija andmed võivad, aga ei pea olema avalikult kättesaadavad. Tegemist on ülemaailmse küsimusega, mida arutab ka ICANN.
 8. MKM-i väited isikuandmete kaitse vajaduse kohta on otsitud. Näiteks majandustegevuse registris on kõigile kättesaadavad raadioamatööride isiku- ja kontaktandmed.
 9. AKI ei oska hinnata, kas domeeninimed nimekirjana väljastamine peaks olema tagatud ettevõtlusvabaduse eesmärgil. EIS on turul monopoolses seisundis ning haldab avalikku ressursi. Analoogiat kohaldades ei ole kaubamärkide täielik nimekiri kättesaadav, kuigi kaubamärke registreerib riigiasutus ning registrile kohaldub AvTS regulatsioon. Põhiseaduslikkuse aspektist saab hinnata seda, kas kaebajal peaks olema ettevõtlusvabaduse teostamiseks õigus domeeninimekirja saada ning kas riik on selles osas jätnud täitmata oma PS §-ist 14 tuleneva põhiõiguste tagamise kohustuse. Kaebaja õigusi ei riku olukord, kus välismaalased domeeninimesid registreerivad.
5. Menetlusse on haldusorganina kaasatud MKM, kes nõustub EIS-o esitatud seisukohtadega.
1. EIS eraõigusliku juriidilise isikuna ei täida seaduse, haldusakti ega halduslepingu alusel avalikke ülesandeid ega ole seega teabevaldajaks AvTS mõistes. Niisamuti ei oma EIS avalikku teavet. Kuna domeeniregistri pidamine ei ole delegeeritud EIS-ile seaduse, haldusakti ega halduslepinguga, puudub AKI-l õigus kohustada EIS-i täitma kaebaja esitatud teabenõue AvTS alusel. Olemasoleva materjali pinnalt ei ole tuvastatav EIS-i loomise eesmärk riigivaraseaduse kontekstis.
 2. Domeenihaldus ei ole avalik ülesanne, kuigi selle vastu võib avalikkusel olla huvi. Domeenihaldus allub eraõiguse normidele ja iseregulatsioonile. Ülemaailmset domeeninimed süsteemi (DNS) haldab ICANN, kellel on oma asutamisdokumentidest tulenevalt õigus delegeerida tsoonide, sh maatunnusega domeeninimed, nagu .ee-lõpuliste domeeninimed, haldusvastutust. Kui võrd ICANN arvestab geograafilise tunnusega tsooni delegeerimisel vastava geograafilise asukoha avalikku huvi, peab tsooni haldaja omama kohaliku internetikogukonna, s.o teenuseosutajate, internetikasutajate ja riigi, toetust ning tehnilist valmisolekut. Ühtlasi peab delegatsiooni taotleja tõendama ICANN-ile asjaomase riigi valitsuse nõusolekut või taotlusele vastuseisu puudumist. ICANN teeb delegeerimisotsuse siiski iseseisvalt.
 3. 2008. aastal koostatud Eesti domeeninimed haldamise ja registreerimise korraldamise parandamise kontseptsioonis (kontseptsioonis) ei taotlenud MKM VV-lt Eesti domeeninimed ja haldamise õiguslikku reguleerimist. Vajalikuks peeti sellise eraõigusliku organisatsiooni loomist, millel oleks võimekus ja Interneti kogukonna toetus, et ICANN delegeeriks talle .ee-lõpuliste domeeninimed registreerimise. Domeeninimed registreerimist nähakse arenenud riikides valdavalt eraõigusliku suhtena ning eelistatakse eneseregulatsiooni õigusliku regulatsiooni asemel – sarnasel seisukohal oli ka VV, kiites 2008. a heaks kontseptsiooni. Hetkeolukorras ei pea MKM tungivalt vajalikuks domeeninimed registreerimise õiguslikku korraldamist, kuna praegune korraldus toimib praktikas hästi.
 4. Kaebaja seisukohad on pealiskaudsed ning tuginevad peamiselt 28.02.2011 AKI vaideotsuse seisukohtadele, kus kaebaja ei olnud menetlusosaliseks. Sellisena ei näe MKM, kuidas kaebaja õigusi oleks rikutud.

KOHTU PÕHJENDUSED

6. Asjas on esmalt vaidluse all kas EIS on AvTS § 5 lg 2 tingimustele vastav isik ja seega teabevaldajaks, kellel on kohustus teabenõudele vastata (AvTS § 6). AvTS § 5 lg 2 sätestab, et eraõiguslikule juriidilisele isikule ja füüsilisele isikule laienevad 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. Seega on käesolevas asjas määrava küsimusega, kas EIS täidab avalikke ülesandeid, sh osutab avalikke teenuseid.

Vastav küsimus on tihedas seoses ka halduskohtu pädevusega käesolevas asjas, kuna HKMS § 4 lg 1 kohaselt on halduskohtu pädevuses üksnes avalik-õiguslikus suhtes tekkinud vaidluste lahendamine. Tavapäraselt peab kohus otsustama, kas kaebuse lahendamine on halduskohtu pädevuses, kohe menetluse alguses ning pädevuse puudumise tõttu kaebuse tagastama (HKMS § 121 lg 1 p 1). Kohtule ei ole erinevalt olukordadest, kus kaebajal puudub kaebeõigus või kaebuse eesmärki ei ole võimalik saavutada, kaalutusõigust, kas kaebus tagastada või lahendada sisuliselt (HKMS § 121 lg 2). Samas on käesolevas asjas halduskohtu pädevuse küsimus väga tihedalt seotud vaidluse sisulise esemega, mistõttu pidas kohus vajalikuks viia läbi menetlus täies ulatuses ning otsustada kohtu pädevuse olemasolu koos vaidluse põhiküsimuse, AvTS § 5 lg 2 kohaldumisega käesolevas asjas, lahendamise. Vastavalt lõplikule lahendusele, otsustas kohus ka käesoleva lahendi formaalse vormi.

7. Kohus on poolte õiguslike argumente arvestades jõudnud järeldusele, et EIS täidab avalikku ülesannet, kuna ta osutab avalikku teenust. Seega on kohtul ka pädevus vaidlus lahendada ning kohtuasi tuleb lahendada sisulise otsusega.

Esmalt, avalik ülesanne või avalik teenus ei pea olema *expressis verbis* õigusaktides sellisena määratletud. Riigil või avalikul võimul laiemalt on võib tuleneda avaliku ülesande täitmise kohustus selle ülesande olemusest tulenevalt sõltumata sellest, et seadusandja ei ole pidanud vajalikuks ülesannet õigusaktides reguleerida. Kohus leiab erinevalt Riigikohtu erikogu 16.02.2010 määruse nr 3-3-4-1-10 punktis 5 sedastatust, et avaliku ülesande olemasolu ei sõltu seadusandja otsustusest, vaid laiemalt põhiõiguste ja ülekaaluka avaliku huvi olemasolust. Seadusandja ei saa vabaneda põhiõiguste ja/või avaliku huvi kaitsekohustusest või laiemalt avaliku teenuse osutamise kohustusest üksnes tegevusetusega, jättes avaliku ülesande või teenuse sellisena reguleerimata. Riigivõim ei vabane ka avaliku teenuse osutamise või reguleerimise kohustusest, kui ilma reguleerimata toimib teenus riigi hinnangul hästi.

8. Samas on ka käesoleval juhul võimalik esmalt kontrollida, kuidas on riik ise EISi ülesandeid käsitlenud. Vabariigi Valitsuse 05.02.2009 korraldusega nr 39 „Volituste andmine Eesti Interneti Sihtasutuse asutamiseks“ volitati majandus- ja kommunikatsiooniministrit asutama riigi osalusega Eesti Interneti Sihtasutus ning sihtasutusele üle andma rahalise sissemaksena 200 000 krooni; samuti määrati Eesti Interneti Sihtasutuse riigipoolseks asutajaõiguste teostajaks Majandus- ja Kommunikatsiooniministerium.

Sihtasutuse asutamiseotsuse ning sihtasutuse registreerimisel tegutses Eesti Vabariigi nimel majandus- ja kommunikatsiooniminister (tl 42). Samas avalduses kinnitati sihtasutuse eesmärgi (p 3) ja sihtasutuse põhikirja (p 9). EISi põhikirja p 2.1.2 (tl 45 pöördel) kohaselt on EISi eesmärgiks Eesti maatumusega ning Eestiga seotud tipptaseme domeeninimede haldamine ning nende registreerimise korraldamine internetikogukonna, sealhulgas riigi ühistes huvides. Põhikirja punktid 2.1.1. ja 2.1.3 sätestavad eesmärkidena ka Eesti interneti kogukonna esindamise ICANNi ja teiste asjaomaste organisatsioonide juures ning domeeninimede registri nõuetekohase pidamise, arvestades elektroonilises keskkonnas esinevaid julgeolekuriske. Samu riske on rõhutatud ka Vabariigi Valitsuse 05.02.2009 istungi kommenteeritud päevakorra punktis 10¹.

Kohus leiab, et Vabariigi Valitsuse korralduse alusel sihtasutust registreerimise toimingus osaledes tegutses majandus- ja kommunikatsiooniminister riigivõimu esindajana ning seega tema poolt antud nõusolek, heakskiit või aktiivne osalus EISi eesmärkide sätestamisel tuleb lugeda riigi tegevuseks.

¹ <https://valitsus.ee/et/uudised/valitsuse-05022009-istung-kommenteeritud-paevakord>

Seega on riik avaliku võimuna sedastanud, et EISi poolt Eestiga seotud tiptaseme domeeninimede haldamine ning nende registreerimise korraldamine on muu hulgas riigi ühistes huvides, mitte üksnes erahuvides. Kohus märgib, et praktikas võib esineda ka hübriidakte, kus avalik võim teeb üheaegselt nii tsiviilõigusliku tahteavalduse (sihtasutuse registreerimine) kui ka teostab avalikku võimu (täites Vabariigi Valitsuse korraldust) ehk sellisel juhul sisaldub avalik-õiguslik otsustus varjatult haldusorgani tsiviilõiguslikus tahteavalduses endas². Käesoleval juhul on majandus- ja kommunikatsiooniminister notariaaltehingus osaledes (tl 42 jj) andnud haldusakti EISi asutamise ja talle ülesannete andmise kohta.

Teiseks nähtub juba Vabariigi Valitsuse korraldusest, et sihtasutuse loomiseks anti sissemaksena 200 000 krooni. Riik on riigivara käsutamisel seotud enda kehtestatud reeglitega, sealjuures riigivara-seadusega. Sihtasutuse loomise eesmärk on v ara valitsemine ja kasutamine põhikirjaliste eesmärkide saavutamiseks (sihtasutuste seaduse § 1 lg 1). Riigivara-seaduse § 10 lg 1 kohaselt valitsetakse riigivara:

- 1) riigivõimu teostamiseks;
- 2) muul riigivara valitseja poolt määratud avalikul eesmärgil;
- 3) tulu saamiseks;
- 4) reservina säilitamiseks.

Kohtule ei ole teada ning EIS ega MKM ei ole põhjendanud, et EISile eraldatud vara kasutatakse tulu saamiseks või reservina säilitamiseks. Seega on EISile eraldatud vara valitsemise eesmärgiks üksnes riigivõimu teostamine või muu avalik eesmärk, millest tuleneb ka ilmselgelt avaliku ülesande iseloom. Ei ole mõistlik eeldada, et EISile eraldatud vara kasutatakse mõnel muul, seaduses sätestamata ja seega lubamatul eesmärgil.

Eeltoodust tulenevalt on ka riik ise EISi loomises osaledes möönnud, et EIS on asutatud lisaks võimalikule erahuvile ka avalikes huvides ja eesmärkidel, millest tuleneb ka EISi eesmärgi – Eestiga seotud tiptaseme domeeninimede haldamine ning nende registreerimise korraldamine – avalik-õiguslik iseloom.

9. Kohus ei nõustu väitega, et EISile antud ülesannete avalik-õiguslikku iseloomu välistab see, et teenus on võrreldav eraõiguslikes suhetes osatataivate teenustega.

Esmalt leiab kohus, et asjaolu, et EIS on omakorda saanud .ee domeeni eraõiguslikus suhtes California osariigis registreeritud mittetulundusühingult ICANN, ei oma asjas tähtsust. Riik võib avalike ülesannete täitmiseks ressursse omandada eraõiguslikult ning see ei muuda ülesande täitmist samuti eraõiguslikuks. Sarnaselt ei muutu passide või ID-kaartide väljastamine või kinnipeetavate toitlustamine eraõiguslikuks vaatamata sellele, et teenuse osutamiseks vajalikud materjalid (passi toorikud, toit) on saadud eraõiguslikus suhtes. Riik on EISi asutajana siseriiklikult andnud domeeniregistri haldamise ülesande siseriiklikult EISile sõltumata EISi ja ICANNi vahelistest suhetest. Samuti ei ole oluline see, et teenuse rahastamine ei toimu riigieelarvest, sest mitmed riigi poolt tehtavad toimingud on teenust sooviva isiku enda poolt rahastatavad ja teenus peab olema kulupõhine (vt riigilõivuseadus, täpsemalt § 4 lg 1). Sealjuures tuleb arvestada, et riik on otsustanud teenuse eelmiselt teenusepakkujalt ülevõtmist rahastada 200 000 krooniga (vt otsuse eelmine punkt).

EISi tegevust ei saa kõrvutada ka turgu valitseva või monopoolse eraõigusliku ettevõtte tegevusega. Kui käsitleda EISi tegevust eraõiguslikuna, tuleks möönda, et sisuliselt võib igal muul isikul olla võimalik asutada oma eraõiguslik ettevõtte ja proovida asuda sama teenust osutama. Vaidlusaluse .ee-domeeni osas ei ole aga võimalik asutada uut domeeniregistri pidajat, kes saaks Eestis samaväärset, .ee domeeni registreerimise teenust osutada. Tegemist on riigi- ja/või rahvuspõhise domeeniga, millel

² Vt Halduskohtumenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne, § 5, osa VII p 2 b), lk 63

on väga tugev side Eesti riigi välise identiteediga. Nimelt näitab domeeninimes sisalduv maatunnus ära, millise riigiga on domeeninime registreerija soovinud end siduda ja/või kus ta soovib oma teenust osutada. Tegemist ei ole üksnes eraõigusliku tuvastusvahendiga, vaid üldteada asjaoluna registreerivad ka riigiasutused endale sama riigi maatunnusega domeeninime. Kuigi tegemist on reguleerimata riigi- või maasümboliga, on .ee-domeenil ilmselge side Eesti riigi ja/või rahvaga. Seda, et .ee kui Eesti märk on värv eestlasteni ja eestimaalasteni, on rõhutatud ka EISI strateegias aastateks 2016-2018. Samast dokumendist nähtub, et EISI missioon on Eesti maatunnusega ja Eestiga seotud tippdomeenide haldamine, arendamine ja turvalisuse tagamine, domeeninimede registreerimise korraldamine internetikogukonna, sealhulgas avalikes huvides.³

Sisuliselt on tegemist piiratud avaliku ressursiga, mille Eesti riigi huvides käsutamiseks esineb oluline avalik huvi. Kui käsitleda Eesti maatunnusega tippdomeeni eraõiguslikult, siis võiks ka lähtuda sellest, et tegemist on asendatava teenusega, st riik võiks igal ajal otsustada, et asub seda teenust ise osutama, asendades senise maatunnusega tippdomeeni millegi muuga. Samuti tuleks eeldada, et ei tekiks pikaajalisi probleeme, kui domeeniregistri pidaja osutuks pahatahtlikuks ja keelduks näiteks riigiasutuste domeene registreerimast, müüks omal algatusel domeeniregistri pidamise õiguse edasi vms. Eluliselt tekitaks aga riigi osaluseta või riigiga koostööd mitte tegev domeeniregistri pidaja sellise tegevusega Eesti riigile ja avalikkusele tõenäoliselt korvamatut kahju. Eeltoodust tuleneb ka oluline avalik huvi. Nagu ka MKM istungil mõonis, ei ole riigil ICANNi juures mingeid nõudeõigusi.

Kohus märgib täiendavalt, et ka MKM kaalus EISI loomise eel, kas luua täiendav avalik-õiguslik regulatsioon või osutada teenust eraõigusliku isiku kaudu.⁴ Eeltoodu näitab, et ka riigi jaoks ei ole olnud tegemist oma olemuslikult tingimata eraõigusliku teenusega, mille avalik-õiguslik iseloom tuleks riigile üllatuslikult.

10. Halduskohtumenetluse seadustiku kommenteeritud väljaandes on käsitletud avalik-õigusliku suhte (§ 4, lk 39) piiritlemisel funktsionaalset aspekti. Leitud on, et avaliku võimu teostamisena ei käsitleta praktikas üksnes asutuse juriidilisi eesõigusi, vaid ka faktilist ja majanduslikku mõju, mida otsustus võib isiku õiguste suhtes omada. Lisaks võib suhte avalik-õigusliku iseloomu kasuks rääkida veel huvi asutuse tegevuse vastu (huviteooria), asümmeetriline jõudude vaherkord poolte vahel (subordinatsiooniteooria) ning asutuse eriõigused või -kohustused võrreldes tavapärasest tsiviilkäibes osalejatega (subjektiteooria), samuti praktilised argumendid, mis õigustavad üksikisiku kaitsmist avalikule õigusele omaste lisatagatistega. Vaidluse vahendamisel määratakse kindlaks elemendid, mis mõjutavad küsimuse kuulumist avaliku või eraõiguse sfääri, ja uuritakse, millised elemendid on ülekaalus.

Domeenide registreerimisel ja haldamisel on puutumus mitmete põhiõiguste ja avaliku huviga:

- vajadus vältida domeeninimede spekulatsiooni ja kuritarvitamise eesmärgil registreerimist; vajadus tagada domeeninime kooskõla avaliku korraga (Euroopa Parlamendi ja Euroopa Liidu Nõukogu 22.04.2002 määrus nr 733/2002)
- pärimisõiguse tagamine (Euroopa Komisjoni 28.04.2004 määrus nr 874/2004);
- vajadus tõrjuda teise isiku poolt kellegi nime kasutamist domeeninimes, kaubamärgiomanike õiguste kaitse, õigus vabale eneseteostusele, eraelu puutumatusel ja sõnavabadusele, vajadus tõrjuda domeeninimede sihilikku hõivamist ja kauplemist (Õiguskantsleri 19.04.2007 märgukiri nt 7-4/070137/00702734⁵).

Ka EIS ise on sisulistes seisukohtades, miks tuleks andmete kaebajale väljastamisest keelduda, tuginedes mitmetele põhiõigustele või avalikule huvile: privaatsus ja eraelu kaitse, kommertsväärtusega teabe (kaubamärgid, ettevõtte edasine tegevusplaan) kaitse; vajadus välistada rämpsposti saatmist,

³ http://media.voog.com/0000/0037/4533/files/EIS_strateegia_2016-18.pdf

⁴ http://media.voog.com/0000/0037/4533/files/Vabariigi_Valitsuse_kontseptsioon.pdf lk 5

⁵ http://www.eenet.ee/EENet/assets/docs/oiguskantsler_majandusministeeriumile_feb2007.pdf

mittesoovitud turundust ja domeenispekulantide tegevust (tl 39 jj). Samu seisukohti on korratud vastuses kaebusele (tl 56).

Muu hulgas nähtub domeeniregistri pidamise ja haldamise olulisus avalikes huvides ja vajadus tagada selle kaudu ühiskonna turvalisus selles, et EISi nõukokku kuulub ka Siseministeriumi sisejulgeolekupoliitika asekancler⁶.

11. Hinnates avalikku huvi ja põhiõigusi, mille kaitsmisele tuleb domeeniregistri haldamisel tähelepanu pöörata, selle teenuse asendamatus ja tihedat seost, mida see loob registreerija ja Eesti riigi vahel kogumis, siis on tegemist ülekaalukate argumentidega, miks käsitleda domeeniregistri pidamist ja haldamist avaliku teenusena. Lisaks üldistatud avalikule huvile on asjas oluline ka suure hulga üksikisikute sarnased huvid (õigus eraelu puutumatus, hea nime kaitse, ärisaladuse, pärimisõigusele jne), mis kogumis moodustavad samuti avaliku huvi. Domeeniregistri pidamise ja haldamise eraõigusliku teenusena käsitlemiseks olulised argumendid puuduvad. Tegemist ei ole sellise õigussuhtega, kus tuleks eeldada poolte võrdsust ja vaidlusaluse teenuse lihtsalt asendatavust samalaadse teenusega.

Täiendavalt tuleb arvestada ka formaalset külge ehk riigi tegevust nii EISi loomiseks volituste andmisel, põhikirjaliste eesmärkide seadmisel (põhikirja p 2.1.2), vara kasutusse andmisel ning strateegia ja nõukogu koosseisu kujundamisel, on riik ise pidanud domeeniregistri pidamist ja haldamist oluliseks avalikuks ressursiks ja teenuseks, millel ei ole võimalik lasta üksnes eraõiguslikult vaba turu tingimustes kujuneda. Riik on küll vältinud vaidlusaluse teenuse seaduse või muu õigusakti või sõnaselge haldusaktiga reguleerimist, kuid arvestades riigi kaudseid tahteavaldusi on neist tuletatav ka riigi käsitus EISi kui avaliku teenuse osutajast.

12. Kuna kohus on leidnud, et EIS osutab avalikku teenust ja kaebaja on taotlenud selle avaliku teenuse osas teavet, s.o domeeninimede nimekirja, kohaldub EISile ka AvTS § 5 lg 2 regulatsioon. Järgnevalt kontrollib kohus, kas EIS on õiguspäraselt keeldunud kaebaja teabenõudele vastamast. Kohus märgib, et AvTS teabenõudele vastamise regulatsioon ei sõltu sellest, kas tegemist on seaduse või selle alusel reguleeritud andmekoguga. Samuti ei ole teabenõudele vastamisest võimalik keeldude teabenõudja eesmärgist lähtuvalt, kui eriseadus seda ei täpsusta. Käesoleval juhul selline piirang seaduses või muus õigusaktid domeeniregistri kohta puudub.

EIS on tuginenud teabenõude täitmisest keeldumisel AvTS § 35 lg 1 p-le 17, mille kohaselt tunnistab teabevaldaja asutusesiseseks teabeks teabe, mille avalikustamine võib kahjustada ärisaladust. Kohtumenetluses on EIS täiendavalt tuginenud ka sama lõike punktidele 11 ja 12, kuna vastustaja hinnangul on tegemist teabega, mis sisaldab delikaatseid isikuandmeid ja/või isikuandmeid, kui sellisele teabele juurdepääsu võimaldamine kahjustaks oluliselt andmesubjekti eraelu puutumatus. Teabenõudele vastamisest ei ole käesoleval juhul võimalik keelduda muul, kui seadusest tuleneval alusel, sh ka mitte tava alusel.

Kaebaja on taotlenud .ee-lõpuliste tippdomeenide nimekirja väljastamist, ilma sellele nimekirjale täiendavate andmete lisamiseta. Domeeni nimetus (nt just.ee, kohus.ee, riigikohus.ee) iseenesest ei sisalda ärisaladust ega isikuandmeid. Ärisaladusest või isikuandmeteks saavad siiski olla üksnes andmed, mis on kindla isikuga seostatavad. Käesoleval juhul on domeeni nimetus võrreldav füüsilise aadressi (nt Pärnu mnt 7) või konkreetse varaga (sh kinnistu või sõidukiga). Füüsilised aadressiandmed või ka vara (nt asukohaga Pärnu mnt 7 või sõiduk konkreetse registreerimisnumbriga) ei ole ei ärisaladuseks ega isikuandmeteks. Isikuandmeid on aadressi või vara alusel võimalik tuvastada teiste andmekogude, s.o rahvastikuregister, kinnistusraamat, liiklusregister vms vahendusel, mille kättesaadavus on eraldi reguleeritud. Eeltoodust tulenevalt ei ole aga täna konkreetse hoone aadressi või

⁶ <http://www.eis.ee/eis/noukogu>

sõiduki registrinumbriga avaldamine käsitletav ärisaladuse või isikuandmete avaldamisena. Vajadusel tuleb kaitsta pigem seda, kuidas on nende andmete alusel avalikkuse jaoks võimalik andmeid seostatult kätte saada.

Samuti ei sisalda domeeni nimetus ühegi isiku eraelulisi ega delikaatseid isikuandmeid, s.o IKS § 4 lg 2 mõttes andmeid isiku poliitiliste vaadete, usuliste ja maailmavaatelistest veendumustest, etnilise päritolu, rassilise kuuluvuse, tervises seisundi, puude, pärilikkuse, seksuaalelu, ametiühingu liikmelisuse või süüteo toimepanemise või ohvriks langemise kohta enne avalikku kohtuistungit või biomeetrilisi andmeid. Kui mõni isik on otsustanud kujundada domeeninime kuju sellisena, et see sisaldab mõne isiku delikaatseid isikuandmeid, on kas tegemist isiku enda vaba valikuga (enda andmeid avaldades) või võimaliku tsiviilvaidlusega, kui avaldatud on teise isiku andmeid. Sellisel juhul on ka selline domeeninimi kas EISi kodulehel oleva otsingu kaudu kättesaadav ja õiguste riive toimub teabenõudele vastamisest sõltumatult.

13. Ka käesoleval juhul ei ole probleemi tuumaks mitte domeeninimede kättesaadavus, vaid EISi kodulehel domeenide konkreetsete isikutega seostamise võimalus. Eeltoodu ei muuda aga domeenide nimekirja kaebajale väljastamist ärisaladuse või isikuandmete avalikustamiseks.

Domeeninimi oma olemuselt täidabki informatsiooni edasikandmise ülesannet. Huvitatud isikule võib anda teavet nii domeeninimetuse ise kui ka domeeninimetuse veebilehitsejasse sisestamisel saadud koduleht. Seega füüsilise maailmaga analoogiat tuues on tegemist teavet edasi kandva sildiga, mis võib anda teavet nii ise kui ka huvilist sildi omanikku tegevuskohta juhtides. Seega isiku, kes domeeni registreerib, eesmärgiks ongi teavet edasi anda ning see võimalus, et domeeni nimetus võib olla huvitatud isikutele avalik või teada, ei saa domeeni registreerijale olla üllatuslik. Huvitatud isik võib ise juhuslikult sattuda soovitud veebilehele või sama veebilehe kontrollimiseks EISi kodulehel sisestada. Asjas ei ole vaidlust selle üle, et EISi kodulehel (<http://www.eis.ee/>) on igal huvilisel võimalik sisestada soovitud domeeni nimi ja saada sellele vaste, kas ja kelle nimel on domeen kasutuses. Seega on kõik kaebaja soovitud andmed, küll teises vormis, vastustaja kodulehel kättesaadavad. Sellisel viisil on väidetavad ärisaladused või isikuandmed igal juhul vastustaja poolt juba täna avalikustatud ja nende täiendav avalikustamine kaebajale mõnes muus vormis ei saa neid andmeid täiendavalt kahjustada. Muu hulgas on avalikult kättesaadavad andmed nii registreeritud kaubamärkide kui ka esitatud kaubamärgi registreerimise taotluste kohta.⁷

Kohus märgib, et kuna vaidlusalused andmed ja/või andmekogu ei ole õigusaktidega täiendavalt reguleeritud, ei ole ka seadusandja seni reguleerinud sarnaselt teiste andmekogudega, et andmeid on võimalik saada üksnes kindlas mahus või ennast tuvastades. Kuna selline regulatsioon puudub, tuleb lähtuda AvTS üldisest reeglistikust, mis ei näe ette teabenõudega nõutavate andmete mahu piiramist nt põhjusel, et sellisena satub isiku kätte liiga suur kogus andmeid, mille alusel on võimalik teha uusi järeldusi. Teabenõude täitmisest keeldumise alused on ammendavalt reguleeritud AvTS §-s 23, ning EIS kinnitas ka istungil, et andmete väljastamiseks puuduvad tehnilised raskused. Juhul, kui esineb oluline avalik ja ühine huvi nende andmete täies mahus väljanõudmise piiramiseks, kinnitab see veelkord täiendavalt kohtu järeldust, et tegemist on avaliku ülesandega, mille osutamist tuleks täiendavalt õigusaktidega reguleerida.

14. Järgnevalt lahendab kohus AKI vaideotsuse tühistamise küsimuse. HKMS § 45 lg 4 ja HMS § 87 lg 2 kohaselt võib vaideotsuse tühistamist kaebuses nõuda koos nõudega, mis jäeti vaideotsusega osaliselt või täielikult rahuldamata, või kui vaideotsusega on isiku õigusi rikutud muul viisil kui vaide osaline või täielik rahuldamata jätmise. Kaebaja ei ole käesolevas asjas väitnud, et vaideotsus rikuks tema õigusi vaidluse esemest (EISi poolt teabenõude täitmine) sõltumatult. Seega on küsimus selles, kas AKI vaideotsus tuleks tühistada seetõttu, et kaebaja põhinõue on rahuldatud. AKI vaideotsus tu-

⁷ <http://www.epa.ee/et/andmebaasid/kaubamarkide-andmebaasid>

leb tühistada käesolevas asjas üksnes juhul, kui AKI-l oli kaebaja vaide lahendamiseks pädevus ja AKI jättis ebaõigesti vaide rahuldamata. Kui AKI-l vaide rahuldamiseks pädevust ei olnud, ei saa ka primaarnõude rahuldamine tuua kaasa vaideotsuse tühistamist.

AKI on vaideotsuses leidnud, et ei saa ettekirjutust teha, kuna AvTS 5 lg 2 sätestab, et eraõiguslikule juriidilisele isikule ja füüsilisele isikule laienevad teabevaldaja kohustused üksnes siis, 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. AKI on asunud vaideotsuses läbivalt seisukohale, et tegemist on küll avaliku teenuse osutamise ehk avaliku ülesande täitmisega sama normi mõttes, mis tuleneb ka Vabariigi Valitsuse 05.02.2009 korraldusest nr 39 ja EISi põhikirjast, kuid samas ei ole domeeniregistri pidamist reguleeritud ühegi seaduse ega seaduse alusel antud õigusaktiga ning AKI saab kontrollida üksnes õigusaktide täitmist.

Kohus ei nõustu AKI seisukohaga. Vaideorgan on õigesti selgitanud, et riik on volitanud EISi domeeniregistri pidama avaliku ülesande ja/või teenusena Vabariigi Valitsuse 05.02.2009 korraldusest nr 39 ja EISi põhikirjast tulenevalt. Kohus märgib, et oluline vaheaste on ka majandus- ja kommunikatsiooniministri poolt sihtasutuse asutamisosuse tegemises ja sihtasutuse registreerimise avalduse esitamisel osalemine (tl 42), mida tuleb käsitleda haldusaktina, millega delegeeriti domeeniregistri pidamine riigisiselt EISile. *Expressis verbis* tuleneb volituse delegeerimine asutamisosuse ja sihtasutuse registreerimise avalduse lisast ehk EISi põhikirja punktist 2.1.2, mis on samuti haldusakti osaks. Kohus mõõnab, et tegemist ei ole õigusselge ja selgelt äratuntava haldusaktiga, vaid hübriidaktiga. Samas, kuna tegemist on siiski haldusaktiga ehk avaliku ülesande delegeerimisega, kohaldub käesolevas asjas AvTS § 5 lg 2 ning sellest tulenevalt on AKI-l ka AvTS § 45 lg 1 p 1 alusel järelevalve pädevus ning õigus ja/või kohustus teha teabevaldajale ettekirjutus. Nii AvTS § 5 lg 2 kui ka § 45 lg 1 p 1 on selles osas õigusselged ega võimalda järelevalvepädevust eitada. Kuna AKI on ebaõigesti keeldunud pädevuse puudumise tõttu järelevalve teostamisest, tuleb vaideotsus tühistada.

Kohus mõõnab, et AKI-l võib olla raskendatud teha EISi üle täies mahus järelevalvet, nt AvTS 5¹. peatükis sätestatud ehk andmekogu reeglite kohaldamise osas, kuna õigusaktidega ei ole lisaks EISile antud ülesande sisule muid andmekogu olulisi elemente seaduse või muu õigusaktiga kehtestatud. See ei välista aga muus ulatuses AvTS, IKS ja teiste õigusaktides ettenähtud isikute põhiõiguste kaitset. Kuni riik ei ole pidanud vajalikuks domeeniregistri pidamist täiendavalt reguleerida, ei saa tugineda ka domeeniregistri n.ö olemuslikele erisustele ning lähtuda tuleb AvTS üldisest regulatsioonist, sh andmete väljastamisest keeldumisel ja andmete asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamisel. Kui seadusandja soovib domeeniregistrist andmete väljastamist AvTSis sätestatud ulatuses piirata, tuleb vastavad normid ette näha seaduses (AvTS § 9 lg 1 ja § 35 lg 1 p 19).

15. Eeltoodust tulenevalt rahuldab kohus kaebuse täies ulatuses. HKMS § 108 lg 1 kohaselt kannab menetluskulud pool, kelle kahjuks otsus tehakse. Kaebaja on kaebuse esitamisel tasunud riigilõivu 15 eurot (tl 21). Arvestades seda, et vaideotsuse tühistamise on tinginud peaausjalikult primaar- ehk kohustamisnõude rahuldamine, peab kohus õiglaseks jagada kaebaja kasuks väljamõistetavad menetluskulud nii, et EIS tasub riigilõivust 2/3 ja AKI 1/3 ehk vastavalt 10 ja 5 eurot. Menetlusosaliste muud menetluskulud jäävad menetlusosaliste endi kanda.

/allkirjastatud digitaalselt/
Kadri Sullin