

Justisdepartementet
Lovavdelingen
Postboks 8005 Dep
NO-0030 OSLO

JUSTISDEPARTEMENTET	
2.9 OKT 2007	
SAKSNR.:	200705911
AVD/KONT/BEH:	LOV/EA/MHG
DOK.NR. 27	ARKIVKODE:

Deres ref./Your ref.: 200705911 | EO MHG/bj

Vår ref./Our ref.: NOA47/07 HMT/us

Trondheim 26. oktober 2007

Høringsinnspill til utkast til forskrift om rett til innsyn i offentlig verksemd

1. Innledning

Vi viser til høringsbrev fra Justisdepartementet datert 4. september 2007.

UNINETT Norid AS (heretter Norid) driver .no-domenet og vedlikeholder den sentrale databasen for alle norske domenenavn. Vi har ansvaret for utvikling av regelverket for .no etter brukernes ønsker og innenfor rammene av den norske domeneforskriften. Norids visjon og virksomhet er forankret i et sterkt samfunnsansvar som gjenspeiler at vi administrerer en ressurs som er viktig for alle deler av samfunnet.

Norid er et datterselskap av UNINETT AS, som er eid av Kunnskapsdepartementet. Imidlertid skiller Norids virksomhet seg ut fra UNINETT's øvrige virksomhet. Vi har derfor valgt å sende inn et eget hørings svar, basert på de spesielle forutsetninger som ligger til grunn for Norids virksomhet. Tjenesten er regulert av en egen forskrift med Post- og teletilsynet som tilsynsmyndighet.

2. Virkeområdet til offentliglova

Vi registrerer at virkeområdet for den nye loven er betydelig utvidet. Selv om Norid i utgangspunktet skulle være omfattet av det nye virkeområdet, i og med at vi gjennom UNINETT AS er eid av Kunnskapsdepartementet, mener vi likevel at det knytter seg så særegne forhold til vår drift at vi bør unntas fra hovedregelen.

Norids virksomhet er regulert av Samferdselsdepartementet (SD) og Post- og teletilsynet (PT) er tilsynsorgan. Deres oppfatning i denne saken bør derfor være av betydning for resultatet av vurderingen om Norid skal falle utenfor hovedregelen.

Vi vil nedenfor fremme argumenter som tilsier at Norid unntas fra innsynsretten.

3. Prinsipalt, unntak direkte i forskriftens § 1 etter lovens § 2, annet ledd

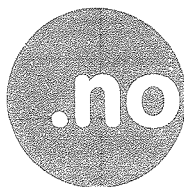
Kongen kan gi forskrift om at loven ikke skal gjelde for selvstendige rettssubjekter under bokstav c) og d) dersom dette er nødvendig ut fra hensynet til arten av virksomheten, konkurransesituasjonen eller andre særlige omstendigheter.

Norid er av den klare oppfatning at vi bør falle inn under oppstillingen i forskriftens § 1.

3.1 Unntak etter § 2, annet ledd, første punktum

Kriteriene for å bli omfattet av listen er for det første at "det må reknast som nødvendig ut frå omsynet til arten av verksemda, konkurransesituasjonen eller særlege høve".

Norids virksomhet er, som nevnt over, underlagt en egen forskrift, domeneforskriften. Se



<http://www.lovdata.no/for/sf/sd/sd-20030801-0990.html>. Forskriften forvaltes av SD med PT som tilsynsorgan. I forskriften fremheves det at registreringsenhetens, Norids, virksomhet ikke er forvaltningsvirksomhet, og at tildelingen skal skje etter privatrettslige regler; jfr. § 3. Virksomheten er med andre ord fullt ut kontraktsbasert, men underlagt de prinsippene domeneforskriften slår fast. Disse omfatter blant annet at regelverket for .no-domenet skal sikre kostnadseffektivitet og fleksibilitet og ivareta åpenhet og forutberegnelighet. Den åpenheten som allmennheten får gjennom offentlighetsloven, er dermed allerede ivaretatt gjennom prinsippene i domeneforskriften. Dette skiller Norid fra andre virksomheter som den nye offentlighetsloven vil inkludere i § 1 litra c) og d).

Under arbeidet med å etablere en forskrift for registreringsenheten, var arbeidsgruppen helt klar på at det var viktig å finne en modell som ivaretok effektivitet og fleksibilitet fremfor prosessuelle regler som gjorde virksomheten tungrodd. En samlet arbeidsgruppe sto bak beslutning om at registreringsenheten Norid ikke skulle fremstå som offentligrettslig. Representanter fra Justisdepartementet, Kunnskapsdepartementet (den gang Utdannings- og forskningsdepartementet), Nærings- og Handelsdepartementet, Samferdselsdepartementet, Fornyingsdepartementet (den gang Arbeids- og administrasjonsdepartementet), Statskonsult og Post- og teletilsynet deltok i arbeidsgruppen. Se ellers rapporten ".no eller aldri", hvor begrunnelsene for valget av dagens modell kommer klart frem, se http://www.npt.no/portal/page/portal/PAG_NPT_NO_NO/PAG_NPT_NO_HOME/PAG_RESSURSER_TEKST?p_d_i=-121&p_d_c=&p_d_v=48114&menuid=11699

Åpenhet, transparens og forutberegnelighet sikres allerede ved at all informasjon som kan offentliggjøres legges ut på Norids hjemmesider. Endringer i regelverk varsles etter rutiner som er utarbeidet i samarbeid med SD og PT. Før det kan skje en vesentlig endring av reglene, må Norid innhente synspunkter fra brukernes representanter og myndighetene. Jo mer vesentlig endringen er, eller jo flere personer som blir berørt av den, desto mer omfattende er prosessen for å innhente innspill. Som et minimum legges forslaget fram for Norpol, et rådgivende organ for regelverket til .no-domenet. Norpol består av deltakere fra alle deler av samfunnet, så som NHO, Den norske Dataforening, Fornyings- og administrasjonsdepartementet, IKT Norge, Forbrukerrådet m.v., se <http://www.norid.no/omnorid/norpol.html>. Den andre ytterligheten er å gjennomføre en offentlig høring der alle interesserte parter kan delta.

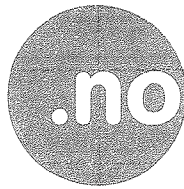
Alle endringer i regelverk publiseres på Norids websider. Svært omfattende endringer publiseres også som kunngjøringer i ulike aviser.

Norid drives etter privatrettslige regler; jfr. forskriften. Alle avtaler som inngås er imidlertid standardavtaler, som er tilgjengelige på hjemmesiden. Dette gjelder både avtalen med brukere av domenenavn, se <http://www.norid.no/regelverk/vedlegg-g.html> og avtalen med registrarene, se <http://www.norid.no/registrar/regavtale.html>. Det forekommer ikke avvik. Det er følgelig allerede fullt innsyn i disse dokumentene.

Det er derfor vår mening at samfunnet allerede i dag gis tilstrekkelig innsyn i Norids regelverk og prosesser.

Domeneforskriften setter som krav at virksomheten skal drives kostnadseffektivt. Norid mottar ikke statsstøtte, men er fullt ut brukerfinansiert. Norid drives etter non-profit prinsippet og arbeider for å holde kostnadene lave til gode for allmennheten. Dersom Norid underlegges offentlighetsloven, vil det medføre kostnader som må veltes over på brukerne.

Internett er et vekstområde der det er kritisk for brukerne at saksbehandling og andre prosesser går raskt og effektivt. Det var ønsket om effektivitet som var bakgrunnen for arbeidsgruppens vurdering om å ikke legge



offentligrettslige rammer rundt registreringsenheten ved utarbeidelse av domeneforskriften. Vi mener at hensynet til effektiviteten taler for at det ikke bør legges ytterligere byrder på ordningen når den allerede i dag sikrer at samfunnet får tilstrekkelig innsyn i Norids virksomhet. Prinsipielt er Norid selvfølgelig for full åpenhet i den grad det ikke er i strid med taushetsplikten, men i vårt tilfelle oppnår man ikke mer åpenhet ved dette grepet enn det man allerede har i dag. Det eneste resultatet er at prosessen blir mer kostbar og mindre effektiv.

3.2 Unntak etter § 2, annet ledd, annet punktum

Et annet kriterie for å komme inn på listen er "dersom det gjeld unntak fra innsynsretten for det alt vesentlige av dokumenta til verksemda og særlege tungtvegande omsyn tilseier det".

Virksomheten til Norid går i korte trekk ut på å behandle søknader om tildeling av domenenavn under norske toppdomener. Norid behandler daglig rundt 900 søknader, endringsmeldinger, oppsigelser, henvendelser vedrørende søknader osv. All behandling foregår elektronisk og er en del av vårt automatiske saksbehandler-system. Det er klare kriterier som ligger til grunn for hvorvidt en søknad blir innvilget eller avslått. Ingen skjønnsanvendelse ligger til grunn.

Når en søknad blir innvilget, blir opplysninger om den nye domeneregistreringen offentliggjort gjennom who-is grensesnittet på Norids websider, slik at innsyn allerede her er ivaretatt. Før den innvilges, vil den uansett om Norid skulle falle inn under offentlighetsloven måtte unntas med hjemmel i offentlighetslovens § 13, jfr: forvaltningslovens § 13, første ledd nr. 2) – forretningshemmeligheter. Pr. i dag er det kun organisasjoner som kan søke om domenenavn under .no, men dersom det åpnes for privatpersoner, hvilket ikke er usannsynlig, vil også første ledd nr. 1) , personlige forhold, kunne komme til anvendelse. Også andre personvernregler vil da kunne bli aktuelle i forbindelse med begjæring om innsyn.

Dersom en søknad blir avslått, vil også dette kunne unntas med hjemmel i § 13, første ledd nr. 2). Avslaget kan være gitt med den begrunnelse at det er foretatt en faktisk feil, slik at søknad må sendes inn på nytt. Dersom det skulle bli gitt innsyn i avslaget, ville en spekulant kunne bruke dette til å snappe domenenavnet foran første søker før han fikk rettet opp sin søknad.

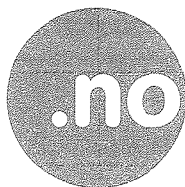
Andre saker som går gjennom Norids hender, er klagesaker. Her opererer imidlertid Norid bare som sekretariat. Det er en egen klagenemnd som behandler klagesakene. Sakene vil ikke kunne offentliggjøres før saken er avgjort, pga forretningshemmeligheter. Når saken er behandlet og klagen enten er tatt til følge, avvist eller avslått, blir resultatet allerede i dag publisert.

Når det gjelder de databaser med opplysninger om domenenavn som Norid håndterer, er de dataene som ikke strider mot forretningshemmeligheter eller personlige hensyn og personvern allerede tilgjengelige for alle gjennom den såkalte "who-is"-tjenesten, se <http://www.norid.no/domenenavnbaser/>. Her vil alle interesserte kunne få innsyn i hvem som har hvilke domenenavn under.no. Hensynet bak denne tjenesten er at alle skal ha enkel tilgang til samme opplysninger uten å måtte spørre om å få utlevert dataene.

Det eneste som da står igjen av dokumenter som Norid håndterer, er korrespondanse med myndighetene. Denne kommunikasjonen er tilgjengelig allerede etter dagens offentlighetslov, ved henvendelse til den aktuelle myndighet.

Unntak fra innsynsretten vil derfor måtte gjelde for det *alt vesentlige* av dokumentene til Norid. Den informasjon som som ikke ville bli unntatt, er allerede i dag offentliggjort for alle interesserte gjennom hjemmesidene. Alle parter har selvfølgelig fullt innsyn i sine egne saker uansett.

Norid er en liten organisasjon med bare 12 ansatte. Vi beflitter oss på å holde kostnadene nede, til gode for internettsamfunnet. Å la Norid omfattes av loven vil være et tiltak som bare vil medføre økte kostnader og mer



administrasjon, uten å gi borgerne noe mer enn de får etter dagens regler. Vi mener derfor det vil være et uforholdsmessig inngrep og at tungtveiende grunner taler for å inkludere Norid i forskriftens opptegnelse i forskriftens § 1.

Som konklusjon mener Norid at vi faller utenfor virkeområdet og bør inkluderes i forskriftens § 1. Vår oppfatning er at begge kriterier som kan gi unntak, er innfridd.

4. Subsidiært, unntak etter lovens § 2, første ledd, annet punktum

Lovens § 2, første ledd, annet punktum slår fast at bokstavene c) og d) ikke gjelder rettssubjekter som hovedsakelig driver næring i direkte konkurranse med og på samme vilkår som private.

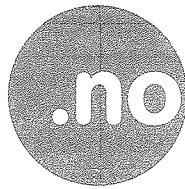
Etter vår oppfatning faller Norid også inn under dette unntaket. Selv om Norid har enerett over administrasjonen av toppdomenet .no, er ikke dette ensbetydende med at vi er i en monopolsituasjon. Det norske markedet omfatter en rekke andre toppdomener som brukes alternativt til og i konkurranse med .no og som fungerer teknisk like godt. Selv om Norid driver etter et non-profit prinsipp, driver vi næring i direkte konkurranse med private aktører i samme marked med tilsvarende produkter. Vi er derfor avhengig av å kunne konkurrere på samme vilkår. Det offentligrettslige tilsnittet er som tidligere nevnt ivare tatt gjennom domeneforskriften.

PTs konkurranseanalyse fra domenemarkedet, som ble foretatt i 2005, understreker dette. Analysen kan leses på <http://www.norid.no/nytt/pressemelding20051209.html> Sitat: "Per 18. april 2005 er det ifølge Norids hjemmesider registrert 232 961 domener under .no. På samme tidspunkt er det for norske brukere registrert 131 529 under de største andre toppdomenene; .com, .net, .org, .info og .biz. I konkurranse med andre toppdomener er .no dominerende, men det er en viss konkurranse med andre domener." De øvrige toppdomener som er konkurrenter til .no, drives fullt ut privatrettslig og har ikke noen restriksjoner knyttet til seg. Dersom Norid legges inn under offentlighetsloven, vil det medføre en ytterligere forskjell mellom Norid og de andre aktørene på markedet, i tillegg til de restriksjoner og kontrollmekanismer som allerede eksisterer gjennom domeneforskriften.

Norid har videreført konkurranseprinsippet med å sette ut mesteparten av aktiviteten til registrarer som konkurrerer med hverandre. Denne modellen er godkjent av Konkurransetilsynet. Ovennevnte rapport slår fast at konkurransen på registrarmarkedet også fungerer godt.

Domenemarkedet er et marked i vekst, og det kommer stadig nye toppdomener på markedet i Norge. Konkurransen blir derfor stadig hardere. Allerede nå er toppdomener som .as, .nu og .se populære blant brukerne og er konkurrenter for .no. Det foregår i disse tider også diskusjoner internasjonalt om opprettelsen av ytterligere toppdomener som det vil bli aktuelt å anvende i Norge. Det er ikke gitt at det vil være Norid som får ansvaret for disse, og dette vil medføre flere konkurrenter og et enda større behov for like rammebetingelser.

Subsidiært vil Norid hevde at det er grunnlag for fritak også etter denne bestemmelsen.



5. Oppsummering

Vi ber om at Norid innvilges unntak fra innsynsretten, da Norids virksomhet er basert på helt spesielle omstendigheter. Prinsipalt mener vi at Norid bør listes opp i forskriftens § 1, basert på unntak i lovens § 2 annet ledd. Subsidiært bør vi få unntak med hjemmel i lovens § 2, første ledd, annet punktum. Dette bør gjelde uavhengig av om UNINETT AS som konsern blir omfattet.

Vennligst ta kontakt på info@norid.no eller telefon 73 55 10 00 hvis noe er uklart.

Med hilsen
UNINETT Norid

Hilde Thunem
daglig leder