

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

**Eesti .ee lõpulist teise taseme
domeenimede haldamise ja
registreerimise korralduse
parandamise kontseptsioon.**

Tallinn 2008

Sisukord

1 Taust.....	3
2 Olukord Eestis.....	3
3 Ettepanekud.....	4
3.1 Domeenihalduse üldised põhimõtted.....	4
3.2 Õiguslik lähtekoht.....	5
3.3 Organisatsiooniline korraldus.....	5
3.4 Protsessi korraldus.....	6
3.5 Rahastamine.....	6
3.6 Reeglistik .ee lõpulist teise taseme domeeninimede registreerimiseks.....	7
3.7 Muudatuste läbiviimine.....	7
4 Muudatuste rakendamise mõju.....	8
5 Lisad:.....	8

1 Taust

Internetis kasutatakse toimimiseks vajalike aadresside (numbrite) paremaks meelespidamiseks ja ka teenuste sisule viitamiseks nimelisi tähiseid (aliasi). Neid nimelisi tähiseid moodustatakse hierarhilisel põhimõttel punktiga eraldatud domeeninimedest, kusjuures tippdomeeni nimi paikneb paremal. Tippdomeenid võivad viidata isiku tegevusvormile (.com – ettevõtte, .org –organisatsioon jne), mingile valdkonnale (.museum, .aero, .travel jne.) aga ka geograafilisele piirkonnale (.us –USA, .eu –Euroopa Liit, .ps –Palestiina alad, .ee –Eesti). Domeenime kuju ei ole mingis piirkonnas ega valdkonnas interneti kasutamise ning seal teenuste osutamise tingimuseks vaid pigem kasutajate turunduslikest ja muudest eelistustest lähtuv vaba valik.

Interneti nimeruumi (domeenide) haldamist koordineerib keskselt USA-s tegutsev eraõiguslik korporatsioon Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN), kelle tegevus ei ole suunatud kasumi teenimisele. ICANN delegerib geograafilise tipptaseme domeeni alla domeeninimede registreerimise edasi isikule, kellel on selleks soov, kohaliku Internetikogukonna (teenuseosutajad, kasutajad, valitsus) toetus ning tehniline valmisolek.

Mitmetes riikides on domeeninimede registreerimisega tegelevaks institutsiooniks eraõiguslik mittetulunduslik juriidiline isik, kellel on riigi heakskiit (Austria, Norra, Holland, Rootsi, Saksamaa, Prantsusmaa, Šveits, Iirimaa, Malta jne.). On ka riike, kus domeeninimede registreerimisega tegeleb riigiasutus, näiteks Valgevene ja Soome, ning riike, kus domeeninimesid registreerib äriettevõtte, näiteks Ukraina. Mõnes riigis (Slovenia, Läti, Leedu, Türgi) tegeleb domeenide registreerimisega akadeemilise suunitlusega avalik (avalik-õiguslik) institutsioon.

2 Olukord Eestis

Praegu on .ee teise taseme domeeninimede registreerimise korraldus Eestis väga segane, nii nagu see on kujunenud ajalooliselt ning aastate jooksul pole olulisi muudatusi toimunud. ICANN juures on .ee domeeni sponsororganisatsioonina registreeritud avalik-õiguslik isik Keemilise Bioloogia ja Füüsika Instituut (KBFI). Tehnilise haldamisega tegeleb Haridus- ja Teadusministeeriumi haldusalas olev hallatav riigiasutus EENet. ICANN-i juures registreeritud administraatoritena tegutsevad hea tahte korras eraisikud Endel Lippmaa ja Jaak Lippmaa. Domeeninimede haldamist finantseerib riigieelarvest Haridus- ja Teadusministeerium EENet-i kaudu. Kuigi domeeninimede registreerimisega tegeleb riigiasutus, pole tegevust seadustega reguleeritud ning vastav reeglistik on kehtestatud aastal 1992 administraatorite (Endel Lippmaa ja Jaak Lippmaa) poolt. Kehtiv redaktsioon jõustus 2001. aastal.

Tänane kasutusel olev süsteem ja reeglid on ajale jalgu jäänud. Kehtiva korra järgi saavad domeene vaid Eestis registreeritud juriidilised isikud ning eraldatakse vaid üks domeen juriidilise isiku kohta Puudustele on tähelepanu juhitud korduvalt, viimati Õiguskantsler

(.04.2007 – nr. 7-4/070137/00702734), Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liit (viimati 21.02.2008 nr. 3.1-1/2-1). Puudustena tuuakse välja, et praeguste reeglite järgi ei saa domeeni registreerida füüsilised isikud, juriidilised isikud ei saa registreerida rohkem kui ühte domeeni ja välismaa juriidilised isikud ei saa .ee lõpulist domeeni üldse. Paljudel juhtudel ollakse sunnitud tegema kehtivate reeglite suhtes erandeid (firmade ühinemine, nimevahetused: Hansapank – Swedbank jne.), mis muudab küsitavaks kogu protseduuri õiguspädevuse. Vaidluste lahendamist takistab osaliselt ebaselgus, kas on tegu avalik-õiguslike või eraõiguslike suhetega. Liberaalsetele domeenidele jagamise reeglitele üleminekut piirab ka praegune domeeninimede haldamise organisatoorne korraldus. .ee lõpuliste teise taseme domeenide ligikaudne arv täna on 60 000 (aastal 2001 -9000).

3 Ettepanekud

3.1 Domeenihalduse üldised põhimõtted

Arutus osalenud osapooled olid üksmeelel põhimõtete osas, kuidas .ee lõpuliste teise taseme domeeninimede registreerimine ja haldamine peaks toimuma. Vastavad põhimõtted, mille järgimisel õnnestuks vältida ka praegusi nurinat tekitanud probleeme, on järgmised:

1. Lähtudes ülemaailmsetest reeglitest korraldatakse Eestis domeeninimede registreerimist ja haldamist Interneti kogukonna vajadustega arvestavalt ning kohaliku Interneti kogukonna erinevaid osapooli kaasates.
2. Domeeninime registreerimise võimalus tagatakse ühtsetel ja mittediskrimineerivatel alustel kõigile Eesti kodanikele ja elanikele, Eesti juriidilistele isikutele ja asutustele.
3. Välisriikide isikutel, asutustel ja organisatsioonidel on domeeninime registreerimine võimalik, kui nad domeeninime registreeringuga seotud küsimustes on Eestis esindatud.
4. Lähtudes ülemaailmsetest reeglitest ei kasutata domeenide registreerimise käigus domeeninimede registrile laekuvaid võimalikke tasusid kasumi teenimiseks või muude tegevuste subsideerimiseks.
5. Eestis rakendatakse mudelit, kus domeeninimede registrisse kannete tegemine on delegeeritud ühtsetel ja mittediskrimineerivatel tingimustel teenust pakkuvatele registri poolt akrediteeritud isikutele või asutustele.
6. Domeeninimede registreerimisega seotud õiguslik raamistik, rakendatavad reeglistikud ja võimalikud osapoolte vahelised lepingutingimused määratlevad selgelt, millal on osapoolte vahel tegu avalik-õigusliku, millal eraõigusliku suhtega.
7. Domeeninimede registreerimine ja haldamine korraldatakse viisil, kus on tagatud stabiilne ja jätkusuutlik ning turvaliseks ja ajakohaseks registri toimimiseks piisav finantseerimismehhanism.

3.2 Õiguslik lähtekoht

Üheks põhiküsimuseks, millele on tähelepanu juhtinud ka Õiguskantsler, on selge määratlemise vajadus, kas ja kus on tegu eraõigusliku või avalik-õigusliku suhtega. Domeeninimede registreerimise üle peetud aruteludes on üheks võtmeküsimuseks olnud tegevuse seos põhiõiguste ja vabadustega. Võib tõdeda, et .ee lõpuliste domeeninimede registreerimisega iseenesest ei tagata otseselt ühtegi põhiõigust ega kindlustata põhivabadusi. Samas on selge seos põhiõiguste ja vabadustega olemas – korraldades domeeninimede registreerimist näiteks diskrimineerival moel, võib esineda põhiõiguste rikkumist ja põhivabaduste mittetagamist. Taolised kaalutlused esinevad igasuguste, nii eraõiguslike kui haldusõiguslike toimingute korraldamisel ning ei tähenda automaatselt ühe või teise õigusliku lähenemise eelistust.

Ettepanek 1:

Käsitleda .ee teise taseme domeeninimede registreerimist eraõigusliku toiminguna, usaldades selle eraõiguslikule kolmanda sektori isikule, näiteks sihtasutusele. Riik kui üks internetikogukonna osapooltest osaleb domeenihalduse korraldamises sihtasutuse asutajaõiguste teostajana ja nõukogu liikmelisuse kaudu.

Võrdse kohtlemise tagamist ja eriõiguste väärkasutuse vältimist on võimalik kindlustada vastavalt konkurentsiseaduses (§18, §17) ja teistes asjakohastes seadustes sätestatule.

Riigi huvisid on täiendavalt võimalik tagada läbi riigihangete seaduse §6 lõikes 2 kirjeldatud teenuste kontsessiooni andmise. Kontsessioonilepingu tingimustes saab sätestada näiteks nimeteenuse turvalisusnõuded küberrünnakute puhuks.

Alternatiiv ettepanekule 1:

Käsitleda .ee teise taseme domeeninimede registreerimist avalik-õigusliku toiminguna, kehtestades vastava seadusandliku regulatsiooni. Seaduses tuleb sel juhul sätestada üldised regulatsiooni põhimõtted, vajalikud volitusnormid, seadustada .ee nimeserverid riigi infosüsteemi kuuluva andmekoguna, kehtestada järelevalve korraldus ning võimalike rahaliste suhete puhul vastavalt Põhiseaduse §113-le ka asjassepuutuvad tasu arvestamise alused. Ka seadusega kehtestatud regulatsiooni tingimustes on võimalik vastav (nüüd juba) haldusülesanne delegeerida kolmandale sektorile.

3.3 Organisatsiooniline korraldus

ICANN-i reeglistikust lähtuvalt eelistatakse geograafilise tunnuse alla domeeninimede registreerijana isikut, kes esindab kohaliku Interneti kogukonna (Internet community) huve ja kellel on kohaliku Interneti kogukonna toetus. Interneti kogukonna üheks oluliseks esindajaks loetakse ka riiki (valitsust). Riigi roll on siin kahetine – avalike huvide tagajana on ta samas ka domeeninimede suurkasutaja.

Ettepanek 2:

Isikuks, kes korraldab .ee teise taseme domeeninimede registreerimist ja haldamist, on asjassepuutuvaid osapooli ühendav ning ainult selle eesmärgi saavutamiseks tegutsev sihtasutus, mille asutajateks on Eesti Vabariik majandus- ja kommunikatsiooniministri isikus ja Infotehnoloogia- ja Telekommunikatsiooni Liit.

Sihtasutuse tegevust juhib nõukogu, kuhu põhikirja järgi lisaks asutajatele kuuluvad ka teised Eesti Internetikogukonna esindajad.

Võimaldab hõlpsalt järgida domeeninimede registreerimise üldnõudeid kogukonna kaasatuse ja tegevuse finantseerimise sihtotstarbelisuse kohta.

Alternatiivid ettepanekule 2:

1. Domeeninimede registreerimist korraldab riigiasutus või avalik-õiguslik isik. Eeldab vastava regulatsiooni kehtestamist seaduses ning riigi poolt õiguslike ning finantsiliste kohustuste võtmist.
2. Domeeninimede registreerimist korraldab äriettevõte. Selle alternatiivi puhul on aga raske tagada kõigi osapoolte kaasatust ning mitmete teiste põhimõtete järgimist

3.4 Protsessi korraldus

Arutelude käigus on kõik osapooled pidanud mõistlikuks .ee teise taseme domeeninimede registreerimist korraldada kahetasemelisena. Domeeninimede register tagab arvestuse registreeritud domeeninimede üle ning vastava nimeteenuse toimimise. Registriga lepingulistes suhetes olevad teenusepakkujad tagavad konkreetsete domeeninimedega seotud registreerimistoimingute teostamise.

Ettepanek 3:

Arvestada domeeninimede registreerimise reformimisel eelpooltoodud domeenihalduse üldiste põhimõttega, millega on teadaolevalt nõustunud kõik asja arutamisel osalevad osapooled.

3.5 Rahastamine

Domeeninimede üle arvepidamisega ning vastavate nimeserverite käiguhoidmisega kaasnevad paratamatult teatud kulud. Rahalised suhted omavad tähtsust ka regulatiivsetel eesmärkidel – näiteks vältimaks domeeninimede spekulatiivsetel eesmärkidel tagavaraks registreerimist.

Ettepanek 4:

Korraldada .ee teise taseme domeeninimede registreerimist viisil, kus kulud kaetakse registreerimistoiminguid teostavate teenusepakkujate poolt. See, kas ja palju peavad registreeringutega seotud kuludest katma domeeninimede otsesed registreerijad, kujuneb vabaturul, arvestades registreerimistoiminguid teostavate teenusepakkujate paljusust ning vaba konkurentsi.

Võimalik on füüsiliste isikute jaoks käivitada projekt loomaks kõigile ID-kaardi omanikele riigiportaalis www.eesti.ee lihtne, automaatne ja tasuta teenus personaalse domeeninime registreerimiseks kujul eesnimiperenimi.ee või eesnimiperenimi.eesti.ee, analoogiliselt juba võimaldatava eesnimi.perenimi@eesti.ee meiliaadressile.

Alternatiivid ettepanekule 4:

1. Domeeninimede registreeringuga seotud kulud kaetakse riigieelarvest.
Võimalikud probleemid – isikud, kes ei osuta internetis teenuseid või ei soovi teha seda just minunimi.ee veebiaadressi kasutades, peavad katma teiste kulusid. Kulude katmisel riigieelarvest on raskendatud tasude paindlik rakendamine väärkasutuste vältimiseks. Registreerimise reeglistiku liberaliseerimisel tekib küsimus, miks peaks välisriikide isikute ja paratamatult tekkivate spekulatiivsete motiividega registreerijate põhjustatud kulud kaetama Eesti maksumaksja poolt
2. Domeeninimede registreeringuga seotud kulud katab otseselt nime registreerija.
Võimalikud probleemid – eeldab võrdse kohtlemise tagamiseks riiklikku sekkumist hinnakujundusse ning pärsib vabaturu kujunemist.

3.6 Reeglistik .ee lõpuliste teise taseme domeeninimede registreerimiseks

Senist organisatsioonilist korraldust muutmata ning valitsevat õiguslikku segadust korrastamata on kehtivate reeglite korrektne uuendamine praktiliselt võimatu.

Eraõigusliku lähenemise korral kehtestab uued reeglid registreerimist korraldava sihtasutuse nõukogu. Teenuste kontsessioonilepingus saab vajadusel sätestada reeglistiku sisu või kehtestamisega seotud nõudeid .

Avalik-õigusliku lähenemise korral tuleb sätestada seaduses reeglistiku põhimõtted ning volitusnormid detailsema regulatsiooni kehtestamiseks.

3.7 Muudatuste läbiviimine

Domeeninimede registreerimist käsitletud osapooled on üksmeelselt avaldanud tunnustust EENetile, kes senises olukorras on .ee teise taseme domeeninimede registreerimise tehnilise tööga võimaluste piires edukalt hakkama saanud. Igasugused ümberkorraldused peaks hindama ja kasutama senist kogemust ja ressursse.

Eelpooltoodud põhiettepanekutest lähtuvate muudatuste läbiviimiseks on vaja käivitada järgmised sammud:

- interneti kogukonna osapooli maksimaalselt kaasava mittetulundusliku domeenihaldusega tegeleva isiku loomine või määratlemine. Riigi osalus ühe asutajana sellises moodustises on otseselt soovitatav, lähtudes valdkonna reeglitest (ICANN). Riigi osaluse korral on vajalik vastava sihtasutuse loomist või olemasoleva sihtasutuse põhikirja muutmist võimaldav valitsuse otsus;
- vajadusel teenuste kontsessioonilepingu ettevalmistamine. Riigipoolseks lepingupooleks on valdkondade vastutusjaotusest (telekommunikatsioon, infoühiskond) tulenevalt ilmselgelt Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.
- ülemineku sujuv planeerimine, arvestades EENeti senise tegevuse ümberkorraldamist ning vajadust planeerida teatud vahendeid tulevase registripidaja tegevuse käivitamiseks. Sihtasutuse käivitamiskuludeks on planeeritud indikaatiivselt 400 000 krooni, mis kaetakse ühekordse investeeringuna asutajate poolt. Riigi poolne stardikapital tuleb Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi eelarve vahenditest.

Alternatiivettepanekute arvestamise korral võivad lisanduda õigusaktide ettevalmistamine ja menetlemine, riigipoolne reeglistiku koostamine ning riigieelarveliste vahendite jätkusuutlik planeerimine.

4 Muudatuste rakendamise mõju

Tippdomeeni haldamise reformil on positiivne mõju Eesti infoühiskonnale kui tervikule:

- .ee lõpuliste domeenide kasutajate ring laieneb oluliselt. Uue reeglistikuga saavad hakata domeene registreerima füüsilised isikud. Nii füüsilised kui ka juriidilised isikud saavad registreerida niipalju domeene kui vajavad.
- Sihtasutuse näol tekib Eesti Internetikogukonna esindaja, kes kehtestab tippdomeeni reeglid. Sihtasutuse vahendusel on kogukonnal võimalik tippdomeeni reeglite kehtestamises, haldamises ja arendamises senisest märgatavalt rohkem kaasa lüüa;
- Koormus riigieelarvele kahaneb. Kulude katmine Haridus- ja teadusministeeriumi eelarvest lõppeb, finantseerimine toimub lepingutasudest Interneti teenuse pakkujatega;
- Domeeni registri süsteemi infrastruktuuri turvalisus ja võime seista vastu küberrünnakutele tõuseb oluliselt.

5 Lisad:

1. Õiguskantsleri märgukiri majandus- ja kommunikatsiooniministrile
2. RFC 1591
3. Principles and guidelines for the delegation and administration of country code top level domains. Governmental Advisory Committee 5 April 2005.