

Fristilt i Norge og integrert i Europa?

En studie av Datatilsynets europeiske arbeid.

Erling Løkken



Masteroppgave ved Institutt for Statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

16.mai. 2011
Antall ord: 33656

© Erling Løkken

2011

Fristilt i Norge og integrert i Europa?- en studie av Datatilsynets europeiske arbeid.

Erling Løkken

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

Sammendrag

Utviklingen i den Europeiske Union (EU) og i landene i Europa har i de siste tiårene tatt store steg mot stadig tettere samarbeid på tvers av landegrenser og nivåer mellom nasjonal og overnasjonal forvaltning. Denne utviklingen påvirker også Norge gjennom landets deltakelse i avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS-avtalen). Dette er prosesser som i oppgaven forsøkes forklart gjennom bruk av intergovernmentale teoretiske perspektiver og med bruk av de teoretiske perspektivene flernivåanalyse og organisasjonsteori. Gjennom bruk av disse teoretiske perspektivene er det i denne oppgaven gjennomført en studie av det norske Datatilsynet og hvordan tilsynet arbeider internasjonalt. Dette er gjort for å belyse om tilsynet kan anses for å bli europeisert, og om Datatilsynet gjennom deltakelse i europeiske fora kan anses som en del av en europeisk fellesskapsadministrasjon. Oppgaven forsøker på denne måten å si noe om endring og utvikling i europeisk forvaltning. Oppgaven benytter seg av intervjudata og analyse av offentlige dokumenter for å belyse prosessene. Disse to metodene for datainnsamling ble benyttet for å utfylle hverandre, og de kan antas å ha gitt svar på oppgavens tematikk.

Det er mye som tyder på at utviklingen mot en europeisk fellesskapsadministrasjon spiller en rolle i det moderne Europa. Dette kan hevdes både på grunn av at tilsyn og direktorater anser det som viktig i delta i fora på europeisk nivå, og med bakgrunn i hvor viktig kontakt med den europeiske eksekutiv, Europakommisjonen, er for direktoraters og tilsyns daglige arbeid. I det daglige arbeidet må forvaltningen forholde seg til og benytte seg av europeiske lover og regler. Siden dette er lovverk som skapes i EU, er det blitt stadig viktigere med deltakelse også i EU for å komme med innspill og spille en rolle i utforming av lovverket, og ikke minst for å komme med innspill på tvers av landegrenser om praktisering og tolkning av det samme lovverket. Denne deltakelsen gir ikke bare tilsynet en mulighet til å være med på å påvirke europeisk lovverk, men også å dele erfaringer, tolkninger og ideer med søstertilsyn i andre land og Europakommisjonen. Dette er prosesser som ikke kontrolleres av politiske ledelse og departement, og gjennom deltakelse i slike fora er det mulig å hevde at Datatilsynet kan føre en aktiv europapolitikk, som ikke nødvendigvis er på linje med regjeringens politikk. Oppgaven finner tegn som kan hevdes å tyde på en utvikling mot tettere europeisk samarbeid blant forskjellige lands nasjonale forvaltning. Denne utviklingen kan sies å medføre både nye kontaktmønstre og nye utfordringer for både forvaltning og politisk ledelse i Europa.

Forord

Arbeidet med denne oppgaven har vært en prosess som har lært meg mye, men som også til tider har vært preget av litt stress. Alt i alt føler jeg likevel at arbeidet med oppgaven har vært givende og lært meg mye om å gjennomføre slike prosjekter. Det er naturlig å takke min veileder professor Morten Egeberg for å ha loset meg vel gjennom denne prosessen. Han har vært åpen, imøtekommende og tilgjengelig gjennom hele prosessen, og har alltid kommet med god innspill til utkast og ideer. Derfor fortjener Morten Egeberg en stor takk for å ha spilt en viktig rolle for at dette prosjektet har blitt fullført i tide. Oppgaven har basert seg på intervjuer, og det er derfor på sin plass å takke informanter og kontakter hos Datatilsynet. Uten deres åpenhet og velvilje til å stille til intervjuer hadde oppgaven ikke blitt til. En takk går også til Europakommisjonens DG Justice som også har vært hjelpsomme.

Arbeidet med denne oppgaven startet så smått rett før sommeren 2010, og det har vært en lang prosess. Jeg føler i dag at det har vært en svært lærerik prosess, med både oppturer og nedturer. Alt i alt føler jeg at arbeidet har vært givende, og er glad for at jeg har klart å arbeide systematisk gjennom året ellers tviler jeg på at oppgaven kunne blitt fullført i tide. En stor grunn til at jeg har klart å jobbe systematisk og jevnt er kaffeavtaler om morgenen og gode pauser på dagen. En stor takk går derfor til dere alle som har hjulpet til å få meg på Blindern, kommet med forslag til titler og ideer, og passet på at jeg har arbeidet meg fremover. Ingen nevnt er ingen glemt, dere vet selv hvem dere er. Dessuten fortjener familien min en takk for å ha vist støtte og interesse for prosjektet, og da særlig min mor, Marit Løkken, som har vært villig til å lese gjennom oppgaven og komme med innspill til språk og oppbygging. Det er naturligvis slik at alle eventuelle skrivefeil eller uklarheter er mitt ansvar.

Blindern 16.mai 2011.

Erling Løkken

Innholdsfortegnelse

| | | |
|-------|--|----|
| 1 | Introduksjon | 1 |
| 1.1 | Bakgrunn | 2 |
| 1.2 | Norges tilknytning til EU og europeisk samarbeid | 3 |
| 1.2.1 | Norges tilknytning til Europa. Godt integrert, men det finnes også forskjeller. .. | 4 |
| 1.3 | Problemstilling..... | 5 |
| 1.4 | Europeisering | 6 |
| 1.5 | Valg av case..... | 6 |
| 1.6 | Oppgavens oppbygging | 7 |
| 2 | Teori | 9 |
| 2.1 | Innledning..... | 9 |
| 2.2 | Intergovernmentalisme | 10 |
| 2.2.1 | Liberal intergovernmentalisme | 11 |
| 2.2.2 | Forventinger til funn ut fra de intergovernmentale teoriene. | 13 |
| 2.3 | Flernivåstyring og organisasjonsteoretisk perspektiv..... | 14 |
| 2.3.1 | Flernivåstyring | 14 |
| 2.3.2 | Det organisasjonsteoretiske perspektiv | 17 |
| 2.3.3 | Forventing til funn ut fra flernivå - og organisasjonsteori | 19 |
| 2.4 | Mulig empiri som teoriene kan forklare | 21 |
| 2.5 | Kommentarer til valg av teorier..... | 23 |
| 3 | Metode..... | 25 |
| 3.1 | Innledning..... | 25 |
| 3.2 | Oppgaven som casestudie..... | 25 |
| 3.3 | Intervjuet som metode | 27 |
| 3.3.1 | Eliteintervjuer og metodiske spørsmål..... | 29 |
| 3.4 | Oppgavens bruk av tekster og dokumenter | 30 |
| 3.5 | Operasjonalisering og variabler..... | 32 |
| 3.6 | Validitet og relabilitet..... | 33 |
| 3.6.1 | Validitet..... | 33 |
| 3.6.2 | Relabilitet | 34 |
| 3.7 | Datainnsamling..... | 35 |
| 4 | Empiri om Datatilsynet | 39 |

| | | |
|-------|---|----|
| 4.1 | Om Datatilsynets historie og arbeid | 39 |
| 4.1.1 | Datatilsynets organisering og oppbygging | 42 |
| 4.2 | Internasjonalt arbeid | 43 |
| 4.2.1 | Internasjonale prosjekter | 44 |
| 4.2.2 | Artikkel 29-gruppen | 46 |
| 4.2.3 | Artikkel 29-gruppens undergrupper | 51 |
| 4.2.4 | Spring Conference | 53 |
| 4.2.5 | Joint Supervisory Authority | 53 |
| 4.2.6 | Working Party on Police and Justice | 54 |
| 4.2.7 | Andre internasjonale og europeiske samarbeidsfora | 55 |
| 4.3 | Rolle i lovgivningsfasen | 57 |
| 4.4 | Rolle i anvendelsesfasen | 58 |
| 4.5 | Oppsummering av funn og hovedpoenger | 60 |
| 5 | Analyse | 65 |
| 5.1 | Intergovernmentalisme | 65 |
| 5.2 | Fjernivåstyring og organisasjonsteori | 68 |
| 5.3 | Oppsummering av oppgavens funn | 73 |
| 6 | Konklusjon | 75 |
| 6.1 | Problemstillinger, oppsummering og konklusjon | 75 |
| 6.2 | Tanker om fremtiden | 78 |
| | Litteraturliste | 81 |
| | Informanter og kontakter | 91 |
| | Vedlegg | 92 |

Figurer

| | |
|--|----|
| Figur 1: Indirekte administrasjon | 12 |
| Figur 2: Integreert administrasjon | 16 |
| Figur 3: Datatilsynets organisasjonskart | 43 |

Forkortelser og begrepsforklaringer

Artikkel 29-gruppen – ekspertgruppe i Kommisjonen hvor de europeiske datatilsyn møtes.

Artikkel 36-gruppen – koordineringsgruppe i Rådet, arbeider med politisamarbeid, Schengen-samarbeid, Europol, antiterrorarbeid og juridisksamarbeid. Rapporterer direkte til COREPER.

Acquis - Acquis communautaire – EUs felles lovgivning og lovverk.

Berlin-gruppen – internasjonale arbeidsgruppe for personvern innen telekommunikasjon.

COREPER – de faste representanters komite, navnet kommer fra fransk “Comité des Représentants Permanents”. Består av alle medlemslandenes ambassadører til EU.

Datalagringsdirektivet – EU direktiv som også er EØS-relevant. Omhandler lagring av trafikkdata fra tele- og internettrafikk for kriminalitetsbekjempelsesformål.

DG – Generaldirektorat. Engelsk Directorates-General, fransk Directions générales.

EFTA – European Free Trade Association.

EP – Europaparlamentet.

ESA – EFTAs overvåkningsorgan.

EU – Den Europeiske Union.

EU-domstolen – en fellesbetegnelse for de to domstolene i EU, men det brukes i hovedsak om den øverste og viktigste av de to rettsinstansene som utgjør den dømmende myndighet i EU.

EØS – Det europeiske økonomiske samarbeidsområde.

Facebook – amerikansk internetselskap. Driver og eier verdens største sosiale nettverk.

Google – amerikansk IT-selskap. Driver og eier verdens største og mest brukte søkemotor.

Indre marked – det indre marked i EU er en fellesbetegnelse på området hvor det skal være fri bevegelse av varer, tjenester, kapital og personer.

JSA- Joint Supervisory Authority. Felles tilsynsorgan for Schengen Informasjonssystem.

JHA - Justice and Home Affairs. Engelsk betegnelse på samarbeidet om politi- og justissaker.

Kommisjonen – Europakommisjonen.

Lisboatrakten- den hittil siste av EUs traktatrevisjoner, trådte i kraft 1. desember 2009.

Microsoft – amerikansk IT-selskap. Verdens største på programvare og operativsystemer.

Rådet – Rådet for den Europeiske Union, også kalt Ministerrådet.

SIS - Schengen Informasjonssystem. Inneholder opplysninger om personer som er ettersøkt, savnet, nektet innreise eller straffedømt innenfor Schengen-området.

Schengen-avtalen – avtale som skulle sette fart i den frie bevegelsen av personer og varer innenfor det indre marked, åpner opp for passfrihet og politisamarbeid blant signaturlandene. Består per våren 2011 av 25 fullverdige medlemmer.

Spring Conference – “vårmøte” mellom Artikkel 29-gruppen og tilsynsmyndigheter fra land utenfor EU/EØS, for eksempel USA, New Zealand og Sveits.

Tech Subgroup - Technology Subgroup. Undergruppe av Artikkel 29-gruppen. Arbeider særlig med tekniske-relaterte spørsmål knyttet til internett og informasjonsteknologi.

WPPJ - Working Party on Police and Justice. Ekspertgruppe som arbeider med spørsmål vedrørende politi- og justissamarbeid i EU/EØS-området.

1 Introduksjon

Den Europeiske Union, heretter EU, har i dag verdens mest integrerte samarbeid. Gjennom de nesten 60 årene som har passert siden opprettelsen av Kull- og Stålunionen, har samarbeidet vokst fra seks til 27 land, og fra et politikkområde til å omfatte de fleste områdene av moderne politikk. Norge har to ganger stemt nei til medlemskap, men er likevel tett knyttet til EU gjennom avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS-avtalen). Ingen annen organisasjon eller internasjonal avtale påvirker norsk forvaltning like mye som EU og EØS-avtalen (Egeberg og Trondal 2011:5). EØS-avtalen gir Norge tilgang til det indre marked og binder Norge til å implementere alle relevante delene av EUs lovverk, det såkalte *acquis communautaire*, som er relevante for det indre marked og dets utvikling. I tillegg har Norge mange bilaterale avtaler med EU, som Schengen-avtalen. Dette gjør at også Norge og norsk forvaltning og samfunn preges og påvirkes av utviklingen i EU.

I løpet av de siste 20 årene har utviklingen gjort at det mulig å hevde at det har vokst fram en europeisk fellesforvaltning (Egeberg 2010:1), og det finnes flere tegn på at nasjonal og europeisk forvaltning fungerer sammen i ett felles system (Marks, Hooghe og Blank 1996:342; Peterson 2009:105-106). Denne utviklingen kan sies å påvirke Norge gjennom vår deltakelse i det europeiske samarbeidet (Egeberg 2010:10). Denne prosessen er ifølge Egeberg en utvikling som det er stadig flere som studerer, men det er fortsatt å regne som et tematisk område med mangler, og som vil ha godt av mer teoretisering og mer empiriske studier (2006a:15). Denne oppgaven vil ta for seg dette tematiske området. Samspillet og deltakelsen i europeiske fora kan påvirke forvaltningens deltakere. De kommer sammen med andre i samme stilling fra andre europeiske land med mulighet for å dele erfaringer og komme fram til enighet om hvordan det europeiske *acquis* skal praktiseres. På denne måten kan det tenkes at det kan skapes nye tilhørigheter som kan sies å kunne påvirke forvaltningen.

I denne oppgaven er det altså disse utviklingstrekkene som er hovedfokuset. I den forbindelse vil det bli sett på et norsk tilsyn og dets internasjonale arbeid for å se om det kan finnes trekk på at det utvikles nye lojaliteter og nye tilknytninger. På denne måten er det mulig å tenke seg at man kan finne visse trekk av at tilsynet er en del av en fellesskapsforvaltning, en felles europeisk forvaltningsadministrasjon. Det vil bli sett på det norske Datatilsynet i denne oppgaven. Mye av grunnlaget for det er at Datatilsynet er en klar og tydelig samfunnsaktør, som tydelig benytter seg av sin rolle som fristilt forvaltningsorgan til å fremme meninger,

som kan gå på tvers av det som regjeringen og departementet står for. Det er derfor mulig å tenke seg at en så tydelig fristilt aktør vil kunne være en aktiv deltaker internasjonalt i europeiske og internasjonale fora. Gjennom en aktiv deltakelse i europeiske fora kan det tenkes at Datatilsynet er med på en utvikling som kan føre til at det oppstår fellesskap og nettverk på overnasjonalt nivå.

1.1 Bakgrunn

Utviklingen innenfor europeisk integrasjon har tatt store steg siden 1980-tallet (Egeberg 2010:1). Dette er det bred enighet om, enten man snakker med intergovernmentalister, funksjonalister, institusjonalister eller organisasjonsteoretikere. Det kommer fram både hos intergovernmentalister som Andrew Moravcsik og hos organisasjons- og flernivåteoretikere som Gary Marks og Liesbet Hooghe at de er enige om at utviklingen i EU har tatt store skritt, selv om disse står for forskjellige syn på integrasjonsprosessen og utviklingen i det europeiske samarbeid (Moravcsik 1993: 473-474; Marks, Hooghe og Blank 1996: 342). Selv om det er enighet om at utviklingen har gått fremover, er det derimot forskjellig syn rundt hva de mener har ført til denne utviklingen, og hvordan den har skjedd. Mens Moravcsik og hans tilhengere som intergovernmentalister mener at statene er de som driver fram integrasjon på områder som de ønsker integrasjon på (Moravcsik 1998:18), vil Marks, Hooghe og Blank derimot mene at prosessen ikke kun styres av statene, men at det derimot er tydelig at det er andre som også spiller en rolle i integrasjonsprosessen (Marks, Hooghe og Blank 1996:346). Slik kan det sies at selv om det er uenighet om hva som er bakgrunnen for utviklingen, så er det enighet om at det har vært en utvikling som har påvirket offentlig forvaltning i Europa.

Bakgrunnen for utviklingen som har gjort det mulig for direktorater og tilsyn å koble seg til de europeiske fora, og hvordan delene av forvaltningen selv har blitt endret slik at en tilkobling er blitt muliggjort forklares av Morten Egeberg på følgende måte:

Den dobbelt-hattede rollen blir muliggjort av direktoraters og tilsyns relativt fristilte rolle i forhold til sine respektive departementer. Det er nettopp denne nasjonale “de-koplingen” som åpner for en “re-kopling” til Kommisjonen og, i økende grad, også ulike EU-byråer (Egeberg 2010:8).

Det er gjort flere studier av utviklingen i Europa og hvordan denne kan sies å påvirke nasjonal forvaltning. Det som kommer fram gjennom disse studiene, er at det i Europa i dag skapes prosesser hvor Europakommisjonen, heretter Kommisjonen, nasjonale tilsyn og direktorater,

og eventuelle EU-byråer, innenfor saksfeltet samarbeider stadig mer og stadig tettere (Støle 2006; Martens 2006; Nørgård 2006; Ugland og Veggeland 2006; Barbieri 2006). Dette samarbeidet er ofte systematisk arbeid hvor de nasjonale og europeiske aktørene treffes jevnlig. Det kan derfor sies å vise tegn på at det foregår nettverkssamarbeid i Europa. Slikt samarbeid er mest vanlig i utarbeidelsesfasen og innenfor den daglige praktisering av det felles lovverket (Egeberg 2006a:10). Nasjonale byråkrater og eksperter deltar stadig oftere i arbeid på europeisk nivå, uten at de nødvendigvis har noe mandat fra en nasjonal regjering, noe som ofte har med å gjøre at de representerer fristilte forvaltningsorganer hvor regjeringen og departementet ikke kommer med instruksjoner eller blander seg inn i det daglige arbeid. Dette kan gjøre at det er mulig å anse de nasjonale tilsyn og direktorater for å være to-hattede eller fler-hattede gjennom at de gjennomfører arbeid på europeisk nivå samtidig som de fortsatt utfører sitt arbeid på nasjonalt nivå, og det kan derfor oppstå nye lojaliteter i tilknytning til denne prosessen med arbeid på flere nivåer som gjør dem til to- eller fler-hattede (Egeberg 2006a:8-12). Denne prosessen har blant annet blitt mulig gjennom at det har foregått en prosess både på nasjonalt og europeisk nivå med fristilling og opprettelse av nye tilsyn og direktorater, noe som har åpnet for at de kan delta selvstendig i internasjonale fora. Dessuten har Kommisjonens økende innflytelse gjort det mulig for den å delta mer aktivt, og være pådriver for opprettelse av arbeidsgrupper og nettverk (Egeberg 2010:1). Disse to prosessene kan sies å føre til økt deltakelse og samarbeid mellom EU-nivå og nasjonalt nivå, noe som er med på å gi en utvikling som leder til en mer integrert europeisk administrasjon (Egeberg 2010:8-9). Dette er bakgrunnen til at oppgaven vil se på Datatilsynet og dets tilknytning og arbeid i europeiske fora. Tematikk som forsøkes belyst er om tilsynets arbeid er preget og styrt av regjeringen og departementet, eller om det er en selvstendig prosess som kan være en del av utviklingen mot en mulig felles europeisk flernivåadministrasjon. For å forstå hvordan norske tilsyn kan bli påvirket av disse prosessene, selv om Norge ikke er EU medlem, vil jeg i neste del se på kort på Norges tilknytning til EU og samarbeid i Europa.

1.2 Norges tilknytning til EU og europeisk samarbeid

Utviklingen i Europa påvirker Norge selv om Norge ikke er EU-medlem (Egeberg 2010:10). Dette kommer av at Norge gjennom EØS-avtalen og andre avtaler med EU deltar i mange europeiske fora og europeiske prosesser (Egeberg og Trondal 2011:5). Det er særlig to

hovedtilknytninger som er relevante i denne oppgaven. Den første og viktigste er avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS-avtalen). EØS-avtalen er en avtale mellom EU-landene på den ene siden og tre medlemmer av “European Free Trade Association” (EFTA), Norge, Island og Liechtenstein, på den andre siden. Denne avtalen er den meste innholdsrike avtalen Norge har med noen andre land eller organisasjoner i dag (Bull 1996:53). Avtalen trådte i kraft i 1994 og den gir EFTA-landene tilgang til EUs indre marked mot at de forplikter seg til å følge og implementere EUs felles lovverk, det såkalte *acquis communautaire* (Sedelmeier 2010:411). Gjennom avtalen gir norsk forvaltning rett til deltakelse i fora som tilhører det indre marked (Sedelmeier 2010:411).

Den andre viktige avtalen Norge er Schengen-avtalen. Dette er en avtale som i dag inneholder felles regler om visum, politisamarbeid, grensekontroll, asylregler og justissamarbeid (Ucarer 2010:308-209). Schengen-avtalen var fra begynnelsen i 1985 og fram til 1997 en avtale som ikke var en del av EU, dette er grunnlaget for at de tre EU-landene Danmark, Irland og Storbritannia har spesialavtaler om Schengen som gjør at landene selv kan bestemme hvilke deler av Schengen-avtalen de ønsker å delta i. Disse tre landenes spesialavtaler gjør at de ikke regnes som fullverdige Schengen-medlemmer. Det er i dag 25 land som er fullverdige medlemmer (Ucarer 2010:308). Fram til 1997 ble Schengen-avtalen holdt utenfor EU-samarbeidet, men ved Amsterdamtraktaten i 1997 ble avtalen inkludert som en del av den daværende tredje søyle, som omhandlet Justice and Home Affairs (JHA) (Ucarer 2010:310-312). Norge og Island ble med i Schengen samtidig med de andre nordiske land med ønske om å beholde passfriheten i Norden. Dette gjorde at Norge og Island fikk tilgang til fora som lå under Rådet i EU. Dette er fora som i hovedsak var mellomstatlige, og selv om JHA-søylen ble fjernet i Lisboatraktaten, og samarbeidet da ble en del av fellesskapet i EU, har ikke-medlemslandene beholdt sin stilling som fullverdige medlemmer i Schengen-fora (Ucarer 312-313).

EØS og Schengen legger grunnlaget for norske tilsyns deltakelse i europeiske fora, og i empirikapittelet vil jeg se på de fora som Datatilsynet deltar i.

1.2.1 Norges tilknytning til Europa. Godt integrert, men det finnes også forskjeller.

Norge er ikke EU-medlem, likevel er Norge gjennom avtaler og samarbeid tett knyttet til EU. Hovedforskjellen er at Norge ikke har noen formell rolle i beslutningsprosedyrene i EU

(Egeberg og Trondal 2009a:784). På andre områder enn beslutningsprosedyrene i EU, kan Norge i praktisering og bruk av EU-lovverket anses som sammenliknbar med EU-medlemsland (Egeberg og Trondal 2009a:784).

Siden Norge er så godt integrert i den europeiske integrasjonsprosessen antas statusen som ikke-medlem å gi svært få utslag når det sees på arbeidet blant byråkrater og i ekspertgrupper (Egeberg 2010:10). Studier viser at selv om norske deltakere kun har observatørstatus så er det ikke ens status som deltaker fra stort eller lite land eller medlem eller ikke-medlem som er det viktigste, det viser seg derimot at det som blir trukket fram som viktigst er ens faglige dyktighet og faglig argumentasjon (Egeberg 2006b: 36). I disse tilfellene er det norske tilfellet ikke avvikende, og studier av norsk forvaltning kan derfor ha allmenn interesse. For alle praktiske formål er norsk forvaltning å anse som godt integrert på grunn av EØS og Schengen. I andre tilfeller som hvis fokuset hadde vært på prosesser i Rådet, er det naturlig at det kan gi større utslag at Norge ikke er medlem, noe som det derfor måtte tas hensyn til. I prosessen som det sees på i denne oppgaven, er det mulig å anse Norge som en integrert del av det europeiske samarbeidet, selv om Norge likevel anses som en slags “least likely case”, dette kommer jeg tilbake til i metodekapittelet. Alt i alt er det som Egeberg (2010:10) skriver slik at hovedtrekkene i prosessene gjelder også for Norge.

Utviklingen i Europa har tatt store steg gjennom de siste tiår, noe som har ført til at det har oppstått stadig flere og nye samarbeidslinjer og fora med deltakelse fra både nasjonalt og europeisk nivå. Slike nye fora har på en måte presset seg fram gjennom utvidelsen av det europeiske samarbeidet til stadig nye politikkområder, samtidig som det kan anses som tegn på en økende realisering av det europeiske integrasjonsprosjektets rolle for de fleste stater i Europa, enten de er medlem i eller nært tilknyttet til EU.

1.3 Problemstilling

I denne delen vil jeg se nærmere på det som skal være oppgavens problemstillinger.

Oppgavens tema er en studie av Datatilsynet og dets deltakelse i europeiske fora for å se om det kan anses som en del av en europeisk fellesadministrasjon. I den forbindelsen er følgende problemstillinger satt opp for å kunne belyse temaet best mulig. *Hvilken rolle spiller Datatilsynet i forhold til utarbeidelse og implementering av EU-regelverk og direktiver? Kan Datatilsynet anses som en del av en felles europeisk administrasjon? Kan det oppstå spenning*

knyttet til Datatilsynets rolle mellom nasjonal sentralforvaltning og europeiske, overnasjonale nettverk og institusjoner? Problemstillingen vil være hovedfokuset for oppgaven og ligger i bakgrunnen gjennom oppgaven. De tre delene av problemstillingen henger sammen, og det kan hevdes at de alle forsøker å belyse europeiseringstendenser og hvordan det påvirker Datatilsynet.

I oppgaven blir utarbeidelse av EU-regelverk forstått som prosessene som foregår på europeisk nivå innad i EU i arbeidet med nye rettsakter. Implementering av regelverk og direktiver er den fasen hvor regelverk innarbeides i nasjonale lover og regler. Når det gjelder om tilsynet kan anses som en del av en felles administrasjon forstås felles administrasjon i oppgaven som systematisk samarbeid og koordinering på europeisk nivå mellom søstertilsyn i nettverk og Kommisjonen. Denne kontakten mellom forvaltningsenhetene antas å gå utenom de nasjonale departementer og politisk ledelse. Disse defensjonene av begrepene er de som vil bli lagt til grunn videre i oppgaven.

1.4 Europeisering

Definering av begreper og klarhet i språket er sentralt i akademiske arbeider. I denne delen vil jeg derfor se på begrepet europeisering for å definere kort hvordan det benyttes i oppgaven. Europeisering er et begrep som har fått en viktig rolle i studier om europeisk samarbeid, europeisk integrasjon og EU (Börzel og Panke 2010:406). Europeisering som begrep kan tolkes vidt, det kan ha mange betydninger, og det er ikke noen klar enighet om hvordan begrepet skal defineres (Börzel og Panke 2010:406). I denne oppgaven blir europeisering benyttet i formen innflytelsen Europa og europeiske institusjoner har på innenrikspolitiske forhold, politikk og institusjoner i landene i Europa (Börzel og Panke 2010:406). En europeisering av Datatilsynet kan være synlig hvis deltakelse i Europa knytter tilsynet nærmere til europeiske fora og søsterorganisasjoner i andre europeiske land gjennom samarbeid om lover, regler og normer. En økende tilknytning og deltakelse i europeisk samarbeid blir derfor ansett som en del av en europeiseringsprosess i denne oppgaven.

1.5 Valg av case

Grunnlaget for valget av nettopp Datatilsynet i oppgaven er i hovedsak basert på en interesse for EU, europeisk integrasjon og dets påvirkning på Norge. Datatilsynet ble valgt som

studieobjekt for å illustrere en mulig utvikling mot nye forvaltningsformer i Europa. De senere år er det gjort flere undersøkelser av fristilte tilsyn og direktorater for å se på denne utviklingen, og i mange slike undersøkelser finner man tegn på at det oppstår nye tilhørigheter (se f.eks. Støle 2006; Maartens 2006). Valget av Datatilsynet som studieobjekt ble ikke mindre interessant av at debatten om Datalagringsdirektivet blusset opp igjen høsten 2010 og vinteren 2010-2011. Datatilsynet spiller en aktiv rolle som samfunnsaktør via blant annet media. I denne rollen har tilsynet stått sterk på egne meninger og til tider kommet med meninger om europeisk lovverk som går på tvers av den norske regjeringens holdninger og meninger. Et eksempel er debatten om EUs datalagringsdirektiv. I starten av februar ble det klart at frontene var steile på Stortinget, og mange av rapportene i pressen kunne tyde på at det gikk mot et flertall mot Datalagringsdirektivet (Magnus 2011). Dette kunne ha lede til Norges første bruk av reservasjonsretten i EØS-avtalen, denne retten er kjent i dagligtalen som “vetoretten” (Sejersted, Arnesen, Rogstad, Foyn og Kolstad 2004:181). Etter Stortingets behandling av lovforslaget den 4. april 2011 er det nå klart at Datalagringsdirektivet på tross av stor motstand vil bli en del av norsk lovgivning. Med 89 mot 80 stemmer fikk et flertall bestående av Arbeiderpartiet og store deler av Høyre vedtatt lovforslaget som gjør Datalagringsdirektivet til en del av norsk lov (Magnus, Staveland og Torgersen 2011). Vedtaket ble sanksjonert i statsråd den 15. april 2011, og lovendringene som implementerer Datalagringsdirektivet i norsk lov vil tre i kraft senest 1. april 2012 (Justis- og politidepartementet 2011).

Det er dessuten spennende å se på Datatilsynet siden tilsynet er av få norske tilsyn som deltar i fora som er knyttet til både Kommisjonen og Rådet. Dette kommer av at Datatilsynet deltar som norsk tilsynsmyndighet i fora som hører til under Schengen-avtalen, som i hovedsak har tilhørt strukturen i Rådet og i ekspertgrupper som er underlagt Kommisjonen.

1.6 Oppgavens oppbygging

Til slutt i innledningskapitlet vil jeg se på hvordan oppgaven er bygget opp. I dette første kapitlet er det innledning til temaet og litt generelt om oppgaven som er hovedfokuset. I kapittel to vil det bli sett på det teoretiske grunnlaget for oppgaven. De teoretiske grunnlagene, som er intergovernmentalisme og organisasjonsteori med fokus på flernivåstyring, vil bli presentert. Disse teoretiske grunnlagene vil bli gjennomgått, og det vil bli sett på noen tenkte funn som teoriene kan tenkes å bygge opp under. Deretter vil det i

kapittel tre bli sett på metodiske spørsmål. Det vil bli sett på intervjuet som metode og på analyse av tekst som blir benyttet i oppgaven. I dette kapitlet vil det dessuten bli redegjort for hvordan den metodiske prosessen ble gjennomført for å øke muligheten for etterprøvbarehet. I kapittel fire vil empirien bli lagt fram. Det vil bli sett på Datatilsynets oppbygging, dets deltakelse i europeiske fora, og det vil bli sett på hvordan dets rolle er i de forskjellige faser av lovprosessen. I kapittel fem vil empirien bli analysert for slik å kunne trekke noen konklusjoner om hvorvidt problemstillingene kan sies å ha blitt besvart eller ei. Til slutt kommer det en konklusjon som trekker sammen oppgavens funn, og peker mot hvorfor liknende undersøkelser kan være interessante å gjennomføre i fremtiden. Ved hjelp av denne strukturen bør oppgavens være oversiktlig og leservennlig.

2 Teori

I dette kapittelet vil jeg se nærmere på det teoretiske grunnlaget for undersøkelsen. Jeg vil se på de teoriene som er bakgrunnen for oppgaven. Disse teoriene er intergovernmentalisme og organisasjonsteori og flernivåstyring (multilevel governance). I korte trekk kan det sies at intergovernmentalisme er den mest klassiske av teoriene om integrasjon som går på samarbeid mellom nasjonalstater, mens flernivåstyring er en teori som omhandler utviklingen mot styring på tvers av nivåer (Pollack 2010:16).

2.1 Innledning

Både intergovernmentalisme og flernivåstyring kan sies å ha en forklaringskraft på utviklingen i den Europeiske Union (EU) og europeisk forvaltning. Teoriene blir benyttet i oppgaven siden de framlegger det teoretiske grunnlaget for prosesser som kan belyse eventuelle effekter av europeisering som kommer fram i oppgaven. Det teoretiske grunnlaget trekkes altså fra en typisk integrasjonsteori, intergovernmentalisme, og teori som hører hjemme i ”governance” perspektivet av teorier som benyttes for å teoretisere og som mulige forklaringsfaktorer av europeisk politikk (Rosamond 2000:110; Pollack 2010:16). Teoriene kan hevdes å ha en rolle i integrasjon i andre deler av verden, men da det er europeisering som er fokuset i oppgaven, og siden europeisk integrasjon regnes som den mest utviklede integrasjonsprosessen i verden og derfor regnes for å være uten sidestykke (Dokken og Claes 2007:296) blir det i denne oppgaven lagt fokus på det europeiske perspektivet. Siden Norge gjennom EØS-avtalen samarbeider tett med EU, og er på mange områder en del av det europeiske samarbeidet, er det klart at også Norge påvirkes av den europeiske integrasjonsprosessen. Siden det er mulig å finne tegn på integrasjonsprosessen også i Norge, er dette noe av grunnen til å se på EU og påvirkningen fra europeisk nivå, da dette har en viktig påvirkningsrolle også for et land som ikke er medlem.

Teoriene skiller mellom hvem som er hovedaktørene i integrasjonen. Innenfor intergovernmentalisme regnes det mellomstatlige samarbeidet mellom nasjonalstater som det viktigste, og staten er den viktigste aktør. På den andre siden er flernivåstyring og organisasjonsteori perspektiver som kan anses for å ha en organisasjonsvinkling og fokus på utviklingen i organisasjoner og institusjoner. Begge perspektivene sier likevel noe om forholdet mellom europeisk, overnasjonal forvaltning og nasjonal forvaltning, og derfor kan

det hevdes at begge er brukbare i oppgaven som teoretiske forankringer og forklaringsfaktorer. I de neste delene av kapittelet vil jeg derfor se nærmere på de teoretiske perspektivene. Jeg kommer først til å se på intergovernmentalisme og deretter vil jeg se på organisasjonsteori og flernivåstyring før jeg i avslutningen av kapittelet vil se nærmere på hvordan de kan være brukbare som teoretisk grunnlag for oppgavens hovedfokus, nemlig europeiseringen av Datatilsynet.

2.2 Intergovernmentalisme

Intergovernmentalisme er regnet som en av de klassiske integrasjonsteoriene, og den regnes også som en av de mest innflytelsesrike teoriene som forsøker å forklare europeisk integrasjon (Pollack 2010:16; Cini 2007: 100). Intergovernmentalisme kan anses både som en integrasjonsteori og som en konseptuell modell for hvordan avgjørelser tas innenfor internasjonale organisasjoner (Cini 2007:100-101). I denne oppgaven er det som teori og teoretisk samlebetegnelse at intergovernmentalisme blir brukt, og fokuset i denne delen vil derfor være på intergovernmentalisme som integrasjonsteori.

Intergovernmentalisme har hatt en rolle som teoretisk forklaring av europeisk integrasjon helt siden 1960-tallet. Intergovernmentalisme kan hevdes å være en samlebetegnelse for forskjellige perspektiver og syn på integrasjon som alle sammen har det samme hovedfokuset. Hovedfokuset innenfor intergovernmentalismen er at de viktigste aktørene er statene, og det er det mellomstatlige samarbeidet mellom stater som skaper og driver integrasjonsutviklingen fremover (Rosamond 2000:160; Cini 2007:100-101). Intergovernmentalisme kom sterkt som integrasjonsteori og forklaringsfaktor på 1960-tallet, men den har røtter enda lenger tilbake i tid.

Innenfor realismen og intergovernmentalismen er det mellomstatlig samarbeid som er hovedfokuset, og det er statene som er de ledende aktører. Dette er med andre ord teorier som ikke bare kan benyttes til europeisk integrasjon, men som derimot kan brukes på alt mellomstatlig samarbeid (Cini 2007:101-102; Moravcsik 1993:474). Innenfor europeisk integrasjon er det Stanley Hoffmann som var den ledende intergovernmentale teoretikeren på 1960-tallet og utover (Milward 2000:18; Cini 2010:87). Han og hans meningsfeller mente at den europeiske integrasjonen baserte seg på et system av suverene nasjonal stater (Milward 2000:18). Det var på mange måter i denne perioden at teorien vokste fram og tok fører sete

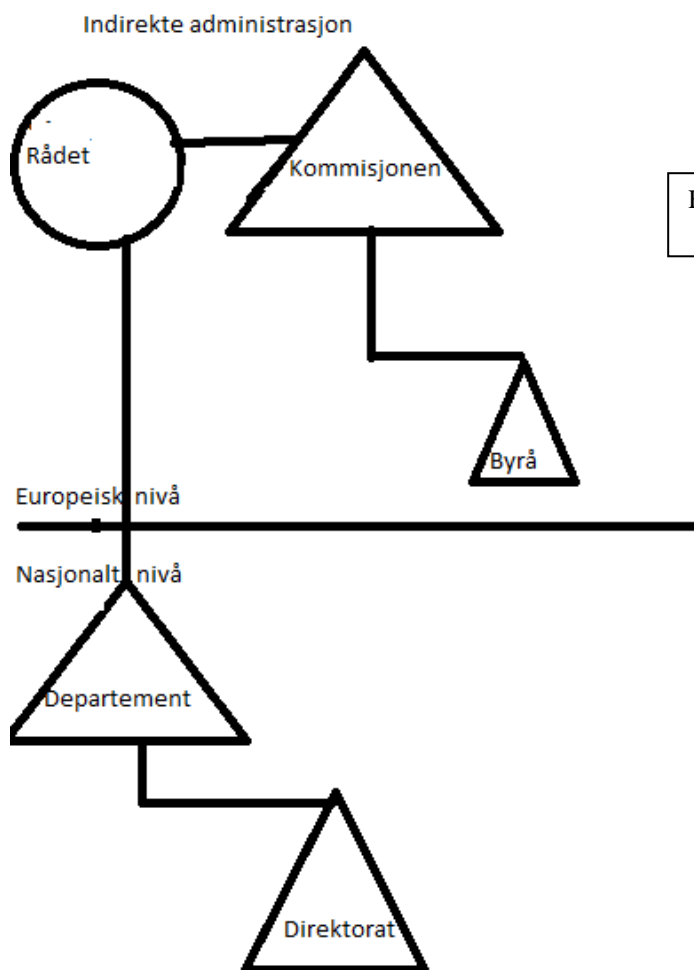
som forklaringsteori for europeisk integrasjon. Dette hadde mye med utviklingen i det europeiske samarbeidet på denne tiden å gjøre, med den franske presidenten Charles de Gaulle sin preferanse for statlig suverenitet og vitale nasjonale interesser som en viktig demper på mer overnasjonalitet i samarbeidet (Rosamond 2000:75; Pollack 2010:19). Intergovernmentalismen hadde god forklaringskraft siden denne perioden var preget av statene og deres interesser (Cini 2007:103-105).

2.2.1 Liberal intergovernmentalisme

I dag er det liberal intergovernmentalisme som er den ledende blant de intergovernmentale teoretiske perspektivene. Rosamond hevder at liberal intergovernmentalisme, til forskjell fra andre teorier som forsøker å forklare prosesser og integrasjon i Europa, i all hovedsak kan regnes som et enmannsverk (2006:18-19). Dette er basert på Andrew Moravcsiks ledende rolle i teoriens utforming. Liberal intergovernmentalisme vokste fram rundt 1990 da Andrew Moravcsik la fram teorien gjennom sine studier av EU toppmøter og hvordan dette påvirket integrasjonsprosessen. Den kan hevdes å ha forblitt den ledende teorien om europeisk integrasjon siden (Cini 2007:109; Moravcsik and Schimmelfennig 2009:67; Pollack 2010:21). Selv om teorien regnes som ledende, blir deler av den likevel trukket i tvil av forskere som heller ønsker å benytte teorier om rasjonelle valg for å forklare institusjonalisering og integrasjon, og andre forskere som heller mener at sosiologisk institusjonalisme og konstruktivisme burde benyttes for å forklare integrasjon (Pollack 2010:21). Intergovernmentalisme er likevel den ledende integrasjonsteorien den dag i dag (Pollack 2010:21). Moravcsiks teori om liberal intergovernmentalisme trekker på erfaringer fra tidligere teorier og har slikt et sterkt teoretisk grunnlag som tar til seg både realistiske og nyliberale elementer (Moravcsik 1993:518), og den kan derfor hevdes å gi et godt grunnlag for å se på forholdet mellom nasjonal og overnasjonal politikk (Rosamond 2000:136; Cini 2007:109; Moravcsik og Schimmelfennig 2009:67-69). Liberal intergovernmentalisme er en teori som anser EU som et mellomstatlig samarbeid, hvor statene samarbeider særlig på økonomiske områder siden økonomisk samarbeid skaper felles gevinst (Cini 2007:109-110). Med bakgrunn i dette hevder Moravcsik at det er statenes preferanser som er det avgjørende for samarbeidet. EU-institusjonene og avgjørelsene tatt av EU er resultater av statenes ønsker og statlig samarbeid (1993:517; 1998:18; Moravcsik og Schimmelfennig 2009:72). Toppmøtene i EU blir derfor svært viktige siden det er her de statlige lederne kommer sammen for å ta avgjørelser, og komme til enighet med bakgrunn i de nasjonale interessene.

Integrasjonen kan slik sies å bli drevet fremover gjennom nasjonale politiske ledes rasjonelle valg (Cini 2007:112; Moravcsik 1998:18). Moravcsik oppsummerer europeisk integrasjon som en prosess som best kan forstås som en serie rasjonelle valg som nasjonale ledere gjør, valg som er særlig basert på økonomiske preferanser fra mektige nasjonale aktører, det relative maktforholdet som er mellom statene og rollen til institusjoner som tilretteleggere av mellomstatlige forhold (Moravcsik 1998:18). Ut fra dette synet på europeisk integrasjon har liberal intergovernmentalisme vokst fram og blitt lagt fram som den ledende teorien som omhandler europeisk integrasjon i dag. Sitatet i sin originale form er gjengitt i avsnittet under.

EU integration can best be understood as a series of rational choices made by national leaders. These choices responded to constraints and opportunities stemming from the economic interests of powerful domestic constituents, the relative power of states stemming from the asymmetrical interdependence, and the role of institutions in bolstering the credibility of interstate commitments. (Moravcsik 1998:18).



Figur 1: Indirekte administrasjon.

Intergovernmentalisme er altså en samlebetegnelse for perspektiver som omhandler europeisk integrasjon hvor det sentrale er statene og deres rolle som aktører. Selv om intergovernmentalisme har utviklet seg, og liberal intergovernmentalisme er en av de ledende europeiske integrasjonsteorier i dag, så hører alt sammen inn under samlebetegnelsen intergovernmentalisme.

2.2.2 Forventinger til funn ut fra de intergovernmentale teoriene.

Intergovernmentale teorier vil mene at det er statene som er i førersetet i integrasjonsprosessen (Moravcsik og Schimmelfennig 2009:69). Mulig funn som kan tyde på intergovernmentale trekk, er hvis det er en klar beslutningslinje fra EU-nivå og ned til nasjonal nivå som kun går gjennom nasjonale departementer. Hvis det viser seg at Datatilsynet ikke har mye frihet i sin deltakelse på europeisk nivå, men at posisjoner er klarert med departementet først, og at det er via departementet at alle rettsakter, retningslinjer for praksis og direktiver fra EU kommer, så er dette trekk som vil kunne tyde på at det er intergovernmentale trekk som best kan belyse prosessene.

Det er tydelig at Datatilsynet deltar i europeiske nettverk og samarbeidsfora. Tilsynet skriver om sin deltakelse i grupper på EU-nivå at de kan regnes som nettverk da de består av deltakere fra både medlemsland og fra EU-institusjoner, i disse tilfellene fra Kommissjonen. (Datatilsynet 2010a). Selv om dette kan tyde på nettverksbygging, kan det også motbevise dette hvis det skulle vise seg at det ikke er tilsynet som fritt representerer seg selv og sine faglige interesser i nettverket. Det er mulig å tenke seg at departementet har stor grad av styring over tilsynets deltakelse i nettverket. Det er derfor ikke slik at tilsynet blir en del av en felles europeisk forvaltning, men heller at det representerer norske, nasjonale interesser på oppdrag fra og under kontroll av departementet. Hvis dette er tilfellet tyder det på at det ikke er faglige interesser som er de viktigste, men derimot at det er nasjonale interesser som står sentralt. Dette vil i så fall være å anse som trekk som tyder på intergovernmentalisme. Hvis det skulle vise seg at departementet holder stram kontroll over det europeiske arbeidet, er dette å anse som tegn på at samarbeidet er intergovernmentalt og at kontrollen beholdes i departementet. Dette vil kunne komme fram gjennom lovprosesser. Hvis det er tydelig at alt lovarbeidet for implementering av europeiske rettsakter på nasjonalt nivå foregår gjennom departementet, er dette tegn som tyder på at departementet holder kontrollen over prosessen, og slik kan anses for å beholde samarbeidet i en intergovernmental setting.

2.3 Flernivåstyring og organisasjonsteoretisk perspektiv

I denne delen vil jeg se nærmere på andre teoretiske perspektiver som benyttes. Jeg vil først se på flernivåstyring og deretter på det organisasjonsteoretiske perspektiv.

2.3.1 Flernivåstyring

Flernivåstyring er det norske navnet til “multilevel governance” som er det internasjonale og derfor mer kjent navn. I oppgaven har jeg valgt å benytte meg av den norske oversettelsen flernivåstyring.

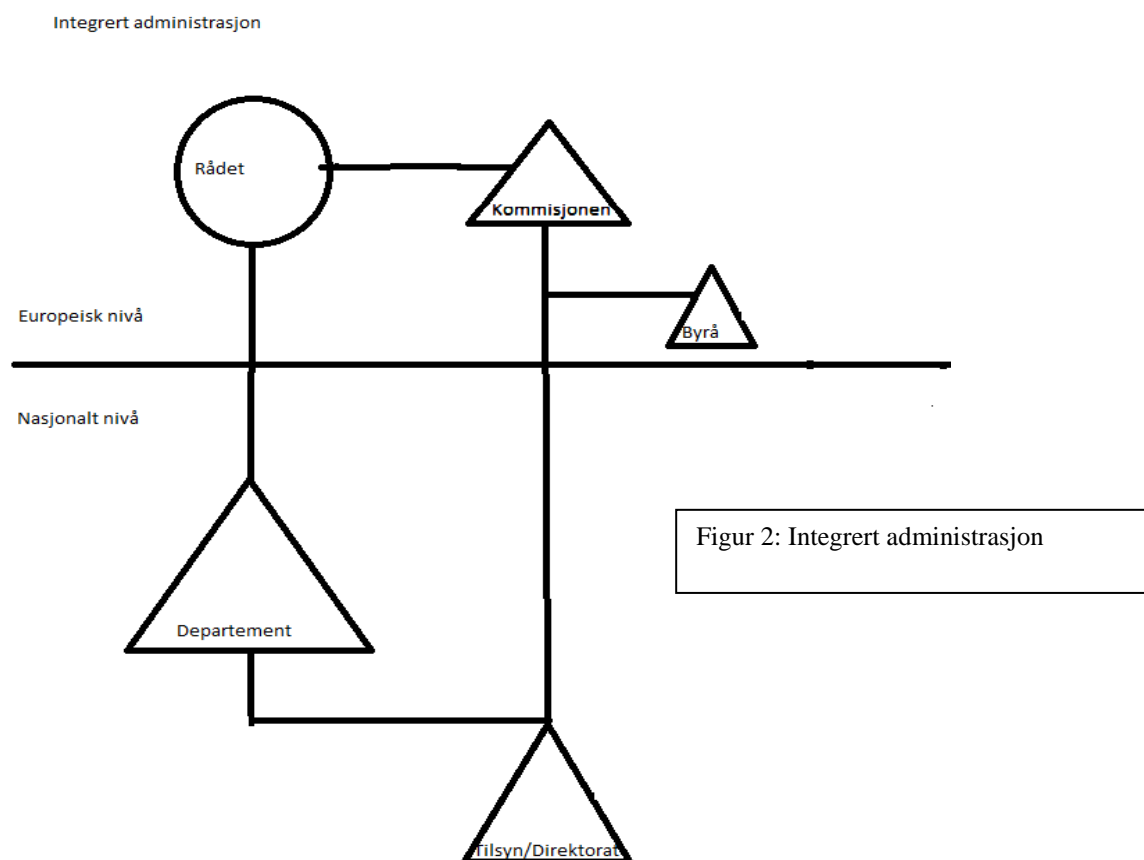
Flernivåstyring har bakgrunn i perspektiver og teorier om flernivå, og styringen som foregår mellom nivåene. I motsetning til liberal intergovernmentalisme kan flernivåstyring anses som et stort mangfold av undergrupper med forskjellige synsvinkler (Rosamond 2006:19; Rosamond 2010:115). Flernivå anser ikke EU som en tradisjonell internasjonal organisasjon, og heller ikke som direkte sammenliknbart med et nasjonalt politisk system. I følge Peters og Pierre kan det hevdes at tankene om flernivåstyring i hovedsak er basert på EU og europeisk integrasjon, men de aller flest konseptene som er inkludert i teorien, er elementer som er velkjent også fra andre land og organisasjoner enn Europa og EU (Peters og Pierre 2009:95). EU anses innenfor flernivå tankegangen som et system i stadig utvikling hvor det gjennomføres politisk styring uten at det skapes en egen europeisk statlig enhet (Pollack 2010:35). Utviklingen fører likevel til at det skapes felles forvaltningstilhørighet og samarbeid, og prosessen kan sies å foregå både på EU-nivå og på nasjonalt nivå (Rosamond 2010:115). Samarbeidet og tilhørigheten kan foregå på flere nivåer på en gang, da nivåene anses for å være sammenvevde, og derfor har de ingen klare grenser. Dette gjør at forskjellige aktører kan operere på flere nivåer samtidig (Rosamond 2006:19). Flernivåstyring foregår slik på tvers av nivåer, og kan derfor sies å være med på å styrke og legitimere andre nivåer enn de nasjonale regjeringer (Peters og Pierre 2009:96).

I løpet av de siste årene har utviklingen mot en mer europeisert forvaltning, tatt store steg, og det finnes flere tegn på at nasjonal og europeisk forvaltning jobber systematisk sammen (Marks, Hooghe og Blank: 1996:342; Peterson 2009:105-106). Marks, Hooghe og Blank argumenterer for at karakteren til europeisk politikk til en hver tid er resultatet av spenning mellom overnasjonalt og mellomstatlig press (1996:372). Siden 1980 har dette krystallisert

seg slik at politikken føres på flere nivåer i Europa, dette skaper flernivåstyring (Marks, Hooghe og Blank 1996:372). Denne prosessen er med på å skape tettere integrasjon, men samtidig kan prosessen føre til delt lojalitet og en prosess hvor forvaltningen kan sies å ha flere hatter. Dette at nasjonal forvaltning får flere hatter betyr at de får delt sin tilhørighet og lojalitet mellom nasjonale og europeiske myndigheter (Egeberg 2006a:9-12; Egeberg og Trondal 2009a: 686). Denne prosessen er i stadig utvikling, og det finnes flere tegn på at dette foregår, og at prosessen derfor er med på å skape flernivåstyring (Marks, Hooghe og Blank 1996:346). Dette kan sies å være ønsket av de europeiske organene. Det er særlig av Kommisjonen en slik utvikling er ønsket siden Kommisjonen ofte utgjør sentrum i det europeiske flernivåsystemet (Egeberg 2006b:31; Egeberg og Trondal 2009b:783; Egeberg 2010a:138). Utviklingen foregår gjennom nettverk og samarbeid på europeisk nivå. Det er likevel ikke slik at nasjonale regjeringer og statenes makt anses som lite viktig, men innenfor flernivåstyring finnes det et utvidet syn som tar hensyn også til andre aktører, og at det skapes bånd og nettverk på tvers av nivåer. Dette gjør at statene, representert gjennom sine regjeringer, ikke kan anses som de eneste viktige maktfaktorene i europeiske integrasjon (Marks, Hooghe og Blank 1996: 346). Nettverkene skapes ofte mellom nasjonale søsterdirektorater og tilsyn (Peterson 2009:106), altså organisasjoner fra forskjellige europeiske land som arbeider med samme sakfelt. Det er dessuten vanlig at enten Kommisjonen eller ett EU-byrå som arbeider med sakfeltet, er den ledende aktøren i nettverket, det er for eksempel svært vanlig at Kommisjonen utgjør sekretariatet i slike nettverk (Egeberg 2006a:9-10; Egeberg 2010a:138). Peterson skriver at studier av nettverk vil vise forskeren hvor mange av svarene om europeisk integrasjon kan finnes, nemlig hos byråkrater, lobbyister og eksperter som deltar i integrasjonen gjennom nettverk, og slik er med på å drive integrasjonsprosessen fremover (Peterson 2009:115). Å studere flernivåsamarbeid og nettverkene som bygges via dette samarbeidet, antas derfor å kunne belyse europeiseringsprosesser.

Opprettelsen av nettverk og samarbeidet gjennom nettverk gjør det mulig for Kommisjonen og EU-byråene å ha en direkte kontakt med nasjonal forvaltning utenom departementer og regjering. Kontakten opprettes særlig med de deler av forvaltningen som har en viss grad av selvstendighet som gjør at de kan handle som frie, selvstendige aktører (Egeberg 2010a:137-138). Dette gjøres for eksempel gjennom samarbeid med direktorater og tilsyn som har blitt opprettet eller fristilt gjennom blant annet "New Public Management" (NPM) reformer. På denne måten får EU-institusjonene nasjonale samarbeidspartnere som kan være med på å øke

harmonisering og likhet i hele EUs indre marked (Egeberg 2006a:9), altså hele EU og EØS-området. Prosessen med fristilling og spesialisering av tilsyn og direktorater har en sett lenge, men det er særlig etter NPM-reformenes inntog at denne utviklingen virkelig har skutt fart. I Norge var det dessuten en klar utvikling i retning av fristilling, spesialisering og utflytting i perioden Victor Normann var næringsminister. Statsråd Victor Norman var en sterk forkjemper for denne utviklingen, og har slikt satt spor etter seg i norsk forvaltning (Christensen og Læg Reid 2003:8). Når det gjelder Datatilsynet var dette tilsynet fristilt allerede ved sin opprettelse i 1980 (Datatilsynet 2010b). Fristillingen har gitt tilsyn og direktorater større frihet, og dette kommer tydelig fram i Datatilsynets deltakelse i den offentlige debatten. Både tidligere direktør George Apenes og nåværende direktør Bjørn Erik Thon har vært framme i media med meninger og kommentarer som er faglig begrunnet, men som er i strid med regjeringens syn. Denne selvstendige og faglige rollen i offentligheten kan sies å være ønsket fra tilsynets side, da tilsynet anser det som viktig å oppnå synlighet i samfunnet skape debatt rundt personvernspørsmål (St.meld.nr.5 2010-2011:16). Dette viser at fristillingen kan skape økt faglig selvstendighet og autonomi fra politisk ledelse.



Flernivåstyring perspektivet ser altså på utviklingen mot en felles europeisk forvaltning, og at utviklingen vil skape nye institusjoner og nye samarbeidsmåter. I denne oppgaven vil en slik utvikling kunne belyses gjennom å se på Datatilsynets tilhørighet og samarbeidsprosesser i europeiske nettverk. Dessuten kan det hende at det er mulig å finne trekk av at Datatilsynet har fått sin tilhørighet delt mellom nasjonalt og overnasjonalt nivå. Det kan nemlig tenkes at forskjeller mellom tilsynet og departementets og regjeringens syn til dels kan ha med denne utviklingen å gjøre. Dette vil det bli sett nærmere på i de empiriske og analytiske delene av oppgaven.

2.3.2 Det organisasjonsteoretiske perspektiv

Det er stor enighet innenfor statsvitenskapen om at organiseringen av offentlige organer og institusjoner kan påvirke deres beslutningsadferd (Christensen, Lægreid, Roness og Røvik 2009:23-24; Egeberg 2003:116). Organiseringen av institusjoner spiller en viktig rolle for politisk styring, noe som er blant de mest basiske elementer i et moderne, politisk samfunn (Peters og Pierre 2009:91). Med dette som bakgrunn, er det derfor også relevant å se på organisasjonsteoretiske perspektiver når det i denne oppgaven blir sett på nettopp en organisasjon, nemlig Datatilsynet.

Det er som nevnt enighet blant forskere om at organisasjoner og institusjoner kan påvirke faktisk beslutningsadferd (Egeberg 2003:116). Organisasjonstilhørighet og sammenheng som en aktør opptre i, vil være med på å påvirke og kan gi utslag i den faktiske adferden, dette kan gjøre at politikken endres da denne defineres av aktørene. Det organisasjonsteoretiske perspektivet har en tilnærming til offentlig sektor som forutsetter at innholdet i politikken og beslutninger ikke kan forstås uten at man ser nærmere på og analyserer de offentlige organisasjoners organisering (Christensen m.fl. 2009:11). For å se nærmere på beslutningsadferden, benyttes det fire variabler som er med på å forklare adferden. Disse fire variablene er formell organisasjonsstruktur, demografi, locus og graden av institusjonalisering (Christensen, Egeberg, Larsen, Lægreid og Roness 2007:19). Da organisasjonens locus eller lokalisering ikke kan forventes å ha påvirkning på nettverkssamarbeid og flernivåstyring, er det ikke lagt vekt på dette perspektivet, i det videre er det derfor de tre andre variablene til Christensen med flere som vil bli sett på.

Formell struktur eller organisasjonsstruktur er en struktur som består av fordeling av rolleforventninger og organisatoriske regler for hvem som gjør hvilke oppgaver eller hvem

som bør utføre ulike oppgaver. Dette består altså av organisasjonskartet, det juridiske grunnlaget, grunnlag for spesialisering, administrasjonsmodell og organisasjonstype (Christensen m. fl 2007:19-20). Organisasjonsstrukturen er normativ, det vil i normale tilfeller bety at de ansattes adferd kan avvike fra den faktiske adferden. Likevel kan det hevdes at det er riktig å se på organisasjonsstrukturen når man skal se på den faktiske beslutningsadferden til en organisasjon. Grunnlaget for dette er at strukturen kan virke som et filter for hva som er korrekt for den enkelte, og gjennom dette styre aktørens oppmerksomhet mot bestemte beslutninger, agendaer og alternativer (Christensen m. fl 2007: 19-20). Det kan dessuten hevdes at individer vil handle i overensstemmelse med organisasjonens formelle struktur fordi dette er moralsk og sosialt mest passende å gjøre. Med bakgrunn i det samme kan det også sies at det er mulig å hevde at enkelt individer vil handle slik at det er til deres eget beste ut fra organisasjonens eget system for insentiver, som bonuser og forfremmelser (Egeberg 2003:117). Formell struktur kan også spille en rolle ettersom en variabel her, kan være vertikal spesialisering. Dette kan være deling av kompetanse mellom departementsavdeling og direktorat eller tilsyn. En slik formell deling av ansvar kan finne sted på grunn av den formelle strukturen, og hvordan den har tillagt de forskjellige delt ansvar. En annen rolle vertikal spesialisering kan spille, er at den muliggjør kontakt mellom nasjonalt og europeisk nivå (Christensen m.fl. 2009:37-39). Dette er viktig da det er med på å gjøre kontakten mellom EU-nivå og nasjonale tilsyn og direktorater mulig. Dette skjer siden vertikal spesialisering gir tilsyn, og direktorater frihet til å delta i samarbeid på tvers av land og nivåer uten at departementet detaljstyrer.

Organisasjonens demografi er den andre variabelen. En organisasjons demografi vil si hvordan organisasjonen er sammensatt personalmessig med tanke på personalets alder, kjønn, sosial og geografiske bakgrunn, utdanning og tjenestetid (Christensen m. fl 2007:22). Disse antas å kunne påvirke personalet og de enkelte individers handlemåte (Christensen m.fl. 2009:67). Demografien kan påvirke adferden gjennom at nyansatte kan hevdes å ha andre forståelser og en annen lojalitet enn ansatte som har arbeidet i den samme organisasjonen i lengre tid. Dette kan også påvirkes av hvorvidt de enkelte ansatte er faste eller midlertidige ansatte. Demografien til en organisasjon kan særlig bli påvirket hvis det er mange innenfor samme organisasjon som har lik bakgrunn, det være seg utdanning-, sosial- eller geografisk bakgrunn (Christensen m.fl. 2009:67). Innenfor organisasjonsdemografi er det i denne oppgaven mest naturlig å tenke seg at den relevante variabelen er felles profesjon og utdanningsbakgrunn. Det er mulig å tenke seg at mange som jobber med datasikkerhet i

Europa, har juridisk bakgrunn, og dette kan skape felleskap på tvers av landegrensler. I så fall kan felles juridisk bakgrunn med en spesialisering innenfor personvern være med på å skape felleskap, og gjøre samarbeid lettere i nettverk på europeisk nivå. Alt dette kan spille inn på aktørenes adferd innenfor organisasjonen, og kan derfor påvirke organisasjonens faktiske beslutningsadferd.

Den siste av variablene som kan påvirke beslutningsadferd, er institusjonalisering. Innenfor det organisasjonsteoretiske perspektivet så anses alle institusjoner som organisasjoner, mens det ikke er alle organisasjoner som er institusjoner. Institusjonalisering er ifølge March og Olsen en mekanisme hvor organisasjoner og institusjoner danner sitt eget system av regler og identiteter (1998:946). Institusjonalisering er den prosessen som gjør at en organisasjon utvikler seg til også å bli en institusjon. Dette er relevant å se på når man skal se på adferd, siden denne institusjonaliseringen har betydning for hvordan aktørene påvirkes av organisasjonen (Christensen m.fl. 2009:52-53). Institusjonalisering kan også ha effekt på organisasjoner gjennom at endringer ikke skjer raskt og radikalt, men at det vil skje gradvis og over tid. En organisasjon som er institusjonalisert, vil ha inkorporert viktige samfunnsverdier og dermed ha en klar symbolsk stilling som gjennom institusjonalisering kan være med på å påvirke adferd (Christensen m. fl 2007:24-25). Både det at det skapes egne identiteter og regler, og det at institusjonalisering gjør at endringer vil skje gradvis, er effekter som kan være med på å påvirke adferd. Det må likevel nevnes at det kan være vanskelig å vite om organisasjonen Datatilsynet har blitt institusjonalisert uten å samle inn mer prosessdata. Da denne variabelen likevel gjennomgås, er det med bakgrunn i at det er mulig å tenke seg at det finnes tegn i empirien på at det ligger igjen normer som har blitt institusjonalisert i organisasjonen, dette kan i så fall anses som robusthet og stivhengighet med bakgrunn i organisasjonens utvikling.

2.3.3 Forventing til funn ut fra flernivå - og organisasjonsteori

Det er mulig å tenke seg funn som kan være med på å vise at det er flernivå - og organisasjonsteori, som har best forklaringsgrunnlag. Prosesser både på nasjonalt og europeisk nivå har ført til at det kan skapes direkte relasjoner mellom nasjonale tilsyn og EU-institusjoner. Dette har mye med spesialisering og fristilling å gjøre. Gjennom dette har tilsyn blitt fristilt fra departementet, og dette gjør at det åpnes for direkte kontakt på tvers av nivåer. Det kan derfor hevdes at fristillingen åpner for horisontal kontakt til søsterorganisasjoner,

diagonal kontakt til Kommisjonen og vertikal kontakt til departement. Dette vil si at tilsynet får flere kontaktkanaler til det europeiske nivået, og tilsynet har derfor mulighet til å delta også på dette nivået uten at kontakten går gjennom det nasjonale departementet. Tilsynet vil i så fall kunne sies å ha fått flere hatter, og dette er tegn som kan forklares ut fra teori om flernivåstyring.

Gjennom felles arbeid, spesialisering og funksjon i nettverk og fora er det mulig å tenke seg at de forskjellige europeiske tilsynene ser fordeler ved direkte samarbeid. Dette vil kunne gjøre at de forskjellige nasjonale tilsyn og direktorater vil få tettere forhold, og det kan utvikle seg felles samarbeidsmønstre og rutiner. Dette er med på å gi direktorater og tilsyn ny tilhørighet til det europeiske nivå (Egeberg 2006a:9-12). Det er dessuten slik at Kommisjonen har interesse av at det skapes nettverk, siden den ofte er noden i nettverket. Dette gjør at Kommisjonen bedre kan utføre rollen sin. Siden Kommisjonen har utøvende makt, er det ønskelig for den at det samarbeides i nettverk siden det skaper felleskap. Gjennom dette fellesskapet kan tilsyn få tilhørighet til det europeiske nivået, og dette kan være med på å skape press fra et nasjonalt tilsyn ovenfor nasjonalt departementet og regjering rundt implementering, tolkning og saksbehandling av europeiske lovverk. Slikt press kan komme fra felles ideer skapt i nettverk med Kommisjonen og søsterorganisasjoner. Slik kan dette skape konformitet og likhet på tvers av landegrensene. Skulle det vise seg at Datatilsynet gjennom sin nettverksdeltakelse får en tilhørighet til søsterorganisasjoner og nettverk, og at det derfor har blitt skapt en tilhørighet og tilleggslojalitet som kommer til syne gjennom saksbehandling og press på departementet om implementering og tolkning av direktiv og andre rettsakter fra europeisk nivå, må dette kunne sies å være tegn som tyder på at flernivåanalyse, er en god forklaringsfaktor.

Ett annet tegn på flernivåstyring kan være hvis retningslinjer og involvering i enkeltsaker, kommer direkte fra Kommisjonen og nettverket. I slike tilfeller vil dette være tegn på at kontakten fra nasjonalt nivå til europeisk nivå er så sentral at den går utenom departementet også i enkeltsaker. Slik kan det anses som tegn på at nasjonale tilsynet anser nettverket og Kommisjonen for å ha mer kunnskap og forståelse for saken, og at deres meninger og retningslinjer derfor skal telle og stå sentralt i saksbehandlingen. Slik skapes det tilhørighet til det europeiske nivå på tvers av land og nivåer, og tegn på en slik utvikling anses som tegn på flernivåstyring. Det er mulig å tenke seg at det gjennom undersøkelsen finnes tegn på at tilsynet har fått en fler-hattet rolle. Dette vil i så fall være tegn på at flernivåstyring og

organisasjonsteori er gode teoretiske forklaringer. Slike tegn og funn vil derfor kunne sies å være med på å underbygge teorier om flernivåstyring og organisasjonsteori. Dette kan anses som tegn på at disse teoretiske perspektivene kan ha en forklaringskraft, og at de kan benyttes for å belyse oppgavens funn.

2.4 Mulig empiri som teoriene kan forklare

Teorier er interessante i seg selv, og har en viktig rolle å belyse fenomener. Likevel er det med bakgrunn i empiri de er interessante i denne oppgaven, de teoretiske perspektivene har størst interesse når de benyttes som forklaringsfaktorer av empiriske funn. I denne delen vil jeg se på mulige empiriske funn, og hvordan disse kan belyses gjennom de teoretiske perspektivene.

Empirien kan vise at det skjer en utvikling hvor Datatilsynet tar del i europeisk samarbeid. Selv om det skulle finnes tegn på en slik utvikling, er det likevel mulig å tenke seg at denne utviklingen kan være styrt av statene, og i så fall vil det kunne forklares med intergovernmentale perspektiver. Innenfor et intergovernmentalt syn vil det være mulig å tenke seg at en slik utvikling kan være ønsket av statene da det er i deres felles interesse at forvaltningen samarbeider på tvers av landegrensene. Dette kommer av at de europeiske land er så tett integrert at det vil være i statenes interesser når de har kommet til enighet om samarbeid om et politikkområde at samarbeid blir så godt som mulig. Det kan dermed tenkes at statene selv ønsker utviklingen velkommen, og at de derfor har vært med på å skape en prosess som fører til samarbeid mellom deres forvaltninger. Dette vil i så fall være funn som kan belyses med intergovernmentale perspektiver.

Det er mulig å hevde at i det intergovernmentalt perspektivet vil Datatilsynets deltakelse i europeiske fora, være ønsket av nasjonal regjering og at de som deltar er der for å forsvare og hevde nasjonale interesser, og at de har et nasjonalt mandat. Intergovernmentalister vil si at slikt samarbeid gjøres kun for at statene skal få flere fora hvor fremmer felles interesser og ideer, og hvor alle handler ut fra nasjonale interesser. Intergovernmentalister vil dermed anse nettverk og samarbeid kun som interessant hvis dette er med på å fremme statlige interesser, og derfor hevde at samarbeide ikke utgjør noen egen prosess eller utvikling.

På den andre siden vil en prosess med integrering av forvaltningen på tvers av landegrensene også kunne forklares av flernivå og organisasjonsteori. I så fall vil det være mulig at

prosessen som leder til økt samarbeid på tvers av landegrensene mellom forvaltningene, kommer av selve prosessen. Skulle det vise seg at Datatilsynet har fått tilleggslojaliteter og blitt fler-hattet, forklares det gjennom disse teoriene. Dette vil kunne vises, hvis empiriske funn viser at Datatilsynet har syn som sammenfaller med andre europeiske tilsyn, og det benyttes ideer og argumenter fra nettverket og samarbeidet også på nasjonalt nivå. En slik sak kan tenkes å være Datalagringsdirektivet hvor det er ganske tydelig at Datatilsynet har en mening om direktivet som bryter med de ledende politiske interesser i regjeringen (Datatilsynet 2008; Apenes 2010). Selv om dette direktivet er omdiskutert også innad i regjeringen, så viser regjeringens utspill i media at det ledende partiet i regjeringen, Det norske Arbeiderparti, er for innføring av direktivet (Johansen 2009; Holgersen og Braathen 2009). Det skal også nevnes at Datalagringsdirektivet er svært omdiskutert ikke bare i Norge, men i mange land innenfor EU. Derfor kan det tenkes at i andre saker som er mindre politisk sensitive, kommer det ikke fram så klare skiller mellom de ulike nivåer.

Det er mulig å tenke seg at det foregår direkte kontakt mellom nasjonalt og europeiske nivå, mellom tilsyn og EU-nivå gjennom Kommisjonen eller EU-byråer. Dette er blitt mulig gjennom vertikal spesialisering av tilsyn på nasjonalt nivå som har ledet til fristilling. Denne fristillingen fra nasjonale departementer åpner for at nasjonalt tilsyn kan samarbeide horisontalt til søsterorganisasjoner i andre land, diagonalt til Kommisjonen og samtidig samarbeid vertikalt med det nasjonale departementet. Gjennom slike nye samarbeidsmønstre kan nettverkene samarbeide tettere ved at forskjellige deltakerne fra ulike land ser fordeler ved å samarbeide, siden det muliggjør felles framlegging av synspunkter, og samordning av forvaltningen og praktiseringen av fellekapslovgivning. For Kommisjonen er samarbeid også en fordel, siden det øker dens mulighet til å kontrollere praktisering og forvaltning av europeisk lovgivning. Dessuten vil Kommisjonen ha en interesse på grunn av de felles utøvende interesser som den deler med nasjonale tilsyn og direktorater for hvordan lovgivningen benyttes, tolkes og praktiseres, og det er mulig å tenke seg at dette er noe av grunnen til at den oppfordrer nasjonale tilsyn og direktorater til samarbeid gjennom nettverk. Dette vil i så fall kunne anses tegn som at flernivåstyring og organisasjonsteori har forklaringskraft på utviklingen som finner sted.

I dette kapittelet har jeg sett på noen tenkte funn som teoriene kan forklare. Dette er tematikk som jeg vil returnere til i empirikapittelet hvor de empiriske funn blir belyst, og deretter analysert i analysekapittelet.

2.5 Kommentarer til valg av teorier

Valg av teorier er alltid viktig i en oppgave. Teorier kan lede oppgaven i en bestemt retning. Teoriene kan legge føringer på hvordan oppgaven blir lagt opp, og eventuelle funn blir fortolket. Det er derfor viktig at de teoriene som velges har en forankring gjennom at de har vært benyttet på forskningsfeltet tidligere.

Teoriene som er benyttet i oppgaven, anses for å være blant de ledende teorier om temaet. Teoriene gir uttrykk for forskjellige syn rundt europeisk integrasjon og samarbeid (Pollack 2010:17). De intergovernmentale teoriene forsøker å beskrive den europeiske integrasjonsprosessen, mens organisasjonsteori og flernivåstyring ser mer på prosesser som skaper europeisk politikk (Pollack 2010:17). De er sentrale innenfor forskningsfeltet som omhandler europeisk samarbeid, og særlig samarbeid via og i EU (Diez og Wiener 2009:8-10). Ut fra dette anser jeg de teoretiske perspektivene for å være godt forankret i forskningsfeltet, og at det derfor ikke skulle medføre utfordringer å benytte dem i oppgaven. Teoriene gir forskjellige syn på oppgavens innhold, og kan slik anses for å være brukbare til å gi svar på eventuelle funn. Mens det intergovernmentale perspektivet legger til grunn enhetlige, statlige aktører, vil det organisasjonsteoretiske legge til grunn individuell adferd. Det intergovernmentale anser samarbeidet som initiert og styrt av statene via sine regjeringer, og vil slik mene at aktørene handler ut fra statlige interesser (Pollack 2010:17). På den andre siden er flernivå og organisasjonsteoretiske perspektiver å anse som en del av den nyere forskningen om europeisk integrasjon og EU (Diez og Wiener 2009:9). Det at organisasjonsteori og flernivå åpner opp for individuelle forskjeller, og at det er aktører på flere nivåer, gjør at disse teoretiske perspektivene er mer åpne for at aktører fra samme stat kan ha forskjellige og divergerende meninger som de også fremmer på europeisk nivå. Dette kan i visse tilfeller gi bedre forklaringer av faktiske prosesser særlig når empiriske resultater viser at regjeringer kan ha ett syn, mens tilsyn og direktorat fra samme land står for ett annet syn (Støle 2006:98-99). Alt i alt mener jeg at de teoretiske perspektiver skal være godt brukbare til oppgaven.

3 Metode

I denne delen av oppgaven vil det bli sett nærmere på de metoder som er benyttet og hvordan disse er benyttet i arbeidet med oppgaven. Det vil bli sett på oppgaven som en casestudie, deretter vil det bli sett på intervjuet som en metode. Jeg vil også komme kort inn på bruken av tekster og dokumenter i oppgaven og hvordan dette kan utfylle intervjuet. En del om operasjonalisering av variabler følger deretter før det sees på oppgavens validitet og relabilitet. Til slutt vil det bli gått gjennom hvordan datainnsamlingen ble gjennomført.

3.1 Innledning

Et underliggende poeng i hele metode delen er at det er viktig å følge prinsippene som Kjeldstadli legger fram for god kildegransking (1992:172). Ifølge Kjeldstadli finnes det ingen fasit når det gjelder kildegransking, men han kommer likevel med tre tommelfingerregler som det kan være lurt å ha i bakhodet ved arbeide med empiriskmateriale som kildegrunnlag for en oppgave. Kjeldstadli mener for det første at det er viktig å vurdere kildens indre konsistens. Er det konsistens i kildens innhold eller er det sprik i innholdet, dette kan si noe om den indre konsistensen (Kjeldstadli 1992:172). For det andre så er det en fordel å sette kilden opp mot andre kilder. Hvis de samme tegnene og trekkene finnes i flere samtidige kilder øker det kildenes troverdighet (Kjeldstadli 1992:172). Det tredje punktet som Kjeldstadli legger fram, er at det må vurderes om kilden er i samsvar med en større sammenheng og med andre kilder. Det er viktig at vurderingen av en kilde ikke skjer isolert, men derimot bør det trekkes på andre områder for å styrke eller avkrefte kilden. Det vil si at det bør benyttes annen kunnskap om emnet og etablerte teorier for å sette kilden i sammenheng og styrke den eller eventuelt avkrefte den (Kjeldstadli 1992:173). Disse punktene som omhandler bruken av kilder vil ligge i bakgrunnen for det videre metodekapitlet. Grunnlaget i oppgaven for å bruke mer enn en metode er å trekke på flere kilder og slik bedrive metodetriangulering, noe som kan øke oppgavens validitet og robusthet.

3.2 Oppgaven som casestudie

Denne undersøkelsen kan anses for å være en casestudie. En casestudie er en dybdestudie av et enkelt tilfelle med en ambisjon om å generalisere til et større antall tilfeller. En casestudie er til en hver tid både generaliserende og dybdestudier. (Gerring 2007:79-80). Casestudier er i

hovedsak rettet mot forståelse av empiriske utfall eller årsaker, og grunnlaget for at utfallet oppsto. Casestudier er også interessert i å se på prosessen som leder fra årsak til utfall (George and Bennet 2005:31). I casestudier er det mindre interessant å påvise statistisk hvor ofte et utfall skjer eller antallet ganger det har skjedd, isteden er det mer interessant å forstå utfallet eller årsaker i enkelt tilfeller (George and Bennet 2005:31). Casestudier kan sies å være studier som sier mye om et lite tema, mens statistiske studier kan si lite om mange temaer. Dette er elementer ved casestudier som kan sies å være både noe det kan kritiseres for og noe som er en av dets fordeler. Derfor er det viktig å være klar over dette. En gjør det derfor klart om målet med en studie er å få detaljert kunnskap om et mindre tema, eller mindre detaljert, men mye kunnskap om mange temaer (Gerring 2007:49). Dette er spørsmål en må stille når det skal velges mellom bruken av statistiske metoder eller mer detaljerte casestudier. I denne oppgaven er det casestudiet som benyttes, dette har med å gjøre at casestudiet har en styrke når en ønsker å spore prosesser (Gerring 2007:45). I oppgaven ønskes det å se på prosessen for Datatilsynet, derfor er det mest fruktbart å spore denne prosessen av europeisk deltakelse og påvirkning gjennom en detaljstudie, altså en casestudie.

Når casestudier benyttes er det viktig at å være klar over at det ligger krav ved gjennomføringen. Disse kravene er viktige å oppfylle for at studien skal bli etterprøvable og si noen generelt om temaet. George og Bennet trekker fram tre punkter som er viktige i casestudier (2005: 68-70). Det første som er viktig er at universet er godt definert, dette vil si at det er viktig å være klar over at ens eget tilfelle tilhører en større gruppe som det skal være mulig å generalisere til. Dette vil si at case må være definert slik at det ikke bare sier noe om det enkelte tilfellet, men at det kan si noe om det større universet som det tilhører og slik kunne ha en generaliserende virkning (George and Bennet 2005:69). Det andre punktet er at målet for forskningen må være klart og godt definert slik at en case ikke velges bare på grunn av at casen er spennende og det finnes mye data om den, men derimot skal en casen som velges være godt definert, og derfor kunne ha en forklarende virkning ovenfor det større universet (George and Bennet 2005:69). For det tredje skal case studier benytte variabler som er teoretiske interessante for det man ønsker å studere og variablene må ha en sammenheng med forskningsspørsmålet (George og Bennet 2005:69).

Temaet i oppgaven er et enkelt tilfelle, og det gjennomføres en dybdestudie av temaet. Samtidig er det ønskelig å kunne si noe om tematikkens generaliserende virkning. Oppgaven kan derfor sies å oppfylle kravene til å være både en dybdestudie og om å ha en

generaliserende virkning. Oppgaven gjennomfører ingen statistisk analyse, derfor kan det sies at oppgaven ikke har kvantitative trekk. Det er derfor mulig å anse oppgaven som en casestudie av en prosess. Prosessen er i denne sammenhengen å se om det skjer noen påvirkning som er med på å skape nye tilhørigheter gjennom nettverk og samarbeid på europeisk nivå, eller om deltakelsen i europeiske fora ikke har noen effekt. Det er ønskelig å se på om det foregår en prosess når det gjelder Datatilsynets internasjonale arbeid som kan sies å være med på utviklingen mot et europeisk flernivåsystem, eller om det fortsatt er statenes interesser som er i sentrum, og prosessen fortsatt er statssentrisk.

Casestudiet i oppgaven kan sies å være “least likely case”. Dette vil si at hvis det finnes spor av prosessen i dette tilfellet, er det desto større sjans for at prosessen er synlig i studier som ligger nærmere det teoretiske hovedområdet (George og Benet 2005:121). Det kan derfor hevdes at hvis det finnes tegn på at teorien om flernivåstyring stemmer i det norske tilfellet, styrker det teorien. Det vil i så fall være større sannsynlighet for at den er holdbar for EU-medlemsland. Grunnlaget for å si at studien er “least likely” er at Norge ikke er EU-medlem. Siden Norge står utenfor, vil det være mulig å tenke seg at norske tilsyn og direktorater deltar mindre i europeiske fora. Finnes det likevel tegn på at prosessen foregår i norske tilfeller, kan det hevdes at det er større sjans for at en finner tegn på prosessen for direktorater og tilsyn i land som er EU-medlem. Samtidig er det viktig å ha i minne at i de fleste tilfeller så faller studien et sted mellom “most likely” og “least likely”, og det er derfor ikke lett å si at noe er en klart “least likely case” eller “most likely case” (George og Bennet 2005:122). I dette tilfellet blir det likevel antatt at studien heller mest mot “least likely” på grunn av at det antas at Norge ikke er like integrert i europeiske prosesser som EU-land.

3.3 Intervjuet som metode

For å kunne gjennomføre undersøkelsene i oppgaven er det viktig at den metodologiske bakgrunnen er klar for å øke reliabilitet og validiteten. Datainnsamlingen gjennomføres ved bruk av intervjuer. I denne delen vil jeg derfor se på noen generelle trekk ved intervjuer, og hvordan det kan være med på å påvirke oppgavens reliabilitet og validitet.

Først av alt er det nødvendig å se nærmere på intervjuet i seg selv som en metode. Intervjuet som metode kan anses som en trussel mot validitet. Dette har med å gjøre at det er en mulighet i intervjuer for at det ikke kommer fram svar på de spørsmålene som det er ønskelig

å få svar på. Dette kan oppstå på grunn av utvalget. Utvalget er et fåtall byråkrater, derfor gir undersøkelsen ikke noe svar på hva flertallet mener om europeiseringen av forvaltningen. Det er derimot slik at det kun sees på byråkratenes rolle i prosessen. I forbindelse med oppgavens problemstilling anses dette som det mest relevante. Det er ikke interessant hva allmenheten mener om temaet i denne sammenhengen, det interessante er hvordan byråkratene opplever deltakelse og tilhørighet. Det kan derfor hevdes at det i oppgaven utføres eliteintervjuer, og det er derfor kun den eliten som spørres som det kan sies noe om. I denne sammenhengen anses det smale utvalget ikke for å utgjøre noen stor trussel, da det ut fra problemstillingen ikke vil være særlig relevant eller interessant for undersøkelsen å se på andre enn disse byråkratene for å besvare problemstillingene. Det er likevel viktig å huske at utvalget er smalt, og at det kun er et fåtall respondenter som intervjues, og dette kan føre til validitets utfordringer. Det er derfor viktig at intervjuene gjennomføres slik at utvalget svarer best mulig på spørsmålene slik at validiteten ikke påvirkes for mye av eliteutvalget.

En annen innvending mot intervjuet er at det er mulig å tenke seg at dokumentundersøkelser kan gi svar på samme måte som et intervju. Bruk av dokumenter kan hevdes å øke relabilitet siden det er lettere å etterprøve dokumenter som er offentlig tilgjengelig. Ved bruk av dokumenter kan det tenkes at det finnes tegn på europeisering gjennom fraser, språkbruk og liknende. Det er derfor viktig å huske å ha et kritisk blikk på intervjuet som metode, og være villig til å trekke på andre metoder for å få økt validitet (Tansey 2007: 766). Når undersøkelsen likevel baseres seg på intervjuer, er det fordi det for å finne spor av prosessen er nødvendig å snakke med personene som deltar i den. Det er kun gjennom bruk av intervju at den enkleste syn og mening kommer fram (Aberbach og Rochman 2002: 673). Selv om dokumentanalyser også kunne vært brukbart regnes intervju som bedre, særlig siden offentlige dokumenter gjerne er tilpasset offentligheten og derfor ikke forteller den hele sannhet. Dette er grunnlaget for at hoved metoden i oppgaven vil være intervju. Samtidig så er det som Tansey (2007:766) sier ønskelig å benytte mer enn en metode. Derfor vil jeg benytte meg av analyse av tekster og dokumenter for å underbygge og øke validiteten. Slik kan dette også gjøre at truslene mot validiteten som kommer fram gjennom intervjuet blir minsket. Dette fordi det også brukes andre metoder til å underbygge eventuelle funn. På denne måten blir det gjennomført metodetriangulering (Tansey 2007:766). Dette vil si at en benytter flere metoder for å underbygge og styrke undersøkelsen robusthet og validitet (Tansey 2007:766). Derfor anses intervjuet som passende som hovedmetode i oppgaven, så lenge det er åpenhet om intervjuets utfordringer, og det benyttes andre metoder for å styrke

eventuelle funn. I delen under vil det bli sett nærmere på eliteintervjuer og de metodiske spørsmål som denne typen intervjuer kan skape.

3.3.1 Eliteintervjuer og metodiske spørsmål

Eliteintervjuer er en intervjuform hvor intervjueren/forskeren intervjuer informantene hver for seg og en av gangen, slik sikres fokus på den enkelte. Det øker sannsynligheten for at respondenten vil være åpen og ærlig. Det er mulig å tenke seg at eliter vil være ærligere når de er alene med intervjueren enn når de er i en større forsamling.

I eliteintervjuer er det mulig at informantene har mer kjennskap til teamet enn intervjueren, og dette kan skape utfordringer. Det er viktig at intervjueren ikke lar seg villedes av informanter med en egen agenda, og heller ikke gi inntrykk av å ha lite forhåndskunnskap (Berry 2002:681; Goldstein 2002:669). Hvis informanten føler at intervjueren ikke henger med på det som blir sagt, kan dette gjøre at informanten legger sine uttalelser på et mer ”enkelt” nivå, og at deres synsvinkel og holdninger ikke kommer korrekt fram. Dette kan være en trussel mot eventuelt funn. For å motvirke dette er det derfor viktig i eliteintervjuer at intervjueren har forberedt seg slik at han eller hun er har god nok kjennskap og kunnskap om temaet til å henge med, og gi inntrykk ovenfor informanten av at intervjueren skjønner det meste av det som blir sagt (Berry 2002:679-680). Samtidig skal intervjueren passe seg for ikke å bli for belærende og selvsikker, dette kan også gjøre at informanten går lei eller ikke føler for å komme med sine synspunkter siden det kan virke som om intervjueren allerede har gjort seg opp en mening (Goldstein 2002:669). Intervjueren må derfor være flink til å finne en balansegang mellom det å virke for selvsikkert, belærende og forutinntatt og på den andre siden usikker og faglig svak.

En annen utfordring som intervjueren må unngå er tydelige standpunkter. Har intervjueren klare standpunkter om temaet som kommer fram under intervjuet, kan dette gjøre at informanten trekker seg eller ikke svarer ærlig. Dette kan skje hvis det skapes inntrykk av at intervjueren ikke er interessert i å høre hva informanten sier, men kun i å få bekreftet egne meninger. Særlig farlig kan dette være når det skal studeres prosesser som påvirkes av europeisk samarbeid. Da EU-debatten i Norge generelt er lite nyansert og svært farget av om en er for eller imot norsk medlemskap i EU, er det her viktig at slikt syn ikke får farge intervjuet. Kommer det fram klare synspunkter i den ene eller andre retningen, kan dette påvirke både informanten og intervjueren. Dette kan føre til at svarene som informanten

kommer med er tilpasset de synene som intervjueren gir inntrykk av å ha. Det er viktig å være klar over de to fallgruvene som eliteintervjuer har. Den ene er at intervjueren lar seg lede/villedes av informanten, og den andre er at intervjueren overkjører informanten på en slik måte at en kun får svar som legges opp etter hva respondenten føler at intervjuer ønsker å høre. Begge disse er like "farlige" og utgjør trusler mot oppgavens validitet.

Et annet metodisk spørsmål med intervjuer, er kodingen av informantenes svar. Hvordan en skal kode utsagn, er alltid en utfordring, særlig hvis en gjennomfører frie - eller semistrukturelle-intervjuer hvor det er gjort lite forberedelse på forhånd. Det vil ikke si at intervjueren ikke har forbedret seg på temaet, men heller at disse intervjuene er lagt opp med få klare spørsmål som skal stille til en viss tid og i en viss rekkefølge. Slike intervjuer ligner derfor mest på samtaler, og dette kan gjøre at strukturen blir uklar. Derfor kan det hende at intervjuer kan få åpne svar eller svar som er vanskelige å kategorisere, noe som kan gjøre det vanskelig å kode svarene (Aberbach & Rochman 2002: 674-675). For å motvirke at intervjuene blir uklare å kode må intervjueren forberede seg og lage en intervjuguide. Denne guiden skal inneholde spørsmål som en ønsker å spørre alle informanter, og en gjennomtenkt plan for hvordan svarene skal kodes (Berry 2002:681). Samtidig er det viktig å ikke bli for streng i strukturen, en av de store fordelene med denne typen intervjuer er den løse strukturen som gjør det mulig å følge opp interessant tematikk som kommer fram i løpet av intervjuet. Det er derfor ønskelig å gjennomføre intervjuer som er en mellomting mellom de helt strukturerte og de helt løse intervjuene. Innenfor intervjuer som med mye annet er "den gyldne middelvei" den beste løsningen. Det er derfor det som vil bli forsøkt i oppgaven. Intervjuguiden som ble laget til intervjuene er vedlagt oppgaven som et vedlegg.

3.4 Oppgavens bruk av tekster og dokumenter

Det er alltid en fordel å benytte seg av mer enn en metode i oppgaver for å kunne øke oppgavens validitet og relabilitet. Som Tansey (2007:766) skriver er det alltid en fordel å trekke på andre metoder, og siden intervjuet inneholder noen metodiske utfordringer er det desto mer ønskelig å benytte mer enn en metode. I oppgaven blir det benyttet dokumenter for å kunne trekke på skriftlig materiale i tillegg til det muntlige. Det vil bli brukt offentlige tekster som er tilgjengelige for alle. Slik kan det sies at det øker oppgavens etterprøvbarehet. Siden tekstene er lett tilgjengelig gjør det det lettere for andre å etterprøve oppgavens funn. Tekstene hentes fra nettsidene til Datatilsynet, Kommisjonen og den norske regjeringen, og

fra aviser. Grunnlaget for også å benytte seg av aviser, er at Datatilsynet er aktive i avisene gjennom innlegg og artikler, særlig når det gjelder debatten om Datalagringsdirektivet. Det kan derfor hevdes at gjennom bruk av media kan det vises forskjeller i syn mellom tilsyn, regjering og europeisk fora.

Det vil ikke bli benyttet noen av de metodene for tekst eller dokumentanalyse som nevnes av Bergström og Boreus (2005). Dette er siden bruken av tekst i oppgaven ikke blir gjort i for å telle ord for å si noe om viktigheten til begrepet med bakgrunn i antall ganger det gjentas som i innholdsanalysen, det blir heller ikke sett på tekstene i en bestemt sosial kontekst som i diskursanalysen (Bergström og Boreus 2005:17). Ei heller vil jeg benytte meg av ide- og ideologianalyse, som kan sies å være en slags blanding av de to som er nevnt ovenfor (Bergström og Boreus 2005:155). Bruken av tekst i oppgaven gjøres derimot for å supplere og underbygge intervjuene. Grunnlaget for likevel kort å nevne disse formene for analyse er for å vise jeg er klar over metodene, men ikke velger å benytte meg av dem, siden de ikke passer inn i den bruken av tekst og dokumenter som blir benyttet i oppgaven.

I oppgaven vil hovedgrunnlaget for å benytte seg av analyse av dokumenter være å se om det kan si noe om Datatilsynets rolle i samspillet mellom nasjonalt og europeisk nivå. Det som kommer fram ganske tydelig gjennom bruk av tekst, er tilsynets fristilte rolle, noe som viser at fristilling og spesialisering, har gitt det økt frihet, og at denne økte friheten kan benyttes til å skape nye kontakter og deltakelse. Det bør også være mulig å finne tegn på uenighet mellom tilsyn og politisk ledelse. Datatilsynet har blant annet kommet med offentlig kritikk mot Datalagringsdirektivet selv om regjeringen har lagt fram en innstilling om at direktivet skal vedtas i Norge. Slike offentlige utspill hadde ikke vært mulig hvis ikke tilsynet var fristilt og spesialisert. Det er umulig å tenke seg at for eksempel en ekspedisjonssjef i departementet kunne gå ut på samme måte mot egen regjering. Det er derfor mulig å anse fristillingen for å gi større spillerom. Samtidig er det viktig å være klar over at offentlige utspill er utspill laget for det offentlige rom, og det legger visse begrensinger på disse utspillene. Det er derfor viktig å gjøre som Kjeldstadli (1992:172) anbefaler, nemlig å vurdere kildens konsistens og dens innhold og sette kilden opp mot andre kilder. Hvis en kilde underbygges av andre, er det desto større sjans for at det er en god kilde å benytte seg av (Kjeldstadli 1992:172). Dette argumentet er med andre ord hovedgrunnen til å trekke på dokumenter i oppgaven, hvis funnene fra intervjuene og dokumenter kan sies å underbygge hverandre så gir dette større tiltro til kilden og oppfyller dermed Kjeldstadlis krav til en god kilde.

3.5 Operasjonalisering og variabler

En operasjonalisering av de variablene som skal benyttes er nødvendig for å sikre at det gjennom oppgaven er lik forståelse av hvordan begreper og variabler operasjonaliseres. I denne delen vil jeg derfor se kort på operasjonalisering av de viktigste variablene. I den forbindelsen vil det bli sett på en avhengig variabel, og to uavhengige variabler.

Operasjonalisering av variabler er å gjøre teoretiske variabler om til målbare, operasjonelle variabler, dette må gjøres for å få mulighet til å studere variablene empirisk. Dette gjennomføres med bakgrunn i de teoretiske perspektivene som benyttes i oppgaven.

Den avhengige variabelen i oppgaven er Datatilsynets rolle som del av europeisk fellesforvaltning. Dette gjøres målbart ved at rollen defineres som om tilsynets ansatte deltar aktivt eller ikke aktivt i europeiske fora. Hvis de ansatte i Datatilsynet deltar aktivt, det vil si på mange møter og faktisk benytter seg av møtene til å fremme sine syn og meninger, er det mulig å anse Datatilsynet for å være en del av en europeisk fellesforvaltning. Hvis tilsynet derimot ikke deltar i mange fora eller på mange møter, og ikke fremmer egne meninger når de er der, vil det være naturlig å anse tilsynet som en mer nasjonal aktør, som ikke deltar aktivt og derfor ikke spiller en rolle innenfor den europeiske fellesforvaltningen.

Det benyttes to uavhengige variabler som kan tenkes å påvirke Datatilsynets rolle i den europeiske fellesforvaltningen. Disse to uavhengige variabler er EUs organisasjonsstruktur og nasjonal organisasjonsstruktur. Organisasjonsstrukturen i EU forstås som EU-institusjonenes oppbygging og fristilling fra hverandre. Det er mulig å anse Kommisjonens økte deltakelse i ekspertgrupper og nettverk for å være en effekt av at Kommisjonen har fått stadig sterkere rolle som fristilt fra Rådet og derfor mulighet til å spille en selvstendig rolle. Dette har ført til at Kommisjonen selv har lagt opp til opprettelse og videreføring av nettverkssamarbeid og ekspertgrupper for slik å kunne knytte kontakter med relevante aktører i medlemslandene som kan medvirke i implementeringsprosessen, i prosessen med å skape nytt lovverk og de aktørene som har det daglige ansvaret for praktiseringen av EUs *acquis communautaire*. Tall fra 2007 viste at det fantes 1237 ekspertgrupper underlagt Kommisjonen, noe som gjør dette til det største organiserte informasjonssystemet i EU (Sverdrup og Gornitzka 2011:55). Det store antallet nettverk som Kommisjonen og EU-byråer deltar i gjør det tydelig at EU-institusjonene spiller en viktig rolle som aktører. Dette kan derfor påvirke hvordan Datatilsynets rolle i europeiske fora og som del av europeiske

fellesadministrasjon er og hvordan rollen formes. Den nasjonale organisasjonsstrukturen antas å kunne påvirke gjennom at Datatilsynet er et fristilt forvaltningsorgan. Det at tilsynet er fristilt fra departementet og politisk ledelse, gjør at tilsynet kan drive med en mer selvstendig europapolitikk, og derfor kan delta mer aktivt, og generelt delta mer enn tilsynet hadde fått mulighet til hvis all europeisk deltakelse skulle være styrt gjennom føringer og politiske mandater utformet av regjering og departement.

Disse uavhengige variablene antas å påvirke den avhengige variabelen gjennom at strukturene både på nasjonalt og EU-nivå kan sies å påvirke hvordan Datatilsynets roller og tilhørigheter utvikler seg. Det er derfor mulig å anse organisasjonsstrukturen for å kunne ha effekt. Dette er tematikk som det vil bli returnert til i empiri- og analysekapitlene.

3.6 Validitet og relabilitet

Validitet og relabilitet er viktige temaer i vitenskapelige undersøkelser. Relabiliteten er viktig for å sikre at oppgaven er etterprøvbar og åpen om alle metodiske valg, dette gjøres slik at det skal være mulig for andre å gjenta undersøkelsen og gjennom slik etterprøvbarhet se om funnene holder mål. Validitet er viktig siden validiteten sier noen om oppgaven måler det som det er ønskelig at den skal måle, og om funnene kan ha en generaliserende virkning (Lund 2002:85). I denne delen vil jeg se nærmere på oppgavens validitet og relabilitet.

3.6.1 Validitet

I de fleste vitenskapelige undersøkelser er det spørsmål rundt oppgavens validitet. I en oppgave som denne som baserer mye av empirien på intervjuer er det flere spørsmål som kan komme opp rundt begrepsvaliditet, indre validitet og ytre validitet. For at validiteten skal bli best mulig vil King, Keohane og Verba sin definisjon om målet for forskning bli benyttet. De sier at målet i vitenskapelige undersøkelser og forskning skal være slutninger, det vil si at det skal være mulig å trekke deskriptive eller kausale slutninger fra forskningen på basis av de empiriske funn (King, Keohane og Verba 1994:7).

En oppgaves begrepsvaliditet handler om de operasjonaliserte begrepene, og om disse begrepene måler de relevante begrep (Skog 2007:89; Lund 2002:107). I denne oppgaven er det noen utfordringer rundt denne tematikken. Det kan være utfordrende å måle begrep som nasjonal tilhørighet, europeisk tilhørighet og nasjonalt eller europeisk nivå. Dessuten kan det

være utfordrende å måle hva som kan anses som nye tilhørigheter og tilleggslojaliteter. Utfordringen som det er viktig å være klar over er om begrepene har blitt operasjonalisert på en måte som gjør at de måler det som er ønskelig, eller om operasjonaliseringen har gjort at begrepene ikke måles som tenkt.

Når det kommer til indre validitet har dette å gjøre med om undersøkelsens fortolkning av data stemmer overens med de faktiske funn (Skog 2007:106-107; Lund 2002:105). Det kan oppstå situasjoner hvor fortolkningen ikke stemmer. Det kan tenkes at det kan være spuriøse, mellomliggende eller bakenforliggende effekter og variabler som det ikke er tatt hensyn til i undersøkelsen som kan gjøre fortolkningen feilaktig. En utfordring kan være koding av informantenes svar. Når det benyttes semi-strukturelle intervjuer, slik som det er tenkt gjort i oppgaven, er intervjuene litt løse i strukturen. Dette gjør at det kan være vanskelig å vite om forskjellige informanter forstår samme begrep på samme måte, og om det er mulig å kode deres svar likt. Det kan tenkes at intervjuerens forståelse av begrep ikke stemmer overens med informantenes forståelse, og i slike tilfeller kan det oppstå feil kodinger som kan være trusler mot validiteten.

Når det gjelder undersøkelsens ytre validitet så handler dette om undersøkelsens generaliserende effekt (Skog 2007:113; Lund 2002:107). Det er mulig å tenke seg det norske tilfellet som en "least likely case" som nevnt. Derfor kan det hevdes at funn som peker i retning av det ene eller andre teoretiske perspektivet, også vil ha stor forklaringskraft på europeiske tilfeller. Det er derfor mulig å tenke seg at funn i denne oppgaven med stor sannsynlighet også vil gjelde for studier av datatilsyn i EU-medlemsland. Derfor kan det hevdes at oppgaven, sett i sammenheng med tidligere studier som for eksempel Støle 2006 og Ugland og Veggeland 2006, kan være med på å belyse utviklingen i europeiske forvaltning.

Disse utfordringene rundt validiteten er tematikk som det er viktig å være klar over og være åpen om. Resultater i de fleste undersøkelser vil ofte ha en viss grad av usikkerhet, det er derfor det er viktig å være klar over dem slik at oppgaven kan gjøre sitt ytterste for å styrke validiteten og unngå utfordringene.

3.6.2 Relabilitet

Relabiliteten handler om hvor åpen og offentlig en undersøkelse er. Desto mer åpenhet og offentlighet desto bedre relabilitet (King, Keohane og Verba 1994:8). Det er derfor viktig i

undersøkelser at alle delene av undersøkelsen er åpne om hva som har blitt gjort, hvilke valg som er tatt og hvilke metoder som er benyttet. Når undersøkelser er åpne om disse temaene gir det andre mulighet til å etterprøve og gjenta undersøkelsen for å gjennomgå alle funn. Stor grad av åpenhet kan derfor øke oppgavens relabilitet.

Intervjuet er en metode som kan gi utfordringer når det kommer til relabiliteten. Det kan tenkes at forskjellige forskere vil operasjonalisere og forstå begrep forskjellig, og dette kan derfor gi store utslag hvis undersøkelsen skal etterprøves. Dette er en utfordring som ikke bare gjelder for intervjuet som metode, men for de fleste former av kvalitative teknikker. King, Keohane og Verba skriver at ved bruk av kvalitative teknikker er det ofte mindre klart hvordan og hva som måles gjennom ulik forståelse av begreper, det er derfor viktig med åpenhet om metoden som er benyttet i undersøkelsen (King, Keohane og Verba 1994:8). For å sikre best mulig lik forståelse er det derfor viktig at det er åpenhet i undersøkelsen om de metoder som er benyttet og hvordan undersøkelsen er gjennomført.

De utfordringer som kan oppstå rundt relabiliteten er likevel ikke av en slik art at de gjør undersøkelsen umulig å gjennomføre. Det er derimot slik at utfordringene må kunne godtas siden det alltid vil være visse utfordringer knyttet til relabiliteten. Så lenge det i oppgaven gjøres så godt som mulig for å unngå utfordringene, kan utfordringene godtas. Skulle man ikke godtatt noen utfordringer knyttet til relabiliteten kan det hevdes at ingen undersøkelser ville vært mulig, og det er ikke ønskelig.

3.7 Datainnsamling

Oppgaven gjennomføres gjennom bruk av intervjuer og tekstanalyse. I denne delen vil det bli sett på hvordan informasjonen som ligger til grunn for undersøkelsen ble samlet inn.

Tekstene ble altså samlet inn via nettsidene til de relevante institusjonene, de er derfor ganske lett tilgjengelig, selv om det var nødvendig med en del leting for å finne de relevante tekstene på EUs nettsider, da disse inneholder store mengder informasjon og det ikke alltid er lett å finne det mest relevante på første forsøk. Likevel er det meste av tekstgrunlaget å anse som lett tilgjengelig på offentlige nettsider i Norge og i Europa, og det bør derfor være enkelt å spore opp tekstene som er benyttet. Noe som bør gjøre det enkelt å etterprøve funnene.

Undersøkelsen ønsker å se på Datatilsynets rolle og om det blir påvirket av deltakelse i europeiske prosesser. Det var derfor lite poeng i å gjøre en survey som tok for seg alle norske tilsyn og direktorater, derimot var det ønskelig å få fram opplevelsene til de ansatte i Datatilsynet. På grunn av dette ble eliteintervjuer valgt som metode. Intervjuene var ikke tilfeldige, men rettet seg mot bestemte informanter. For å få til dette ble tilsynet kontaktet via e-post hvor undersøkelsens grunnleggende spørsmål og problemstilling ble lagt fram, og det ble spurt om muligheten for intervjuavtaler. Informantene ble også fortalt at deres svar ville bli anonymisert i selve undersøkelsen, dette gjøres fordi det er god forskningsetikk og fordi det er naturlig å tenke seg at anonymisering øker sjansen for å få mer ærlige og relevante svar. Hadde det ikke blitt gjennomført anonymisering kan det tenkes at respondentene vil vokte sine ord av frykt for at eventuelle svar kan gi dem problemer. Anonymisering er derfor foretatt, og det er i teksten kun oppgitt intervjuer som kilder. Dermed skal det ikke være fare for at personopplysninger kommer på avveie eller gjør informantene direkte gjenkjennelig gjennom informasjonen de har gitt til undersøkelsen. Grunnlaget for at kontakten første ble gjort via e-post, er med bakgrunn i Morten Egebergs undersøkelser i Kommisjonen, hvor han fant at det var en fordel å kontakte relevante informanter skriftlig først (Egeberg 2006c:57-58). Etter at noen dager hadde passert var planene å gjøre intervjuavtaler over telefon.

I virkeligheten viste det seg at informantene i Datatilsynet var raske til å svare på e-post, så intervjuavtalene ble avtalt per e-post. Jeg startet med en nøkkelinformant og fikk via denne informanten kontakt med andre relevante informanter gjennom å benytte det såkalte “snøballprinsippet” (Repstad 2007:57). Det vil si at man starter med en eller flere informanter og bruker dem til å få kontakt med andre informanter, metaforen snøball benyttes siden denne prosessen kan sies å likne det man får når man dytter en snøball ned en bakke, den blir større og mer utfylt underveis (Repstad 2007:57). Ved bruk av nøkkelinformanter er det viktig å være klar over at de kan tenkes å ønske å lede meg i en bestemt retning og derfor bare oppgi noen spesifikke informanter. Det er samtidig slik at det ofte er naturlig å benytte noen informanter mer enn andre om ikke annet av praktiske grunner (Repstad 2007:57-58). Som jeg kommer tilbake til, så tror jeg ikke bruken av nøkkelinformant er et problem i undersøkelse siden informasjonen fra nøkkelinformanten ble bekreftet av andre informanter.

Jeg har prøvd å få kontakt med de fleste i tilsynet som driver med relevant internasjonalt arbeid, og selv om ikke alle som jobber internasjonalt kunne stille til intervju, vil jeg hevde at informantgrunnlaget mitt er godt. Da det kun er et fåtall av de ansatte i tilsynet som deltar i

internasjonalt arbeid, var det ikke så veldig lett for alle sammen å få tid til et personlig intervju, noen spørsmål er derfor kun besvart via e-post. Dette var ikke det som originalt var planen, men jeg synes det var viktigere å få noen innspill fra dem skriftlig via e-post enn å ikke få svar i det hele tatt. Derfor ble de tilsendt spørsmål på e-post som de så besvarte, dette gjør at intervjumaterialet både består av personlige semi-strukturelle intervjuer, og skriftlig intervjumateriale som er samlet inn via e-post fra informanter som ikke hadde mulighet til å møtes. Alt i alt mener jeg at datamaterialet som er innsamlet via intervjuer, er utfyllende og gir et godt bilde. I intervjuene ble det tatt opp hvem av de ansatte som deltok i internasjonalt arbeid og som derfor ville være relevante å kontakte. Informantene ga meg samme informasjon som jeg hadde fått via den første nøkkelinformanten, og jeg velger derfor å regne nøkkelinformantens informasjon om relevante intervjuobjekter for å være god og valid. Det virker svært lite sannsynlig at alle informantene skal kunne tenkes å ha samkjørt sine forklaringer for å lede meg i en bestemt retning. Jeg har dessuten kunnet sammenlikne informasjonen i intervjuene med skriftlig materiale. I noen dokumenter har det stått hvem fra tilsynet som deltar, og siden dette stemte overens med informasjonen i intervjuene regner jeg undersøkelsen for å ha truffet de rette informantene. Dette gjør at jeg vil si at datagrunnlaget gir et godt bilde av Datatilsynets internasjonale arbeid. Dette gjør at jeg velger å anse dataene som samles inn for å være relevante, og at de derfor er brukbare i det videre arbeid med oppgaven.

4 Empiri om Datatilsynet

I de foregående delene av oppgaven har jeg sett på de teoretiske bakgrunner og perspektiver for oppgaven, og jeg har sett på de metoder og metodiske prinsipper som ble benyttet for å samle inn empiri og data. I denne delen av oppgaven vil jeg se på de empiriske funnene som har kommet inn gjennom datainnsamlingen. I den forbindelse vil jeg først se på Datatilsynet, kort gjennomgå dets historie, oppbygging og formål. Dette er viktig bakgrunn for å kunne forstå de videre analysene. Deretter vil jeg se på funnene som kom fram gjennom intervjuer og tekstanalyse rundt tilsynets deltakelse i europeisk og internasjonalt samarbeid, og hvilken rolle tilsynet spiller i lovprosessen. I denne delen vil jeg ikke analysere funnene i særlig stor grad siden dette hører til i neste kapittel som er analysen. Jeg vil likevel komme med noen sammenlikninger og refleksjoner i dette kapittelet der det passer å gjøre dette med tanke på interessante funn som kom fram av empirien.

4.1 Om Datatilsynets historie og arbeid

Datatilsynet ble opprettet 1. januar 1980, denne etablering av et fristilt tilsyn med ansvar for personvernaker hadde bakgrunn i den daværende personregisterloven av 1978 (St.meld. nr. 5 2010-2011:11). Tilsynet har helt siden sin opprettelse vært ett fristilt forvaltningsorgan, og regjeringen har derfor ikke hatt mulighet og har fortsatt ikke mulighet til å gi tilsynet politiske instruksjoner eller omgjøre vedtak som tilsynet har fattet i forbindelse med sin tilsynsmyndighet som er beskrevet i personopplysningsloven og helseregisterloven (St.meld. nr. 5 2010-2011:11). Datatilsynet er administrativt underlagt Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet, men er som nevnt uavhengig fra departementet (St. meld. nr.5 2010-2011:11). I intervjuene fortalte informantene at denne fristillingen blir respektert av departementet, og at Datatilsynet anser seg for å være blant de mest fristilte av tilsynene i Norge (Intervjuer).

Datatilsynet ble altså opprettet i 1980, i starten var tilsynets arbeid og myndighet basert på lovverket i den daværende personregisterloven, dette har senere blitt endret slik at tilsynet i dag har sin myndighet gjennom Lov om behandling av personopplysninger av 14.april 2000, heretter kalt personopplysningsloven og Lov om helseregistre og behandling av helseopplysninger av 18.mai 2001, heretter kalt helseregisterloven. Slik er Datatilsynets rolle som myndighet fastlagt, slik at det sikrer tilsynets mulighet til å håndheve og drive med myndighetsutøvelse uten politiske innblanding (Datatilsynet 2011: 8; St.meld.nr. 5 2010-

2011:11). Den største endringen som har skjedd siden tilsynets etablering skjedde i 2001 da dagens personopplysningslov trådte i kraft. I denne forbindelsen ble det nemlig gjort endringer som førte til at tilsynet siden 2001 har drevet med kontroll i ettertid, mens de før lovendringen drev med forhåndskontroll. Samtidig så ligger de sentrale delene av arbeidet fast, nemlig at tilsynet skal drive med tilsynsarbeid, informasjon og oppfølging av brudd på lover og regler innenfor personvernsektoren (St.meld.nr.5 2010-2011:11). Det kan hevdes at med tilsynets aktive rolle i den offentlige debatt og i media, er det mulig å si at de driver med svært aktivt informasjonsarbeid. Særlig gjennom sin tidligere direktør, George Apenes og dagens direktør Bjørn Erik Thon, kommer det tydelig fram at tilsynet har klare meninger i saker som omhandler personvern, i den senere tid gjelder dette særlig EUs Datalagringsdirektiv. Det finnes flere kronikker skrevet av de to direktørene om temaet, se for eksempel Thon 2010 og Apenes 2006 og 2011. I denne saken har også tilsynets meninger gått på tvers av regjeringens, noe som kan sies å underbygge påstanden om at tilsynet driver med et aktivt offentlig informasjonsarbeid hvor det er faglig ekspertise som er viktigste for tilsynets uttalelser.

Datatilsynet er tilsynsmyndighet for hele Norge, noe som inkluderer Svalbard, og tilsynets arbeidsoppgaver inkluderer derfor en del reisevirksomhet i Norge. Gjennom sin deltakelse i europeiske og internasjonale organer, blir det også en del reisevirksomhet i Europa og internasjonalt (St.meld.nr.5 2010-2011:12). Dette gjelder særlig for de fire i tilsynet som er mest aktive deltakere i det internasjonale arbeidet (Intervjuer), siden det i hovedsak er disse som representerer og deltar på møter utenfor Norge. En av informantene sa i denne forbindelse at det kan være mye arbeid for de fire som deltar internasjonalt, og at særlig i Artikkel 29-gruppen kan det være mye å sette seg inn i, slik at selv om deltakelse internasjonalt er viktig for tilsynet, kan det medføre stor arbeidsbelastning for de som deltar (Intervjuer).

Datatilsynet har altså en klar fristilt rolle som forvaltningsmyndighet. Denne rollen er nedskrevet i flere lover. Dette gjør at tilsynets rolle som separat forvaltningsmyndighet er tydelig klargjort. Denne fristillingen er blant annet noe av det som gjør det mulig for tilsynet å drive med internasjonalt arbeid uten at departementet er innblandet eller driver med detaljstyring av tilsynets deltakelse. Det kan derfor hevdes at det er fristillingen som har muliggjort at tilsynet kan koples til nye nivåer gjennom arbeid med institusjoner som Kommisjonen og overnasjonale nettverk (Egeberg 2010b:8). Samtidig så går det fram at

departementet også ønsker denne deltakelsen siden det i departementets kommentarer til Datatilsynets årsmelding for 2009 står “å følge den internasjonale utviklingen er en forutsetning å stå i spissen for godt personvern på hjemmebane” (St.meld.nr. 5 2010-2011:10). Det er derfor mulig å hevde at selv om det i hovedsak er tilsynets fristilte rolle som muliggjør en selvstendig deltakelse og rolle i internasjonalt arbeid, både i Europa og mer internasjonalt, så er dette en utvikling som departementet og regjeringen ikke er imot. Noe som også kan sies å være til dels naturlig da det fremgår av regjeringserklæringen *Ny politiske plattform 2009-2013*, også kalt *Soria Moria II*, at regjeringen ønsker å jobbe for “en aktiv Europa-politikk og jobbe målrettet for å ivareta norske interesser i forhold til EU” (Stoltenberg, Halvorsen, Navarsete, Pedersen, Lysbakken, Brekk, Johansen, Solhjell og Vedum 2009:6). Det er derfor tydelig at regjeringen ønsker deltakelse og en aktiv politikk, og ut fra dette er det mulig å hevde at det er naturlig at regjeringen ikke forsøker å hindre fristilte tilsyn og direktoraters deltakelse i europeisk samarbeid.

På den andre siden er det mulig å tenke seg at når regjeringen ønsker å føre en aktiv Europa-politikk (Stoltenberg mfl. 2009:6), så kan det hevdes at det å føre en aktiv politikk fordrer at det er regjeringen som sitter med styringen av politikken slik at den kan være aktiv på de områder som regjeringen ønsker. Ut fra dokumentene og intervjuene virker det som om dette ikke er tilfelle, regjeringen respekterer tilsynets fristilling og derav også dets mulighet til å føre en selvstendig dialog og samarbeid med europeiske organer siden det legges vekt på fra departementet på at det er viktig at tilsynet deltar internasjonalt, og at tilsynet er og skal være fristilt slik at regjeringen ikke kan instruere eller overprøve dets vedtak. (St. meld.nr 5 2010-2011:10-11). Dette stadfestes også av informanter som sier at de ikke får noen føringer fra departementet, eller at politikerne prøver å legge noen føringer på tilsynets deltakelse i Europa (Intervjuer). Det ble derfor hevdet av en informant at tilsynet følte at de sto ganske fritt til å delta selvstendig i europeiske fora (Intervjuer), og at det derfor ikke er noe politisk styring bak tilsynets deltakelse, men at det derimot er ekspertise som ligger bak tilsynets syn på saker og forslag som blir til gjennom deltakelse og medvirkning i europeiske fora (Intervjuer). Samtidig så ble det lagt til av en informant at det fra norsk side var liten uenighet om hovedlinjene innenfor personvernfeltet, og at departementet og tilsynet derfor er enige om at hovedlinjene innenfor norsk politikk (Intervjuer). Dette kan tenkes å være en grunn til at tilsynet kan drive så fritt, siden liten grad av politisk sensitivitet er regnet som en grunn til at departementene ikke blander seg inn i selvstendige tilsyns arbeid (Egeberg og Trondal

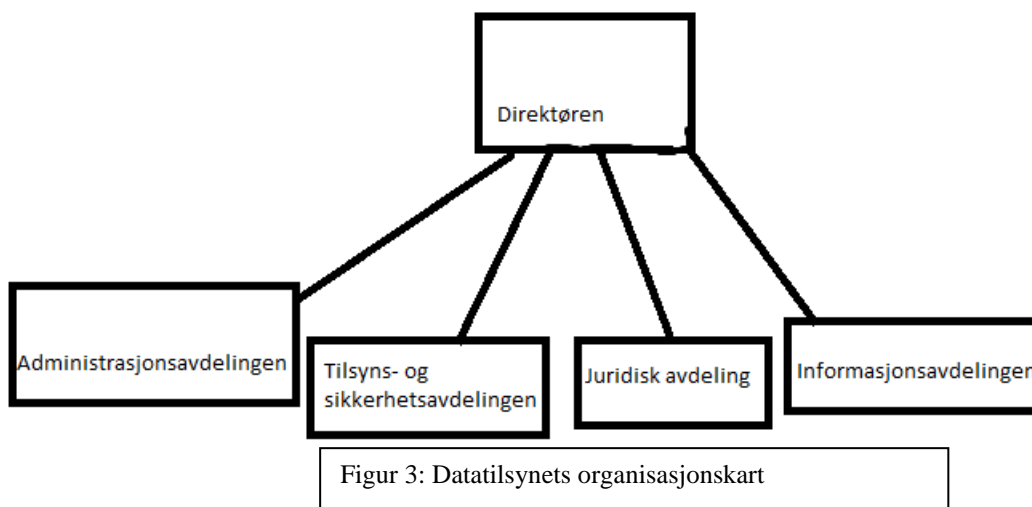
2009a:788). Samtidig så tyder alt på at departementet faktisk respekterer fristillingen, og at Datatilsynet slik står ganske fritt i sitt internasjonale arbeid.

4.1.1 Datatilsynets organisering og oppbygging

Datatilsynet er oppbygget som mange norske tilsyn med en direktør på toppen. Dette er som nevnt Bjørn Erik Thon. Han ble utnevnt i 2010 og stillingen har et åremål på seks år og åremålet kan forlenges en gang (Datatilsynet 2010d). Den største avdelingen i Datatilsynet er Juridisk avdeling. Her er det totalt 16 medarbeidere, hvorav 4 av disse arbeider med tilsynets juridiske veiledningstjeneste og betjener henvendelser via telefon og e-post ved siden av sine ordinære saksbehandlingsoppgaver (Datatilsynet 2011b; St.meld.nr.5 2010-2011:12). Den juridiske avdelingen er naturlig nok den største i et tilsyn som driver med personvern og myndighetsutøvelse med bakgrunn i lover om personopplysninger. Det er derfor naturlig at flertallet av de ansatte i tilsynet er jurister eller har juridiske bakgrunn. Ved siden av Juridisk avdeling består tilsynet av Tilsyns- og sikkerhetsavdelingen, Administrasjonsavdelingen og Informasjonsavdelingen (Datatilsynet 2011b; St.meld.nr.5 2010-2011:12). Tilsynsavdeling driver med driftsoppgaver for IT og teknisk saksbehandling ved siden av at den har ansvaret for tilsynsvirksomheten. Det vil si at det er denne avdelingen som gjennomfører tilsyn hos offentlige og private virksomheter og organer hvor de kontrollerer behandlingen av personopplysninger (Datatilsynet 2011b). Dette er også en svært viktig del av Datatilsynets arbeid. Administrasjonsavdelingen har ansvaret for alt av administrativ arbeid som for eksempel lønn, regnskap, budsjett, sentralbord, arkiv, bibliotek og rapportering til departementet (Datatilsynet 2011b). Av avdelingene i Datatilsynet er det informasjonsavdelingen som er den minste, men den er likevel aktiv i den offentlige debatten noe som vises gjennom tilsynets aktive rolle i offentligheten. Det er dessuten ganske klart at denne aktive rolle hjelpes av at både tidligere direktør og dagens direktør er aktive i media både til å stille opp på intervjuer og gjennom å skrive innlegg til den offentlige debatt.

De aller fleste saker som behandles av tilsynet kommer til Juridisk avdeling. I 2009 var det en liten nedgang i antallet saker fra 2008. Totalt ble det i 2009 behandlet 1553 nye saker i tilsynet, til sammenlikning var det i 2008 registrert 2048 nye saker til behandling (St.meld.nr.5 2009-2010:13). Den registrerte nedgangen skyldes likevel ikke at tilsynet har fått mindre arbeidsmengde, men derimot at stadig flere av henvendelsene går via e-post. Siden spørsmål og svar av generell og veiledende karakter ikke blir journalført, er disse sakene

derfor ikke medregnet i tallet for behandlede saker (St.meld.nr.5 2010-2011:12). I 2010 var det til sammenlikning om lag 1600 nye saker, og også i 2010 var det en generell økning i antall saker registeret i tilsynets meldingsdatabase (Datatilsynet 2011a:13). Oppgangen i generelle spørsmål og henvendelser via e-post har derfor gjort at det har blitt en liten nedgang i antallet nye saker til behandling, det viser også at tilsynets oppdeling av Juridisk avdeling hvor ¼ er tilknyttet den juridiske veiledningstjenesten, som arbeider per telefon og e-post, er en god fordeling av ressursene (St.meld.nr.5 2010-2011:12). Da disse medarbeiderne tidligere var tilknyttet informasjonsavdelingen skjedde det her en organisasjonsendring fra 2008 til 2009, noe som kommer fram når man sammenlikner de to årsmeldingene (St.meld.nr.5 2010-2011:12; St.meld.nr.5 2009-2010:13). Det er naturlig å tenke seg at dette har sammenheng med ønske om en klarere fordeling mellom saksbehandling og rent informasjonsarbeid. Det kan hevdes at dette kan være en årsak til organisasjonsendringen, og at dette er grunnen til at disse medarbeiderne ble flyttet organisatorisk til Juridisk avdeling slik at Informasjonsavdelingen i dag kun driver med rent informasjonsarbeid.



Datatilsynet er regnet blant de mest fristilte av de norske tilsyn og direktorater, og dette er en rolle som det settes stor pris på i tilsynet (Intervjuer). Denne frie rollen gir tilsynet mulighet til å delta aktivt i både nasjonale og internasjonale fora og debatter selv om tilsynets meninger til tider kan stride med nasjonal politikk. I neste del vil jeg komme nærmere inn på Datatilsynets internasjonale arbeid, med særlig fokus på de europeiske fora hvor tilsynet deltar.

4.2 Internasjonalt arbeid

Datatilsynet deltar som nevnt aktivt i europeiske og internasjonale samarbeidsorganer. Denne deltakelsen er ønsket både av tilsynet og av departementet. Datatilsynet har i de fleste

europiske fora kun observatørrett, dette kommer av at Norge gjennom EØS-avtalen ikke gis fullt medlemskap da det kun er EU-land som er fullverdige medlemmer i forum som er organisert gjennom EU. Som jeg vil komme tilbake til er dette noe som det nå er kommet ønsker fra tilsynet om å endre, slik at tilsynet kan få utredet muligheten for fullt medlemskap (Datatilsynet 2011a:11-12). Det at tilsynet ikke er fullverdig medlem, gjør blant annet at det blir stor arbeidsbelastning på de få i tilsynet som driver med internasjonalt arbeid. Mens det i mange av EU-landene er faste representanter som kun driver med internasjonalt arbeid og kan ha fullt fokus på dette, har man fra norsk side i tillegg nasjonalt arbeid (Intervjuer). I dette delkapitlet vil jeg gjennomgå de foraene som tilsynet deltar i innenfor europeisk samarbeid. Det vil være nødvendig med en forståelse av hva disse er og har ansvar for, for å kunne skjønne hvordan en eventuell europeiseringstendens kan påvirke. Først av alt vil jeg se kort på tre prosjekter som Datatilsynet vinner fram med internasjonalt. Disse prosjektene gjør at tilsynet vinner fram med sine ideer og synspunkter, og slik gir innflytelse i de internasjonale gruppene og nettverkene. Deretter vil jeg se nærmere på de fora hvor tilsynet deltar, med særlig fokus på det viktigste europeiske nettverket, Artikkel 29-gruppen.

4.2.1 Internasjonale prosjekter

Datatilsynet har som nevnt tre prosjekter som de vinner fram med og får innflytelse med internasjonalt. Disse tre er “Slettmeg.no”, “ID-tyveritesten” og skoleprosjektet “Du bestemmer” (Datatilsynet 2011a: 19-21; Intervjuer). Disse tre blir ansett for å være svært viktige av tilsynet. Siden de gjør det mulig å spre tilsynets ideer og få økt fokus rundt temaer som tilsynet anser som viktige, men også siden prosjektene gir økt status, interesse og innflytelse ovenfor og fra andre aktører i nettverk og samarbeidsorganer (Intervjuer). Datatilsynet driver dessuten med et større prosjekt om sosiale nettsamfunn. Når dette prosjektet blir ferdigstilt, vil Datatilsynet sende rapporten fra prosjektet til myndigheter i andre europeiske land for slik å kunne benytte den som ett innspill med sikte på å samordne felles innsats/aksjoner på dette tematiske området (Datatilsynet 2011a:42). Alt dette viser at samarbeidet internasjonalt, og da særlig i Europa, er sentralt for tilsynets arbeid og viktig for å kunne gi innflytelse og mulighet til påvirkning ovenfor store internasjonale aktører og påvirkning av felles regler, normer og lovverk. Jeg vil nå se nærmere på de tre prosjektene som tilsynet så langt har vunnet fram med og fått innflytelse gjennom.

“Slettmeg.no” er en veiledningstjeneste som skal bistå personer som opplever krenkelser av deres personvern på internett (Datatilsynet 2011a:20). Denne tjenesten går litt utenfor det som datatilsyn generelt driver med da det ikke ligger noen myndighets- eller tilsynsmakt i tjenesten. Derimot driver tjenesten med bistand, veiledning og utvidelse av kontaktnett som muliggjør kontakt og innflytelse ovenfor store og små internettaktører (Datatilsynet 2011a:20-21). Da denne tjenesten ikke finnes i noen andre land, har den fått stor oppmerksomhet i utlandet, og tilsynet har derfor oversatt informasjonen om den til engelsk. Gjennom intervjuer kom det fram at en informant hadde fått spørsmål og merket stor interesse for tjenesten på et møte vedkommende hadde vært på. Dette skjedde bare litt over en uke før jeg snakket med vedkommende, særlig det britiske datatilsynet var interessert, og det er også stor interesse fra andre land (Intervjuer). Informanten mente dette ga økt fokus og innflytelse, og derfor var det verdt at tilsynet gjorde informasjon om tjenesten tilgjengelig på engelsk. En vurderer også å oversette informasjonen til flere språk for å spre og gjøre den mer tilgjengelig (Intervjuer).

“Du bestemmer” er et undervisningsopplegg utviklet i samarbeid med Teknologirådet og Utdanningsdirektoratet, som handler om hvordan barn og unge kan ta kontroll over egne personopplysninger og respekter andres personopplysninger (Datatilsynet 2011a:19). Også dette prosjektet har fått stor internasjonal oppmerksomhet, og har blitt plukket opp av land som Spania og Australia. Tilsynet fikk skryt av spanjolene for prosjektet på møter i europeiske fora (St.meld.nr.5 2010-2011:16), og dette ga derfor økt innflytelse og økt fokus rundt en problematikk som er viktig for Datatilsynet og dets arbeid (Intervjuer). På denne måten kan det sies at prosjektet kan ha vært med på å øke Datatilsynets innflytelse internasjonalt gjennom at det skapes økt interesse fra andre land. Det kan tenkes å bli overført også til andre områder slik at land som har merket seg prosjektet er mer villige til å lytte til Datatilsynets argumenter også i andre saker og om andre prosjekter, noe som kan gi tilsynet økt innflytelse og gjøre andre mer villige til å lytte til deres argumentasjon.

“ID-tyveritesten”, er en test som gjør det mulig for privatpersoner å undersøke hvor utsatt de er for identifikasjons-tyveri (ID-tyveri). Denne testen har fått stor oppmerksomhet internasjonalt og er distribuert til 16 land, og er nå oversatt til seks ulike språk (Datatilsynet 2011a:20). Den har slik vært med på å få økt fokus på tyveri av ID, noe som er et økende problem i Norge og som i mange andre land har vært et problem over lengre tid. Datatilsynet mener derfor at dette er et svært viktig område å få fokus på også internasjonalt, og dette er en av grunnene til å gå og gjøre testen tilgjengelig på ulike språk og å gi den bort til andre lands

myndigheter (Intervjuer). Gjennom dette prosjektet og arbeidet har tilsynet merket at de har oppnådd økt fokus, og tilsynet har fått skryt for arbeidet i internasjonale fora, noe som kan sies å være med på å øke deres innflytelse og internasjonale stilling (Intervjuer).

Det som alle disse tre prosjektene har til felles, er at de har fått internasjonal oppmerksomhet og blir derfor regnet av tilsynet for å gi økt fokus rundt viktige områder og temaer som er sentrale for Datatilsynets og dets arbeid, ikke minst siden dette er temaer som er felles utfordringer som deles av andre datatilsyn internasjonalt. Dette gjør at det blir ansett for å være viktige tema å samarbeide om, og skape felles løsninger for. Det ble også sagt at tilsynet mener at med prosjektene og det fokuset som kommer fram via prosjektene, har tilsynet fått økt innflytelse internasjonalt (Intervjuer). Slik kan prosjektene anses som en sentral del av det internasjonale arbeidet og som viktige deler av det å få økt internasjonal interesse for Datatilsynets arbeid, noe som også kan være med på å gi økt innflytelse i internasjonale og europeiske fora. I de neste delene av kapittelet vil jeg se på de fora som tilsynet deltar i internasjonalt, og det vil bli lagt særlig vekt på det viktigste europeiske nettverket for personvern, Artikkel 29-gruppen.

4.2.2 Artikkel 29-gruppen

EU er den viktigste premissleverandøren for personvernregler, normer og lover som omfatter Norge. I denne forbindelsen deltar Datatilsynet i EUs Artikkel 29-gruppe. Gruppen arbeider med personvernsaker og dens fulle navn er på engelsk “Article 29 Working Party on Data Protection” (St.meld.nr.5 2010-2011:14; Kommisjonen 2009a: 1, 4-5). Artikkel 29-gruppen er en rådgivende gruppe som er organisert under Kommisjonens General-direktorat for Justis (norsk: DG Justis /engelsk: DG Justice) og dens sekretariat kommer fra DG Justis, men den er ikke en del av Kommisjonen. Gruppen skal ifølge direktivene som styrer dens mandat, operere uavhengig og basere sine meninger på ekspertise og ikke politiske signaler (Rådet og Europaparlamentet 1995:35; Rådet og Europaparlamentet 2002:38). Den kommer med innspill til ny lovgivning, lager sakkyndige meninger og gir innspill til europeisk lovgivning innenfor personvernsektoren (Kommisjonen 2009a:134). Artikkel 29-gruppen holder flere møter i løpet av året, i 2008 ble det for eksempel avholdt fem møter (St.meld. nr.5 2009-2010:16), i 2009 fem møter (Kommisjonen 2009b) og i 2010 møttes gruppen også fem ganger (Kommisjonen 2010). Det er ifølge informanter normalt at gruppen møtes 5-6 ganger i året, og i 2011 er det planlagt seks møter. Det er dermed normalt at gruppen møtes jevnlig i løpet

av året, og den er et viktig nettverk hvor det bygges kontakter og nettverk mellom de europeiske datatilsyn (Intervjuer). Både i Datatilsynets årsmelding for 2010 og gjennom intervjuer kom det klart fram at deltakelse i Artikkel 29-gruppen er ansett av Datatilsynet som svært sentralt, og som et veldig viktig nettverk (Datatilsynet 2011a:11-12; Intervjuer). Gjennom dette nettverket skaptas relasjoner til andre europeiske søsterorganisasjoner, og det gir muligheter for innflytelse på europeisk lovgivning (Intervjuer).

Artikkel 29-gruppen består av deltakere fra alle EU-land, alle EØS-land og de to kandidatlandene Kroatia og Makedonia. EØS-landene og kandidatlandene har observatørstatus, men deltar likevel fullt ut i gruppens arbeid og dens undergruppers arbeid. I tillegg deltar "European Data Protection Supervisory" i Artikkel 29-gruppen, dette er et slags felleseuropeisk personvernorgan. I tillegg deltar det representanter fra Kommisjonens DG Justis. Gruppens sekretariat består av representanter fra Kommisjonen, og Artikkel 29-gruppen er administrativt underlagt DG Justis (Kommisjonen 2009a:126-132). Artikkel 29-gruppen ble opprettet med utgangspunkt i direktiv 46/95/EC som omhandler personvern, og som er grunnlaget også for den norske personopplysningsloven. Gjennom EØS-avtalen har Norge rett til å delta som observatør i gruppen, og Datatilsynet deltar gjennom denne retten, som oftest representerer av direktøren og avdelingsdirektøren for juridisk avdeling (St.meld.nr.5 2010-2011:14; Kommisjonen 2009a:131). Etter skiftet av direktør i 2010 har det kommet fram et ønske om å undersøke muligheten for fullverdig deltakelse i Artikkel 29-gruppen. Som Datatilsynet gir uttrykk for i årsmeldingen for 2010, anser tilsynet det som beklagelig at Datatilsynet kun har observatørstatus, og tilsynet vil derfor igangsette et arbeid for å se om det kan få status som fullverdig medlem. (Datatilsynet 2011a:11-12). Dette kan tyde på at gruppens arbeid er ansett som stadig viktigere og at det derfor er ønskelig å kunne delta som fullverdig medlem. På den andre siden er det naturlig å tenke seg at det å oppnå fullverdig medlemskap kan være vanskelig for tilsynet så lenge Norge ikke er EU-medlem, og EØS-avtalen gir Norge kun rett til å delta i Artikkel 29-gruppen og liknende grupper med observatørstatus. Dette tyder på at tilsynet anser deltakelse her som viktig og sentralt for dets arbeid, og at tilsynet føler at gjennom denne deltakelsen har de en reel innflytelse på europeisk politikk. Det er dette som gjør at tilsynet synes det er ønskelig å kunne delta som fullverdig medlem (Datatilsynet 2011a:12; Intervjuer). Datatilsynet har deltatt i gruppen helt siden dens opprettelse noe som tyder på at dens arbeid har vært ansett som viktig for tilsynet helt siden starten av (Kommisjonen 1997:24). Det er likevel mulig å anse ønsket som nå kommer fram om å undersøke muligheten for fullverdig medlemskap som et tegn på en

økende viktighet, og en økende følelse fra Datatilsynets side av viktigheten av full deltakelse i Artikkel 29-gruppen med de fordeler dette gir gjennom enda sterkere felleskap og deltakelse med søsterorganisasjoner fra andre europeiske land. På den andre siden kom det fram gjennom intervjuene at det også ble ansett som en del av en naturlig prosess som ble påbegynt med bakgrunn i skiftet av direktør. Informanter kunne fortelle at den gamle direktøren hadde avfunnet seg med observatørstatusen, mens den nye ønsket å se om det var mulig å endre statusen til fullverdig medlemskap (Intervjuer). Slik kan det altså hevdes at dette ønsket kommer av endringer intern i Datatilsynet ved at tilsynet fikk ny direktør i 2010. Samtidig er det mulig at dette kan være en prosess med bakgrunn i flere faktorer, og at både økt følelse av viktighet av deltakelse i gruppen, og endringer internt i Norge kan ha ført til fokus på å igangsette en prosess for å se om tilsynet kan få mulighet til å bli fullverdig medlem av Artikkel 29-gruppen.

Artikkel 29-gruppens hovedoppgave er å komme med forslag, innspill og høringer til Kommisjonen, og å koordinere og synkronisere EU- og EØS-landenes nasjonale personvernarbeid (St.meld.nr.5 2010-2011:14). Gruppen jobber dessuten med å gi ekspertuttalelser til Kommisjonen om saker som omhandler personvern og datasikkerhet, gi råd til Kommisjonen i saker som omhandler personvern og datasikkerhet og med å gi informasjon til offentligheten og særlig til europeiske institusjoner i saker som omhandler personvern og bruken av personopplysninger innenfor de europeiske institusjoner (Rådet og Europaparlamentet 1995:35; Rådet og Europaparlamentet 2002:38). Disse arbeidsoppgavene har gruppen fått gjennom direktiver som er vedtatt av Rådet og EP ved hjelp av medbestemmelsesprosedyren. I de to direktivene som er særlig relevante for gruppens arbeid er dens arbeidsoppgaver oppgitt i artikkel 29 og 30 i direktiv 95/46/EC og artikkel 15 i direktiv 2002/58/EC. Gjennom intervjuer kom det fram at selv om Artikkel 29-gruppen kun er rådgivende, finnes det en underforstått enighet mellom gruppen og Kommisjonen om at enighet i gruppen forholder man seg til. Det ble hevdet at det er svært usannsynlig at Kommisjonen vil fremme lovforslag på fagområdet som den vet at Artikkel 29-gruppen er imot (Intervjuer).

I 2009 arbeidet Artikkel 29-gruppen særlig med utfordringer knyttet til overføring av informasjon om flypassasjerer mellom land, og undersøkelser ovenfor internettaktører som søkemotorer og sosiale nettsamfunn om deres behandling av personopplysninger (St.meld.nr.5 2010-2011:14-15). I 2010 arbeidet gruppen også mye med problemstillinger

rundt overføring av informasjon på tvers av land, og det ble satt økende fokus på store internetselskaper som søkemotorer og sosiale nettsamfunn (Intervjuer). Informanter fortalte i intervjuene at en viktig grunn for gruppens fokus er at de store internasjonale aktørene innenfor dette feltet er amerikanske selskaper som Google, Facebook og Microsoft. Det blir derfor ansett som viktig av de europeiske personvernmyndighetene at de gjennom Artikkel 29-gruppen kan komme fram til felles posisjoner og komme med felles regelverk ovenfor amerikanske nettaktører. I dette arbeidet fortalte en informant at Irland spiller en særlig sentral rolle siden mange av de amerikanske selskapene har sine europeiske hovedkontorer lokalisert i Irland. Det er derfor naturlig at de har kontakt med irske myndigheter. Dessuten er Tyskland å anse som et av de mest sentrale deltakerne her. Dette kommer av at Tyskland har en svært streng fortolkning av personvern og personvernlovgivning til å være EU-land, og at landet derfor ønsker at sin strenge fortolkning også skal gjelde ovenfor aktører fra andre land (Intervjuer). Som det kommer fram gjennom saker fra EU-domstolen og Kommisjonen, er det tydelig at de store amerikanske internetselskaperes roller og innflytelse innenfor det indre marked er svært store og det er store verdier som står på spill (Pop 2011). Det er derfor naturlig at en gruppe som Artikkel 29-gruppen vil være opptatt av å fremme felles europeiske holdninger og meninger ovenfor disse selskapene. Dette kommer av at felles europeiske holdninger blir mer tatt hensyn til når de fremmes samlet enn når de fremmes av enkeltland. Noe som kan tyde på at gruppens arbeid gir innflytelse kom fra en informant. Informanten kunne fortelle at Facebook var på glid rundt endring av sine standardvilkår, og at Microsoft i sin nyeste utgave av nettleseren Internet Explorer vil gjør det mulig for brukerne å bestemme selv om informasjon om dem skal deles med søkemotorer og internetselskaper. Samtidig trakk den samme informanten fram at det som var det viktigste i slike tilfeller var hva som var standard, datatilsynene vet at mange bruker slikt på nettet uten å endre noe, altså at brukerne benytter seg av standard innstillinger. Det er derfor viktig for Artikkel 29-gruppen at standarden er at man ikke deler informasjon og at løsningene er lukket. Det blir derfor ansatt som viktig for gruppen å påvirke de store internettaktørene til å lage standarder som er mest mulig lukket hva gjelder deling av personopplysninger (Intervjuer). En informant trakk fram at Facebook hører på Artikkel 29-gruppens innspill som et bevis på at samarbeidet fungerer, og at man gjennom gruppen får reel innflytelse også ovenfor selskaper som i utgangspunktet ikke har sin tilhørighet i Europa og innenfor det indre marked (Intervjuer). Med den økende innflytelsen store internettaktører har på dagliglivet i Europa, er det derfor også mulig å anse Artikkel 29-gruppens arbeid på dette feltet for å ha økende viktighet. Derfor kan det tenkes å

være en medvirkende faktor til at Datatilsynet anser deltakelse her som viktig for å kunne bygge nettverk, holde seg oppdatert og bidra med innspill til europeisk politikk (Datatilsynet 2011a:11-12).

Gruppens arbeid er ofte basert på dokumenter fra uformelle arbeidsgrupper hvor det er vanlig at alle medlemslandene kan være med. Selv om det ikke foreligger noe vedtak eller rett til det er det i praksis blitt vanlig å akseptere at også observatørland som Norge deltar i disse uformelle arbeidsgruppene som er underlagt Artikkel 29-gruppen. Datatilsynet har benyttet seg av denne retten til å delta i disse gruppene (St.meld.nr.5 2010-2011:14-15). Det er gjennom arbeidet i disse gruppene at tilsynet føler at de får særlig gjennomslag og at de kan komme med nyttige innspill (Datatilsynet 2011a:12). En av informantene sa om dette arbeidet: “Tech subgroup funker. Vi kjenner igjen våre saker og forslag som vi har kommet med der, når forslag fra undergruppen behandles i Artikkel 29-gruppen. Det er gjennom deltakelse i undergrupper vi best kan påvirke” (Intervjuer). Dette viser derfor at det er ganske tydelig at disse undergruppene og deres arbeid også er en sentral del av det europeiske samarbeidet og felleskapet blant de europeiske datatilsyn. Jeg vil komme tilbake til undergruppene i neste del av kapitlet.

Datatilsynet skriver selv i sin årsmelding at deltakelse i Artikkel 29-gruppen og dens undergrupper har “direkte betydning for Datatilsynet da tilsynet ved sin deltagelse bedre kan vurdere hvordan det kan styrke personvernet for norske borgere ovenfor slike aktører.” (St.meld.nr.5 2010-2011:15). Her kan det altså sies at det kommer tydelig fram at tilsynet anser deltakelse i Artikkel 29-gruppen som svært sentralt for at det skal kunne gjennomføre sine arbeidsoppgaver, nemlig å styrke personvernet i Norge. Når det dessuten kommer fram at EU er å anse som den viktigste premissleverandøren av personvernregler, normer og lover som også gjelder i Norge, er det naturlig at Datatilsynet anser det som en viktig og sentral del av sitt arbeid å delta i europeiske fora. Deltakelse i Artikkel 29-gruppen er kanskje spesielt viktig siden den viser klare tegn på å ha innflytelse på store markedsaktører, og på å kunne påvirke Kommisjonen, og derav også innholdet i lovforslag fra EU, direkte. Når dette dessuten bekreftes gjennom både tilsynets årsmelding for 2010 hvor det står at “gruppen er EUs viktigste personvernfora” (Datatilsynet 2011a:11), og det kommer fram gjennom intervjuer at informantene føler at de kan påvirke, og at gruppen har reel makt på utformingen og tolkningen av direktiver. Dette viser tydelig at arbeidet er viktig, og det kan tenkes at det vil bli enda viktigere i fremtiden. Det er mulig å tenke seg at det er denne følelsen av økt

viktighet som gjør at tilsynet nå vil arbeide for muligheten til å delta som fullverdig medlem og ikke bare observatør. Her sees det altså tydelig tegn på at nettverket anses som sentralt, både for utformingen av lovforslag og for tolkningen og kriteriene for politikken. Slik kan det sies at tilsynet har til dels fått fler-hattede tendenser da en anser arbeidet via gruppen i EU for så sentralt for tilsynets arbeid at det er beklagelig at man ikke er fullverdig medlem, og siden tilsynet føler en tilhørighet og lojalitet til nettverket som bygges gjennom deltakelse i Artikkel 29-gruppen.

I neste del av kapittelet vil jeg se nærmere på Artikkel 29-gruppens undergrupper. Det er som nevnt i disse gruppene mesteparten av Artikkel 29-gruppens forslag utformes, og det er her det hevdes at Datatilsynet har innflytelse på meninger, ekspertuttalelser og høringsuttalelser.

4.2.3 Artikkel 29-gruppens undergrupper

Artikkel 29-gruppens arbeid er som nevnt ofte basert på dokumenter fra undergrupper, og Datatilsynet gis som observatør i gruppen også lov til å delta i disse gruppene. Selv om det aldri er gjort noe vedtak på at observatørlandene kan delta i undergruppene har dette likevel blitt praksis. Datatilsynet deltar i denne forbindelsen fast i Technology Subgroup (Tech Subgroup). Her er tilsynet representert ved en saksbehandler på møtene som holdes i Brussel (Intervjuer). Av informanter blir tilsynets deltaker i Tech Subgroup beskrevet som svært dyktig, og tilsynet mener at gjennom arbeidet som legges ned i undergruppen har Datatilsynet reel innflytelse, og kan påvirke felles europeiske holdninger og politikk (Intervjuer). Som nevnt ovenfor sa en av informantene at de kjente igjen saker og holdninger som Datatilsynet sto for, og som de ønsket fremmet når dokumenter fra undergruppen kom til behandling i Artikkel 29-gruppen (Intervjuer).

Tech Subgroup arbeider med tekniske detaljer og teknisk-relaterte spørsmål for Artikkel 29-gruppen. I 2009 ble det avholdt tre møter i gruppen hvor det ble sett på blant annet de tekniske detaljene i saker som omhandler søkemotorer og sosiale nettverk på internett, og deres bruk og lagring av persondata (St. meld. nr.5 2010-2011:15). I 2010 fortsatte dette arbeidet, og Datatilsynet prioriterte også “å komme med konkrete innspill til hvordan nytt teknologisk utstyr som lesebrett og smarttelefoner innhenter og bruker personopplysninger” (Datatilsynet 2011a:12) Til sammenlikning holdt undergruppen i 2008 to møter, og også i 2008 var det internett relaterte spørsmål av teknisk karakter som var gruppens hovedfokus (St.meld. nr.5 2009-2010:16). Dette tyder på at undergrupper til Artikkel 29-gruppen møtes

minst et par ganger i året, og siden arbeidet er av teknisk karakter, er det naturlig at kontakten mellom de europeiske tilsynene foregår også utenom møtene og at arbeidet er kontinuerlig i løpet av året. Også undergruppene kan derfor anses som europeiske nettverk. Viktigheten av undergrupper ble formulert følgende av en informant: “Skal vi påvirke resultatet, må vi være med i undergrupper. Det er her vi best kan påvirke” (Intervjuer). Dette tyder på at arbeidet blir ansett som sentralt og en viktig del av det internasjonale arbeidet. Når det dessuten kommer fram at tilsynet kan påvirke reelle forslag og politikktutforming selv om de i utgangspunktet kun har observatørstatus i Artikkel 29-gruppen, er det ikke vanskelig å skjønne at arbeidet i undergrupper blir prioritert og ansett som nyttig.

Det er i Tech Subgroup at Datatilsynet deltar mest aktivt. Dette har med å gjøre at det er her tilsynet føler at de får innflytelse, og at de har en dyktig medarbeider som er med på å påvirke forslag og saker som kommer fram i denne gruppen. Artikkel 29-gruppen har ved siden av denne også flere andre undergrupper, men en del av dem er ad hoc og møtes sjeldnere.

Tilsynet har derfor ikke prioritert dem like mye, men som en informant fortalte, spiller også disse ad hoc gruppene en rolle, og land som ønsker å være med på å forme aktiv politikk innfor et område tar ofte initiativ til opprettelse av slike og deltar aktivt i dem. En informant fortalte at av de nordiske landene var det særlig Sverige som var aktive. Dette kom til dels av at det ikke er lenge siden Sverige hadde formannskapet i EU, informanten hadde merket en økt deltakelse fra svensk side etter dette, og at det svenske datatilsynet var opptatt av tematikken som særlig gjaldt personopplysninger innenfor helsesektoren (Intervjuer). I 2011 er det ifølge Kommisjonens planlagt møter i åtte av Artikkel 29-gruppens undergrupper. Alle disse møtene er planlagt på våren 2011, og det går fram av dokumentet at det vil bli lagt til flere møter i løpet av året. Per 16. mai er de åtte undergruppene som det er planlagt møter for “Technology Subgroup”, “Future of Privacy”, “Health Data”, “Key Provisions of Directive 95/46”, “BCR and Contractual Clauses”, “Traveller Data”, “Financial Matters” og “Biometrics and E-Government” (Kommisjonen 2011). Til sammenlikning viser de endelige tallene fra 2010 at det ble holdt 24 møter i undergruppene, i 2009 ble det avholdt 30 møter, mens det i 2008 ble avholdt 27 møter i undergruppene til Artikkel 29-gruppen. Det virker derfor sannsynlig at flere møter vil bli lagt til i planene i løpet av året også i 2011 (Kommisjonen 2011). Det at tallet har ligget ganske stabilt mellom midten av 20-tallet og opp mot 30 møter i året viser at også undergruppene møtes relativt ofte. Arbeidet i undergruppene kan tenkes å gi mer innflytelse på noen områder enn deltakelse i hovedgruppen. Dette er fordi tematikken i undergruppene er noe de nasjonale tilsyn jobber

med i løpet av hele året, og deltakelse i undergruppene kan derfor anses som en naturlig forlenging av det nasjonale arbeid. Det kan derfor hevdes at deltakelse i undergrupper er en viktig del av internasjonalt arbeid.

4.2.4 Spring Conference

Spring Conference er en annen del av det europeiske samarbeidet. Dette er en konferanse som vanligvis holdes om våren hvor Artikkel 29-gruppen inviterer til møte med tilsynsmyndigheter fra land utenfor EU/EØS. Her er det blant annet vanlig at Sveits deltar, og dette kan slik anses som et utvidet møte i Artikkel 29-gruppen hvor også deltakere fra andre europeiske og internasjonale land deltar (St.meld. nr.5 2010-2011:16). Deltakelse her anses også som viktig for Datatilsynet, da dette gir en mulighet til drøftelser med tilsynsmyndigheter også utenfor Europa, noe som er særlig relevant med tanke på arbeidet med deling av informasjon om flypassasjerer og deres personvern. Her kom det fram fra informanter at samtaler og samarbeid med amerikanske myndigheter, er viktig for de europeiske datatilsyn da det er særlig amerikanerne som krever mye deling av personopplysninger om reisende til og fra USA (Intervjuer). Dette regnes som så viktig at deltakere fra amerikanske myndigheter av og til inviteres direkte til møter i Artikkel 29-gruppen for å drøfte tematikken. Dette skjedde sist på møtet i Artikkel 29-gruppen i januar 2011 (Intervjuer). Derfor er det mulig å anse Spring Conference som et viktig forum, da det gjør det mulig for de europeiske myndigheter å fremme sine tolkninger og holdninger samlet ovenfor land utenfor EU/EØS-området. På den andre siden så er dette et forum som muligens møtes for sjeldent og består av for mange deltakere, til at det kan anses som det viktigste forum for europeiske deltakelse.

4.2.5 Joint Supervisory Authority

Joint Supervisory Authority (JSA) er et europeisk forum hvor Datatilsynet er fullverdig medlem. Dette kommer av at JSA er et felles tilsynsorgan for Schengen Informasjonssystem (SIS), og derfor en del av Schengen-avtalen og samarbeidet i Schengen (Lavenex 2010: 465; St.meld.nr.5 2010-2011:15; Datatilsynet 2011a:12; Intervjuer). Siden Norges tilknytning til Schengen er som fullverdig medlem av Schengen-avtalen, har Datatilsynet samme stilling i dette forumet som andre medlemsland av Schengen.

JSA driver med tilsyn av SIS, dette er et system som inneholder opplysninger om personer som er nektet innreise, ettersøkt, savnet eller straffedømt i et eller flere av Schengen-medlemslandene (Lavenex 2010:459; Ucarer 2010:309; Datatilsynet 2011a:12). JSA håndhever regler og tar initiativ til tilsynsgrupper på tvers av landegrensene (Intervjuer), i 2011 er Norge blant landene som skal kontrolleres (Datatilsynet 2011a:12). Det som skiller JSA fra Artikkel 29-gruppen og andre europeiske fora som Datatilsynet deltar i, er at gjennom JSA kan ikke politikken påvirkes. Det er Utenriksdepartementet og Justisdepartementet på ministermøter blant Schengen-landene som har mulighet til å påvirke politikken innenfor Schengen (intervjuer). Schengen-avtalens rammeverk er et av få politikkområdene i EU der norske deltakere gis mulighet til å delta innenfor Rådet, siden møter i SIS foregår innenfor Rådets struktur og rapporterer til Artikkel 36-komiteen som er direkte underlagt COREPER (Lavenex 2010:465). Datatilsynets deltakelse i JSA er operativ, og kan beskrives som nasjonal tilsynsmyndighet i Norge for europeiske regler (Intervjuer). Likevel blir det sagt i intervjuer at deltakelsen er viktig da den er med på å skape erfaringer om hvordan arbeidet med felles problemstillinger gjøres i andre medlemsland. Dette gjør at tilsynet derfor vinner viktige erfaringer og kan knytte kontakter (Intervjuer). Ut fra dette er det mulig å anse JSA som et viktig nettverk som skapes gjennom samarbeid og nettverk på tvers av land mellom søsterorganisasjoner.

4.2.6 Working Party on Police and Justice

Av andre europeiske samarbeidsorganer som Datatilsynet deltar i er Working Party on Police and Justice (WPPJ) blant dem som har hatt en sentral rolle. Dette er en arbeidsgruppe som jobber med politisamarbeid. Gruppen ble opprettet av Spring Conference i 2007, og baserte seg på en tidligere gruppe som hadde arbeidet med politisaker. På grunn av den økende viktigheten til politi og justissamarbeidet i EU, ble gruppen formalisert og gjort mer permanent enn sin forgjenger som hadde møttes mer tilfeldig (WPPJ 2007-2008:1). Selv om gruppen ikke hadde noen formell status under Rådet, kunne den trekke på ressursene til Rådets sekretariat, og møter i gruppen ble vanligvis avholdt i forbindelse med møter i Schengen-forum som JSA. Gruppen kan derfor sies å ha hatt en tilknytning til Rådet gjennom sitt tematiske arbeidsområde, sitt sekretariat og sine møtesteder (WPPJ 2007-2008:4). Gruppen kommer med ekspertuttalelser, ofte er disse felles med Artikkel 29-gruppen (WPPJ 2007-2008:1;6; WPPJ 2009:3). Justissamarbeidet lå tidligere under den tredje søylen i EU, dette gjorde det naturlig å ha en egen ekspertgruppe for dette arbeidet. Derfor ble WPPJ

opprettet istedenfor at arbeidet ble direkte underlagt Artikkel 29-gruppen. Da store deler av dette samarbeidet ble overført til søylen som inneholdt det indre marked allerede på slutten av 1990-tallet og starten av 2000-tallet (Lavenex 2010:460-463), og nå etter at Lisboa-traktaten har fjernet søylesystemet (Lavenex 2010:476; Ucarer 2010: 314-315) er tematikken å anse som en integrert del av EU. Norsk deltakelse i gruppen er naturlig da det er en viktig del av tilsynets arbeid å jobbe med personvern også innenfor justissektoren. Særlig siden Norge er tilknyttet mange avtaler med EU om politisamarbeid, som Schengen-avtalen og Prüm-avtalen om grenseoverskridende politisamarbeid som åpner for deling av informasjon mellom politiet i signaturlandene. Avtalene er med på å gjøre Norge til en del av det europeiske justissamarbeidet og derfor er deltakelse i europeiske fora viktig (St.meld.nr.5 2010-2011:28; Lavenex 2010:463).

WPPJ hadde i 2009 tre heldagsmøter hvor Datatilsynet var representert med en saksbehandler (St.meld.nr.5 2010-2011:15). I 2010 ble det diskutert i gruppen om den skulle bestå etter Lisboa-traktatens innføring (Datatilsynet 2011a:12). Grunnlaget for dette er som nevnt at søylestrukturen i EU ble fjernet med den nye traktaten. Derfor kan det være unaturlig å opprettholde denne gruppen som en separat gruppe. Det blir argumentert med at det vil være mer naturlig at justis- og politiarbeidet ikke lenger er adskilt fra det arbeidet som tradisjonelt hører til i Artikkel 29-gruppen (Datatilsynet 2011a:12).

Det diskuteres nå i WPPJ om den skal legges direkte inn under Artikkel 29-gruppen. Dette kan tenkes å gjøre at fagfeltet vil bli fullt ut ansett som en naturlig del av det indre marked. Men det kan også tenkes å gjøre at det blir enda mer arbeid for Artikkel 29-gruppen, og dermed mer press på deltakerne, særlig fra norsk side hvor det ikke er noen som kun jobber med det internasjonale arbeidet. De norske ansatte må delta i europeiske fora i tillegg til sine nasjonale jobber. Alt i alt er det likevel naturlig at det nå diskuteres å inkludere WPPJ i Artikkel 29-gruppen. Etter Lisboa-traktaten finnes det ikke lenger søyler som skiller gruppenes arbeid fra hverandre, og det kan derfor være naturlig å legge alt arbeidet til Artikkel 29-gruppen som kan hevdes å være den mest institusjonaliserte i forhold til EU-institusjonene.

4.2.7 Andre internasjonale og europeiske samarbeidsfora

I tillegg til de ovenfor nevnte deltar Datatilsynet også ved internasjonale saksbehandlermøter, møter i Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD), Berlin-gruppen, nordiske datatilsynssjefsmøter, nordiske saksbehandlermøter og nordiske teknologimøter i

tillegg til at tilsynet er representert i Kontrollkommisjonen for Interpol (St.meld.nr.5 2010-2011:15-16; Datatilsynet 2011a: 11-12; Intervjuer). Dessuten så blir tilsynet ofte kontaktet av søsterorganisasjoner og arbeidsgrupper som ønsker at tilsynet skal redegjøre for sitt arbeid i Norge rundt felles tematikk eller assistere i saker. Siden det er felles EU regelverk som er bakgrunnen for personvernlovgivning i Europa, åpner det for at søstertilsyn kan hjelpe hverandre i saker. Slike forespørsler kan for eksempel være om Datatilsynet kan gjennomføre inspeksjoner og tilsyn hos norske firmaer som det har kommet klage på i utlandet. Søstertilsynene kan samarbeide om saker hvor det trekkes på jurisdiksjonen til det nasjonale tilsynet som organisasjonen som er under etterforskning hører hjemme i (Intervjuer). Derfor kan det komme forespørsler om Datatilsynet kan benytte sin norske jurisdiksjon til å gjennomføre tilsyn hos norske selskaper og organisasjoner selv om organisasjonen ikke er klaget på i Norge, men kanskje kun er påklagd i utlandet. En informant forklarte slike forespørsler om assistanse fra søstertilsyn på følgende måte: “Vi bruker hverandres jurisdiksjon hvis det bryter direktivet i bunn.” (Intervjuer).

Av andre samarbeidsfora er det særlig Berlin-gruppen som er et viktig nettverk. Denne gruppen er et globalt nettverk med teknologifokus, den blir i et intervju beskrevet som en slags uformell Artikkel 29-gruppen. Det blir sagt at den er veldig uformell, og at tilsynet får innflytelse gjennom aktiv deltakelse (Intervjuer). I Berlin-gruppen har tilsynet hatt særlig fokus på å informere om sine internasjonale prosjekter, og både “slettme.no” og “ID-tyveritesten” ble lagt fram for gruppen i 2010. Det er stor internasjonal interesse for disse prosjektene, og prosjektene anses som viktige av tilsynet (Datatilsynet 2011a: 12; Intervjuer). Andre internasjonale fora er ikke brukt mye plass på her da flere av dem er nordiske møter eller store internasjonale konferanser og møter. Det kan hevdes at slike fora skaper lite fellesskap siden det er mange deltakere og store forhold slik at nettverksbygging er vanskelig, og at disse fora derfor har liten innflytelse på europeiseringstendenser.

Det er tydelig at Datatilsynet deltar i mange fora på internasjonalt nivå både i Europa og utenfor Europa. Det er likevel de europeiske foraene som er de mest sentrale, noe som kommer klart fram siden EU er den viktigste premissleverandøren av normer, regler og lover for personvern (St.meld.nr.5 2010-2011). Det er derfor dette som er fokus videre, og det er de europeiske fora det er lagt vekt på i denne delen. I neste del av kapittelet vil jeg gå over til å se på tilsynets rolle i lovprosessen.

4.3 Rolle i lovgivningsfasen

Datatilsynet har ingen direkte rolle i fasen hvor det skapes nasjonale lover, annet enn som høringsinstans. Det samme gjelder ved transponering av EU-lovgivning via EØS-avtalen, da transponering er den nasjonale regjering og departementenes ansvar (Young 2010:61).

Gjennom høringer gjør tilsynet likevel sitt syn godt kjent, og i tilfeller som Datalagringsdirektivet, har tilsynet også vært offensiv i media og gjort sine synspunkter kjent offentlig. Slik kan det hevdes at selv om tilsynet ikke har en direkte rolle i prosessen, er Datatilsynet likevel dyktig til å få fram sine synspunkter og sine holdninger.

Samtidig er det likevel mulig å si at tilsynet indirekte kan ha en viss påvirkning på lovene når de skapes. Gjennom deltakelse i Artikkel 29-gruppen, har tilsynet en mulighet i å være med på å gi innspill og kommentarer direkte til Kommisjonen. Dette er innspill som Kommisjonen ofte tar med seg når den fremmer forslag om nytt europeisk lovverk. At Kommisjonen tar hensyn til innspillene fra Artikkel 29-gruppen, stadfestes gjennom intervjuer hvor det kom fram at man anser det for å eksistere en underforstått avtale mellom Artikkel 29-gruppen og Kommisjonen om at Kommisjonen ikke legger fram lovforslag som gruppen er imot (Intervjuer). Slik kan tilsynet ha en rolle som gjør det mulig å påvirke og indirekte være med på å skape europeisk lovgivning. Det er dessuten slik at informantene sier at det er særlig i undergruppene til Artikkel 29-gruppen at de føler at tilsynet virkelig kan være med på å påvirke. Saker tilsynet har lagt fram her, kommer til hovedgruppen og blir slik tatt med videre til Kommisjonen. Dette viser at tilsynet, selv om det ikke har noen formell rolle i lovgivningsfasen, men kan reelt sett spille en rolle likevel, og slik være med på å fremme forslag og sette agenda gjennom deltakelse i EU-systemet og da særlig i det nettverket og forumet som skapes i Artikkel 29-gruppen.

Direkte er det altså fortsatt departementet på nasjonalt nivå som har ansvaret for transponering av europeisk lovgivning inn i nasjonal lovgiving (Young 2010:61), slik er det også i Norge. Samtidig deltar Datatilsynets i europeiske fora slik at det kan gi tilsynet mer innflytelse på hvordan disse rettsaktene blir til, og hvordan de blir utformet. Dette har med å gjøre at tilsynet kan ha en viss innflytelse på forslag, og gjennom sin deltakelse i Artikkel 29-gruppen er de med på å gi høringsuttalelser til Kommisjonen. Disse uttalelsene blir ifølge informantene tatt seriøst, og tatt hensyn til av Kommisjonen (Intervjuer). Det ble sagt i intervjuer at Kommisjonen benyttet gruppen mye i forkant av lovforslag som høringspart, og at det ikke

ble laget forslag som Artikkel 29-gruppen eller Kommisjonen var imot, noe som kan sies å være tegn på at gruppen har innflytelse (Intervjuer). Departementet har ingen slik direkte innflytelse og kan gjøre lite annet enn å avvente rettsaktens gang i EU. Det er først når rettsakten er vedtatt i EU at den blir en del av EØS-avtalen. På dette tidspunktet kan ikke departementet påvirke, siden loven allerede gjelder i EU-landene, og dermed har vært gjennom en lengre prosess i EU-systemet før EU-landene har transponert lovgivningen inn i sine lover (Young 2010:61-62). Den norske regjering må enten implementere rettsakten eller så må Stortinget og regjeringen benytte seg av reservasjonsretten (Sejersted mfl. 2004:181-182). Slik kan det hevdes at tilsynet kan ha innflytelse på lovgivningsprosessen selv om det er departementet som egentlig er styrende her. Samtidig så må man ikke legge for mye i dette, Artikkel 29-gruppens innspill tas seriøst og tas hensyn til av Kommisjonen, men Kommisjonen må også ta hensyn til Rådet og EP. Kommisjonen har dessuten mange andre arbeidsgrupper som kan gi uttrykk for andre meninger og synspunkter. Artikkel 29-gruppens innflytelse er bare som en liten del av et stort europeisk nivå. Denne lille innflytelsen kan likevel være viktig, og åpner for at Datatilsynet kan ha en viss påvirkning på politikk og lovforslag.

4.4 Rolle i anvendelsesfasen

I anvendelsen av lovverket spiller tilsynet en større rolle. Datatilsynet har som nevnt en lovfestet rolle i Norge som behandler og tilsynsmyndighet for personvernsaker. Dette gjør at tilsynet kan treffe forvaltningsvedtak og driver med tilsyn og inspeksjon. Slik kan det sies at tilsynet kan spille en viktigere rolle enn det departementet gjør når det kommer til anvendelsen av lovverket. Det er mulig å tenke seg at tilsynets rolle kan påvirkes også her gjennom de europeiske prosessene. Via deltakelsen i europeiske fora er det mulig å hevde at tilsynet er med i prosesser hvor det diskuteres tolkning og anvendelse av gjeldende europeisk lovgivning. Dette gjør at det er mulig å tenke seg at det utveksles erfaringer på tvers av landene, og at det gjennom dette skapes en viss konformitet i tolkningen og anvendelsen av lovverket. Gjennom europeisk samarbeid er det nemlig naturlig å tenke seg at søstertilsynene deler erfaringer og tolkninger av felles lovverk. Det er dessuten mulig å tenke seg at Kommisjonen gjennom deltakelse også kan komme med signaler til de nasjonale tilsyn, og slik sørge for at det europeiske lovverket tolkes likt på tvers av landegrenser i hele EU/EØS-området.

Via intervjuer kom det fram at man delte erfaringer mellom søstertilsynene i Artikkel 29-gruppen, men informantene følte ikke at Kommisjonen forsøkte å drive aktiv påvirkning på anvendelsen. Ingen av informantene mente at Kommisjonen drev med forsøk på aktiv påvirkning i anvendelsesfasen, dette kan tyde på at Kommisjonen føler at den gjennom lovgivningsfasen har fått nok innspill til at forslagene blir forstått slik den ønsker. Det er også mulig å tenkes seg at de som jobber med personvern i de enkelte medlemsland og de som jobber med det i Kommisjonen har like tolkninger av lovverket. Dermed er det ikke behov for påvirkning, noe som gjør det enklere å komme til enighet om lik benyttelse og tolkning. På den andre siden kan det også være så enkelt at Kommisjonen føler at selv om direktiver overlater transponering til medlemslandene så blir det likevel implementert og anvendt på en akseptabel måte. Skulle lovverket etter transponering ikke være i henhold til EU-lovverket, vil dette i hovedsak være en sak mellom Kommisjonen og medlemslandets regjering. Dette skjer årlig. Det er alltid medlemsland som ikke overholder EU-reglene, enten det skjer med vilje eller ei (Young 2010:63). I slike tilfeller vil saken kunne gå helt til EU-domstolen hvis partene ikke kommer til enighet rundt transponeringen av lovverket (Sejersted mfl. 2004:133). Hvis det derimot er praktiseringen som ikke er i henhold til Kommisjonens tolkning vil det være mulig å tro at Kommisjonen vil forsøke å påvirke de nasjonale tilsyn til å endre sin praksis mer i retning av Kommisjonens tolkning, da dette i så fall vil være enklere enn å igangsette en traktatbruddsak.

Selv om Kommisjonen ikke anses av informantene for å drive påvirkning på anvendelsen av lovverket, kom det fram at man i nettverket utvekslet erfaringer og tolkninger på tvers av landene (Intervjuer). Dette kan slik anses som tegn på at når Datatilsynet skriver at Artikkel 29-gruppen er et viktig forum for å bygge nettverk, holde seg oppdater og bidra med innspill (Datatilsynet 2011a:12), er dette tydelige tegn på at den innflytelsen som tilsynet føler de får gjennom deltakelse. Dette kan slik anses som tegn på at tilsynet kan ha fått en ny tilhørighet til det europeiske nivået. Nettverket regnes som så sentralt og viktig at det anses som en naturlig del av tilsynets arbeid å delta. I denne forbindelse er det mulig å tenke seg at en eventuell konflikt mellom nasjonale og europeiske syn om et lovforslag, kan gjøre at tilsynet fremmer meninger og synspunkter som strider mot den nasjonale regjeringens synspunkter. Dette har allerede skjedd i forbindelse med Datalagringsdirektivet. Datatilsynet har hele tiden vært imot dette direktivet, og dette har de nevnt i flere av sine årsmeldinger (St.meld. nr.5 2009-2010; St.meld.nr.5 2010-2011; Datatilsynet 2011a). Gjennom intervjuene kom det fram at også Artikkel 29-gruppen var prinsipielt imot Datalagringsdirektivet (Intervjuer). Det ble

dessuten sagt at tilsynet i den norske debatten har resirkulert argumenter fra Artikkel 29-gruppen. Det vil si at argumenter som kom fram i diskusjonen i gruppen rundt Datalagringsdirektivet, senere har blitt benyttet som argumenter og innlegg i den norske debatten (Intervjuer). På denne måten kan Datalagringsdirektivet sies å være med på å vise viktigheten av deltakelse i nettverket som gruppen utgjør, da denne deltakelsen også gir tilsynet argumentasjon som den har mulighet til å benytte i sitt nasjonale arbeid. Slik kan det hevdes at dette eksempelet viser direkte innspill horisontalt fra nettverket, og at det er eksempel på at tilsynet inngår i en europeisk helhet på personvernfeltet. Debatten rundt Datalagringsdirektivet kan slik sees på som et eksempel på et tema hvor tilsynets faglige ekspertise strider mot nasjonal politikk og hvor Datatilsynet heller forholder seg til sin faglige overbevisning som er felles med de andre deltakerne i nettverket. Slik kan dette anses som et eksempel på at nasjonal tilhørighet i slike saker er underordnet faglig tilhørighet og faglig ekspertise.

Datatilsynet kan hevdes å ha mest å si i anvendelsesfasen av lovgivningen. Dette kan hevdes å være naturlig så lenge de er et tilsyn som lovmessig er tillagt saksbehandlings og tilsynsmakt. Det er derfor naturlig at det er i denne fasen de har mest å si, og at det er i denne fasen det blir utvekslet mest informasjon og tolkninger innad i nettverket. Samtidig så tyder informasjon fra intervjuene på at gjennom nettverket kan Datatilsynet til tider ha vel så mye innflytelse i lovgivningsfasen, når man tar med indirekte innflytelse. Gjennom deltakelsen i nettverket som Artikkel 29-gruppen kan regnes som, så har tilsynet en reel mulighet til å påvirke forslag som fremmes i EU. Dette kan slik anses som en mulighet til å påvirke lover som senere kommer til å bli en del av norsk lovgivning gjennom EØS-avtalen. Dette gjør at deltakelse i nettverk kan sies å gi de nasjonale tilsyn økt innflytelse og makt også i andre faser av lovprosessen enn de hvor de tradisjonelt har en rolle å spille. Derfor kan en regne europeiseringstendensen for å være til dels ønsket, da det gir økt innflytelse. Det er nemlig mulig å tenke seg at også nasjonale tilsyn vil ønske økt innflytelse i lovprosessen velkommen.

4.5 Oppsummering av funn og hovedpoenger

I dette kapittelet har jeg sett på Datatilsynets oppbygging, sammensetning og internasjonale arbeid. I den forbindelsen har jeg trukket fram noen trekk ved det sistnevnte som kan tyde på at det kan foregå en påvirkning fra europeisk nivå på Datatilsynet som skaper fler-hattet lojalitet og nye tilknytningslinjer til det europeiske administrasjonsnivået.

Gjennom bearbeidelsen av empiri har jeg funnet noen tegn som kan tyde på at Datatilsynet deltar i Europa som en del av en fellesskap. Særlig gjennom deltakelse i Artikkel 29-gruppen virker det tydelig at tilsynet anser dette som et viktig nettverk for å skape kontakter og bygge ut nettverket. Dette ble som nevnt stadfestet både av informanter gjennom intervjuene og gjennom tekst som Datatilsynets årsmelding for 2010 (Datatilsynet 2011a:11-12). Det at tilsynet legger så stor vekt på deltakelse i nettverket at det anses som beklagelig at man fra norsk side ikke har status som fullverdig deltaker, kan tyde på at nettverket blir ansett for å være av økende viktighet. Det kan hevdes at det er tydelig at tilsynet anser deltakelse i nettverket som sentralt og viktig for dets arbeid, da denne deltakelse faktisk gir reel innflytelse over europeisk politikk. Når det dessuten hevdes at selv om nettverket ikke har makt på papiret, så har det uformell makt gjennom innspill og innflytelse, er det mulig å skjønne at deltakelse i nettverket er ansett som viktig. Gjennom Norges deltakelse i europeiske samarbeid via EØS-avtalen og andre bilaterale avtaler med EU-systemet, så er det mulig å anse dette som ledd i en naturlig prosess. Dette er en prosess hvor norske tilsyn og direktorater anser det som stadig viktigere å være med på prosessene også før de europeiske lover skal implementeres og praktiseres i Norge. Det kan anses som en viktig del av forberedelsen til senere anvendelse av rettsaktene å delta i prosessene med å skape dem. Gjennom dette samarbeidet er det også mulig å tenke seg at rettsakter blir diskutert og at det derfor skapes en slags felles forståelse og fortolkning av lovverket. Slik muliggjør deltakelse i europeiske samarbeid og nettverkssamarbeid deltakelse i prosessen rundt nytt europeisk lovverk og ny politikk (Young 2010:64-66). Det kan hevdes at det er funnet tegn som kan tyde på at dette skjer, og det er derfor mulig å trekke den slutningen at Datatilsynets arbeid synes å være påvirket av europeiske prosesser, og slik er å anse som en del av en felles europeisk administrasjon og forvaltning.

Samarbeidet med europeiske søsterorganisasjoner gjennom nettverk virker å fungere godt. Når det kommer fram fra informanter at det er i undergrupper av Artikkel 29-gruppen at en har særlig påvirkning, er det interessant å se at også Norge som observatør gis full rett til deltakelse i disse undergruppene og derfor har en mulighet til å være med på å påvirke europeiske forslag, høringer og lovforslag. Dette kan tyde på at gjennom samarbeidet i Europa gis Datatilsynet en ganske direkte kanal for innspill og påvirkning av den europeiske eksekutiv, Kommisjonen. Når en dessuten vet at ansatte fra Kommisjonen deltar i nettverket, er det mulig å anse dette som tegn på at gjennom deltakelse i europeiske fora gis tilsynet en direkte kanal for påvirkning og samarbeid. På den andre siden er det viktig å huske at

Kommisjonen også har mange andre hensyn å ta, til andre grupper, nettverk og aktører, slik at en enkelt gruppes meninger ikke kan forventes å ha full innflytelse over Kommisjonen.

Likevel kom det fram at det er naturlig at Kommisjonen tar gruppens meninger og innspill til etterretning, og ofte til følge. Dette kan være med på å skape nye tilleggslojaliteter gjennom økt innflytelse. Slik blir det naturlig å tenke seg at deltakelse i fora som gir innflytelse også vil bli tillagt økt betydning, siden det er naturlig at deltakelse blir ansett som en viktig del av tilsynets arbeid. Trekk i denne prosessen tyder derfor på at samarbeidsmønstrene gir en viss vridning mot økende deltakelse i internasjonalt arbeid. Det er mulig å tenke seg at tendensen kan være med på å skape økende fokus på europeiske arbeid.

For den videre utviklingen i det europeiske samarbeidet er det et mulig scenario at WPPJ blir en del av Artikkel 29-gruppen nå som Lisboa-traktaten har visket ut skille mellom de to områder, dette nevnes også av tilsynet som en mulighet (Datatilsynet 2011a:12). I så fall vil viktigheten og arbeidet i Artikkel 29-gruppen også øke. Særlig innenfor justissektoren skapes og påvirkes forslagene i EU innenfor personvernområdet. En slik utvikling vil kunne føre til økt arbeidspress på de som deltar fra norsk side. Dette kan føre til at det også på norsk side vil presse seg fram et behov for egne ansatte som kun driver med internasjonalt arbeid. Skulle Datatilsynet klare å oppnå status som fullverdig medlem i Artikkel 29-gruppen, virker det til dels naturlig at tilsynet kan delta med egen ekspertise på feltet. Dette kan muliggjøre deltakelse og innflytelse i enda flere undergrupper. En mulig konsekvens av et eventuelt fullverdig medlemskap, kan derfor tenkes å være økende arbeidspress, men også en mulighet for økende innflytelse og påvirkning. Det er slik mulig å anse økende deltakelse for å kunne gi større mulighet for påvirkning. Slik kan det skapes en utvikling som leder til sterkere grad av aktivt ekspertdeltakelse i europeiske og internasjonale fora.

Det er mulig å se tendenser av at økende viktighet for deltakelse i europeiske fora også kan tenkes å føre til økende viktighet for den internasjonale og europeiske rolle i tilsynets arbeid. I så fall vil dette kunne komme til å øke fokuset, og skape flere områder hvor tilsynets arbeid kan tenkes å bli dratt i fler-hattede retninger. Gjennom økende deltakelse vil det kunne oppstå flere konflikter slik som den som er pågående nå rundt implementeringen av Datalagringsdirektivet. I denne saken så virker det som om tilsynets fristilte rolle blir godtatt og respektert, og det er derfor mulig for tilsynet å drive en aktiv kampanje mot regjeringens politikk. Det er mulig å tenke seg at i andre saker vil ikke denne rollen ble respektert og godtatt på samme måte. Siden Datalagringsdirektivet er omstridt også internt i regjeringen og

på Stortinget, er det mulig å tenke seg at dette er med på å gjøre at politikerne godtar at et offentlig tilsyn er med på å drive kampanje mot regjeringens politikk. Det er mulig å tenke seg at i saker hvor det er større politisk enighet vil en slik kampanje skape større konflikt og konflikttendenser, og at det derfor kan oppstå tilfeller av rollekonflikt mellom ekspertrollen og tilhørighet til europeisk nettverk, og rollen som nasjonalt forvaltningsorgan. I Datatilsynets tilfelle kan det tenkes at en slik konflikt ikke vil gjøre seg like tydelig, da tilsynets fristilling er så klart lagt opp via lovverket. I andre tilfeller kan tendenser til økende grad av rollekonflikt oppstå, og sterkere skillelinjer mellom tilhørighet til fellesskap, ekspertise og nettverk på den ene siden og rollen som del av nasjonal forvaltning på den andre. Det kan derfor hevdes at det vil være en fordel å gjøre flere studier på denne tematikken, særlig hvis det i framtiden skulle krystallisere seg klarere konfliktlinjer mellom europeisk ekspertise og nasjonale politikere.

5 Analyse

Dette analysekapittelet er den siste hoveddelen av oppgaven. Etter at jeg i de foregående delene av oppgaven har sett på teorier, metode og empiri, vil jeg i dette analysekapittelet forsøke å analysere empiriske funn, og se på sammenhenger med bakgrunn i empirien. Analysedelen vil bygges opp med teoriene som struktur, og jeg vil se på funn fra empirien som kan tyde på at teoriene kan ha forklaringskraft eller om empirien kan sies å motsi teoriene. De teoretiske perspektivene i oppgaven er som redegjort for i kapittel to, intergovernmentalisme og flernivåstyring og organisasjonsteori. I den første delen av dette kapittelet vil jeg analysere empiriske funn i forhold til de teoretiske perspektivene. Jeg vil se på om empirien kan sies å vise eller motsi de teoretiske perspektivenes forklaringskraft. Jeg vil ta for meg de teoretiske perspektivene hver for seg, i hver del vil jeg se på empiriske trekk som støtter eller motsier teoriene. Deretter vil jeg forsøke å trekke noen analytiske slutninger og komme med noen oppsummeringer av oppgavens funn.

5.1 Intergovernmentalisme

Intergovernmentalismen er som nevnt i kapittel to en fellesnevner for mange teoretiske perspektiver som anser statene for å være de viktigste aktørene innenfor europeisk og internasjonalt samarbeid, og den ledende av de intergovernmentale perspektivene i dag er liberal intergovernmentalisme (Cini 2010:87). Ifølge intergovernmentalisme bør empirien ikke tyde på at Datatilsynets deltakelse i europeiske fora er preget av deres egen faglige ekspertise og at de deltar selvstendig, isteden bør det finnes tegn på at deltakelse er styrt via nasjonale departementer og at tilsynets ansatte deltar som nasjonale representanter hvis teorien skal ha god forklaringskraft. Det er dessuten mulig å tenke seg at siden Datatilsynet deltar i fora som JSA, som er en del av Schengen-avtalen, vil det være naturlig at norske fagdepartementer vil forsøke å påvirke tilsynets arbeid. Dette fordi Schengen-avtalen fortsatt preges av mellomstatlige trekk selv om politikken på området i dag preges av medbestemmelse mellom Rådet og EP (Lavenex 2010: 464-466; Ucarer 2010:314-315).

Det første jeg vil se på i denne delen er implementering og transponering av EU lovverk i Norge. Når det gjelder implementeringen av lovverket, virker det tydelig at tilsynet spiller en mindre rolle i transponeringen. Denne er det fortsatt departementet som står for, og det er regjeringen som legger fram europeiske rettsakter for Stortinget som lover, eller vedtar dem

som forskrifter, for å få EU-reglene inn som en del av norsk lovverk. I denne fasen kan tilsynet i hovedsak kun spille en rolle som høringspartner og eventuell sparringspartner for departementets fagavdeling. Denne rollen er helt klart viktig, og det er naturlig at regjeringen og departementet tar hensyn til innsigelsene som kommer fra tilsynet, men bortsett fra dette har tilsynet ingen reell rolle i denne fasen. Samtidig så må det nevnes at siden tilsynet ofte har deltatt på debatter i europeiske fora om lovverket lenge før det kommer så langt at det skal bli en del av norsk lov, så er det mulig å tenke at tilsynet kan ligge foran departement og regjering når det kommer med argumenter og innsigelser til lovverket i høringsfasen. Det kan dessuten tenkes at gjennom deltakelse i europeiske fora, får tilsynet signaler om hvordan lovverket praktiseres av søsterorganisasjoner i andre land, og det kan gjøre at tilsynet kan stille med sterk argumentasjon og eksempler på hvordan lovverket burde transponeres, og visse ideer om hvordan det bør praktiseres også før lovverket kommer inn i den nasjonale debatt. Slik kan det tenkes at tilsynet via sin europeiske deltakelse, gis et forsprang og visse fordeler kontra nasjonal regjering og departement. Likevel så må dette ikke trekkes for langt da det fortsatt er regjeringen og departementene som er i førersetet og sitter med kontrollen. Dette kan slik sies å tyde på at det fortsatt er regjeringen og departementet som sitter med kontrollen over implementeringen av lover, og at dette slik kan sies å støtte opp om de intergovernmentale teorier.

Ett annet funn som kan tyde på intergovernmentale trekk, er rollene til de ansatte i tilsynet. Når det gjelder dem, så er det fortsatt slik at nasjonale forhold er primærstrukturen deres. Arbeidet internasjonalt og i Europa er en sekundærstruktur og en sekundærrolle. En informant fortalte i denne forbindelse at ved kollisjon mellom de to nivåene, er det naturlig for tilsynet å prioritere det nasjonale høyest. Et eksempel var at under debatten om Datalagringsdirektivet. I dette tilfellet ble tilsynets direktør igjen i Norge for å delta i nasjonal debatt i media, slik at en avdelingsdirektør representerte tilsynet alene i Brussel i et nettverksmøte hvor både direktøren og avdelingsdirektøren egentlig skulle deltatt (Intervjuer). Slik sikret tilsynet seg deltakelse og representasjon i begge strukturer siden begge blir ansett som viktige, men det nasjonale ble prioritert som litt viktigere siden direktøren ble igjen for å representere og delta nasjonalt i dette tilfellet hvor det oppsto kollisjon mellom de to nivåene. Dette er naturlig da tilsynet fortsatt har sitt hovedfokus på det nasjonale nivå, noe som strengt tatt er deres hovedansvarsområde og derfor ganske naturlig. At tilsynet fortsatt har det nasjonale nivå som sin hovedstruktur kan sies å stemme med de intergovernmentale teorier.

Et annet funn som kan sies å vise trekk av intergovernmentalisme, er at tilsynets deltakere i europeiske fora mener at for det meste er det enighet mellom departementet og tilsynet om de fleste saker. Dette kan tolkes dithen at tilsynet og departementet er enige om grunntrekkene og hovedlinjene i personvernpolitikken. Det ble i denne forbindelsen nevnt at både tilsynet og departementet var opptatt av å klargjøre ovenfor EU at de ønsket å få mulighet til å beholde visse norske særtrekk innenfor personvernfeltet, slik som bruken av fødselsnummer og de norske reglene om videoovervåkning. Det at departementet og tilsynet er enige om de viktigste hovedlinjene i politikken, gjør det mulig å anse dette som en grunn til at departementet ikke forsøker seg på styring av tilsynet. Samtidig så kan det hevdes at grunnlaget for at det ikke foregår forsøk på departemental styring er at siden det allerede er enighet, føler departement at det er unødvendig å drive med aktiv styring. Det kan tenkes at det derimot er en slags “usynlig styringshånd” eller “hierarkiets skygge” som gjør at det i Norge er stor konsensus, og derfor trenger ikke departement å bedrive aktiv styring, så lenge den “usynlige styringshånd” gjør at tilsynet følger de linjer som allerede er lagt i norsk politikk. Dette kan sies å vise at selv om det ikke er så synlige tegn på intergovernmentalisme, så kan likevel ligge visse intergovernmentale trekk i denne prosessen. Det kan tenkes at så lenge det er enighet om hovedlinjene i politikken blir tematikken lite sensitiv, og dette kan som Egeberg og Trondal viser, være en grunn til at det er liten innblanding i selvstendige tilsyns arbeid (2009a:788). Med bakgrunn i dette er det mye som tyder på at det som har kommet fram i denne oppgaven passer godt inn i de funn som Egeberg og Trondal gjør, da det er mulig å tenke seg at grunnlaget for den svake grad av politisk innblanding kan være at det i hovedsak er enighet i norsk personvernpolitikk. Samtidig så skiller debatten om Datalagringsdirektivet seg som nevnt ut fra dette, da dette direktivet er politisk sensitivt. Likevel har tilsynet ikke følt at de har vært utsatt for direkte innblanding. Det kan derfor hevdes at funnene til Egeberg og Trondal (2009a) har en effekt. Samtidig er det mulig å tenke seg at den svake graden av duplikasjon mellom tilsyn og departement nok kan sies å være den viktigste, siden selv i sensitive saker som Datalagringsdirektivet, finnes det ikke direkte tegn på politisk innblanding eller forsøk på styring. Det kan likevel tenkes at det som nevnt ligger en “usynlig styringshånd” i bakgrunnen som gjør at tilsynet likevel retter seg etter departementet siden det ligger en “hierarkiets skygge” i bakgrunnen og at styringen derfor ikke utføres direkte, men indirekte. Dette kan tyde på at det er mulig å trekke på intergovernmentale teorier siden det kan sies at slik indirekte styring via “hierarkiets skygge”,

gjør at det ligger en indirekte intergovernmentalisme i bakgrunnen som kan påvirker forholdet mellom tilsyn og departement.

Selv om det i delene ovenfor ble funnet visse trekk på intergovernmentalisme, så kan det hevdes at ut fra de empiriske funn ovenfor, at det er mulig å si at intergovernmentalismen som teoretisk perspektiv ikke kan forklare alle de empiriske funn. Dette har å gjøre med at selv om det kan tenkes at tilsynet følger departement med bakgrunn i “hierarkiets skygge”, så er det likevel mange av de empiriske funnene som peker i andre retninger. Det er mye som tyder på at tilsynet handler fritt med bakgrunn i dets fristilte rolle, og at tilsynet er enige med departementet i mange saker med bakgrunn i faglig kompetanse og ikke nødvendigvis på grunn av “hierarkiets skygge”. Det kan derfor tenkes at det er faglig ekspertise som gjør at tilsynet og departementet har mange felles meninger og er mye enige. I saken om Datalagringsdirektivet viser det seg at i slike sensitive saker, så kan det oppstå konflikt mellom tilsyn og politisk ledelse. Dette kan slik sies å stride mot de intergovernmentale teorier. Det kan derfor være nødvendig med andre forklaringsfaktorer enn kun intergovernmentalisme for å forklare de empiriske funn. Det at det er ønskelig med andre forklaringsfaktorer er noe også Egeberg og Trondal påpeker (2009a:789). I neste del vil jeg derfor se på andre forklaringsfaktorer når jeg kommer nærmere inn på flernivåstyring og organisasjonsteoretiske perspektiver for å forsøke å forklare de empiriske funn.

5.2 Flernivåstyring og organisasjonsteori

Innenfor flernivåstyring og organisasjonsteoretiske perspektiver legges det vekt på at samarbeid skjer på ulike nivåer i Europa, og at organisasjoner institusjonaliseres og bindes sammen gjennom dette samarbeidet. Samarbeid på denne måten blir ofte mulig gjennom opprettelsen av fristilte tilsyn og direktorater på nasjonalt nivå, som kan kobles opp mot søsterorganisasjoner i andre land, mot den europeiske eksekutiv, Kommisjonen, og til eventuelle EU-byråer innenfor fagfeltet gjennom nettverk og samarbeid (Egeberg 2006b:31; Egeberg 2010a:137-138). Datatilsynets internasjonale arbeid er preget av stor grad av selvstendighet, og denne selvstendigheten kan gjøre det mulig for tilsynet å delta aktivt og selvstendig i slike prosesser på tvers av nivåer og land. Denne selvstendigheten kan som nevnt ha bakgrunn i både tilsynets fristilte rolle, mangelen på duplikasjon mellom departementet og tilsynet, og mangelen på politisk sensitivitet innenfor fagområdet (Egeberg

og Trondal 2009a:788). I denne delen av oppgaven vil jeg se nærmere på flernivåstyring og organisasjonsteori, og hvordan dette kan passe med de empiriske funn.

Ansatte fra Datatilsynet deltar i internasjonale og europeiske fora. Når de deltar i disse foraene, kommer det fram at de føler seg som eksperter på sitt fagområde. Det kommer også fram at ingen av informantene anså rollen som nasjonal representant for norske interesser som viktig. Selv ved deltakelse i fora som tilhører Schengen-avtalen, som går inn på mange tradisjonelle mellomstatlige temaer, tyder empirien og intervjuene på at tilsynet ikke får føringer fra departementet. Dette kan tyde på at det er lite ved tilsynets deltakelse som passer inn i intergovernmentale perspektiver, og intergovernmentale syn på integrasjonsprosessen. Derimot er det større grunn til å si at empirien tyder på stor grad av uavhengighet fra departementet. Dette er noe som også underbygges av at det også står i flere skriftlige kilder, at departementet anser tilsynets selvstendige og uavhengige internasjonale arbeid for å være viktig. Dette er funn som kan sies å peke i retning av at intergovernmentale teorier og perspektiver ikke har stor forklaringskraft når det gjelder Datatilsynets deltakelse i europeiske fora. Empirien kan derimot tyde på at deltakelsen strider mot intergovernmentale forventninger, og at det derfor ikke er i samsvar med teoriene. Dette kan tyde på at intergovernmentalisme ikke har god forklaringskraft hva gjelder Datatilsynets deltakelse i europeisk samarbeid.

De empiriske funnene tyder på at departementet og regjeringen ikke blander seg inn i Datatilsynets deltakelse og arbeid i europeiske fora. Som Egeberg og Trondal (2009a) skriver er det i hovedsak to grunner til at et departement ikke legger seg opp i sine underliggende tilsyns deltakelse i internasjonalt samarbeid. De to grunnene som Egeberg og Trondal trekker fram er at det tematiske arbeidsområdet til tilsynet er lite politisk sensitivt og at det er liten kapasitet i departementet, det vil si at det er liten grad av duplikasjon, altså at departementets tematiske fagavdeling er liten og derfor ikke driver mye med samme arbeid som tilsynet (Egeberg og Trondal 2009a: 780;788-789). I intervjuene kom det fram at Datatilsynets ansatte anser avdelingen i Fornyings-, administrasjons-, og kirke- og kulturdepartementet innenfor fagfeltet for å være ganske liten. Det ble sagt av en informant at det derfor blir ansett som til dels naturlig av tilsynet at de blir benyttet som sparringspartner og høringsinstans for departementets fagavdeling når det gjelder saker som faller innenfor tilsynets fagområde (Intervjuer). Dette kan tyde på at det er lav grad av duplikasjon. Argumentasjonen underbygges ved at ingen av avdelingene i departementet heter "personvern" eller noe liknende, dette kan tyde på at de i

departementet som arbeider med personvern tilhører en annen avdeling i departementet, noe som gjør det svært sannsynlig at avdelingen er av mindre størrelse (Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartement 2011). Dette kan derfor antas å være en grunn til at departementet ikke driver med forsøk på påvirkning av tilsynets arbeid. Dette sammenfaller godt med funnene til Egeberg og Trondal (2009a). Det kan derfor hevdes at funnene strider mot de intergovernmentale teoretiske perspektiver. Dette kan hevdes med bakgrunn i at hvis intergovernmentale perspektiver skulle hatt stor forklaringskraft, burde det vært stor grad av politisk og departemental styring av fagområdet. På den andre siden skal det sies at personvernfeltet ikke er blant de meste politisk sensitive områder, noe som er det andre hovedgrunnen Egeberg og Trondal (2009a:788) oppgir for at departementene blander seg eller ikke blander seg inn i tilsynenes arbeid. Denne lave graden av sensitivitet kan derfor også være en grunn til at det er liten innblanding. Samtidig vil jeg hevde at debatten rundt Datalagringsdirektivet viser at noe av tematikken innenfor Datatilsynets fagfelt absolutt kan anses som politisk sensitivt, og derfor burde det ha vært mulig å finne større grad av politisk og departemental innblanding. På den andre siden kan det hevdes at bortsett fra Datalagringsdirektivet er fagområdet for det meste politiske lite sensitivt. Denne lave graden av sensitivitet kan derfor være en faktor som har gjort at det fra politisk side ikke har blitt bygget opp en større departementsavdeling eller foregått forsøk på politiske styring. Når informantene sier at de ikke føler at det har foregått forsøk på politisk eller departemental styring, er det derfor naturlig å tenke seg at det er den svake graden av duplikasjon som gir tilsynet stor frihet i det europeiske og internasjonale arbeidet.

Det kom fram i oppgaven at Datatilsynet har benyttet argumenter fra europeiske fora i norske debatter. Dette gjelder for eksempel i tilfellet med Datalagringsdirektivet, hvor det kom fram at argumenter fra Artikkel 29-gruppen er blitt benyttet i den norske nasjonale debatt av tilsynet. Dette kan sees på som tegn på at tilsynets deltakelse i Artikkel 29-gruppen, som altså er EUs viktigste fora for personvern, er blitt et så viktig nettverk for tilsynet, at argumentasjon herfra benyttes også på nasjonalt nivå. Dette eksempelet viser at det kommer innspill direkte fra nettverket som benyttes på nasjonalt nivå, noe som viser nettverkets viktige rolle og påvirkning. En slik utvikling tyder på at nettverket spiller en rolle for Datatilsynets nasjonale arbeid, slik kan altså deltakelse i nettverket skape nye tilknytninger, lojaliteter og ny tilknytning til det europeiske nivå. Dette kan anses som tegn på at tilsynet har blitt fler-hattet. Derfor hevdes det at dette tyder på at flernivåstyring kan ha en forklaringskraft på de empiriske funnene.

Innenfor lovprosessen har Datatilsynet mest å si ved anvendelse av europeisk lovverk, men gjennom Artikkel 29-gruppen, har de en viss innflytelse også på utarbeidelsen av ny lovgiving, og kan derfor sies å ha mer innflytelse enn departementet som ikke har noen direkte kontakt med Kommisjonen, som er den institusjonen i EU som utarbeider nye lovforslag. Artikkel 29-gruppen blir som nevnt tatt alvorlig og lyttes til av Kommisjonen, og derfor har tilsynet gjennom denne deltakelsen en mulighet for innflytelse over utarbeidelse av nye lovforslag, selv om det er i anvendelsesfasen de fortsatt har mest å si. Dette fordi det er ved anvendelse av lovverket at tilsynet har en selvstendig, fristilt rolle. Denne innflytelsen som tilsynet får gjennom deltakelse i nettverket er av en slik art at det kan gi innflytelse over tidlige faser i lovprosessen også, gjennom at tilsynet deltar som en del av den europeiske ekspertisen som Kommisjonen benytter ved fremleggingen av nye forslag for å få innspill og reelle ideer til hvordan lovene bør utformes. Dette gir tilsynet en mulighet til å være med på å påvirke rettsaktene før de blir en del av norsk lovverk.

Gjennom deltakelsen i internasjonale og europeiske fora så føler de ansatte i tilsynet at de får innflytelse. Som vist i eksemplet med Datalagringsdirektivet, så har tilsynet brukt argumenter tatt fra nettverket også på nasjonalt nivå, noe som tyder på direkte påvirkning. Dette kan tyde på at utviklingen går i retning av økende viktighet for samarbeidet, noe som ønskene om fullverdig deltakelse i Artikkel 29-gruppen også kan tyde på. Tilsynet har altså en aktiv deltakelse i mange internasjonale og europeiske fora, hvor det viktigste av disse synes å være Artikkel 29-gruppen. Det er litt forskjell mellom de ulike fora i om tilsynet deltar som norsk forvalter av europeisk lovgivning eller i rollen som ekspertise på fagfeltet. Likevel så virker det som om begge deler er viktig for tilsynet, og det legges også vekt på at tilsynet får gjennomslag i foraene og derfor får igjen for deltakelsen. Selv om arbeidet anses som viktig er det kun fire stykker fra tilsynet som deltar fast i internasjonalt arbeid, og dette legger noen begrensinger på deltakelsen og medfører til tider stor arbeidsbelastning på disse ansatte. Det ble likevel hevdet av informanter at dette arbeidet ble ansett for å være viktig så den ekstra belastningen måtte tolereres.

Datatilsynet viser tegn på å ha fått nye tilhørigheter. Dette kan være tegn på fler-hattethet. Begrunnelsen for å hevde at tilsynet sies å være fler-hattet, er at tilsynet virker å ha en tilhørighet både til nasjonalt og europeisk nivå, og at det slik har oppstått nye tilleggslojaliteter og tilhørigheter. Empirien tyder på at tilsynet legger vekt på sitt internasjonale arbeid, og anser dette som sentralt for dets oppgaver og arbeid. Særlig

deltakelsen i europeiske fora som Artikkel 29-gruppen, virker å stå sentralt, og dette kan derfor sies å ha gitt tilsynet en tilleggslojalitet til det europeiske nivået. Samtidig så skal det legges til, at det nasjonale nivået fortsatt virker å være det mest sentrale, noe som også er naturlig siden tilleggslojaliteten ikke forventes å ta over for den nasjonale, men bli en tilleggslojalitet. En slik tilleggslojalitet til det europeiske nivå ved siden av den nasjonale passer godt inn i det teoretiske perspektivet om fler-hattethet og flernivåstyring.

Det er mulig å hevde at tilsynet er fler-hattet med bakgrunn i at tilsynet legger såpass stor vekt på sitt internasjonale arbeid, og særlig deltakelsen i Artikkel 29-gruppen. Dette kan være med på å skape tilleggslojaliteter, som kan føre til at det kan oppstå konflikt mellom det nasjonale tilsynet og den nasjonale regjeringen. Dette er det funnet eksempler på i debatten om Datalagringsdirektivet. I denne debatten er tilsynet på kollisjonskurs med politisk ledelse og regjeringens syn. Når det dessuten kommer fram at argumenter fra deltakelsen i Artikkel 29-gruppen, er blitt benyttet i den nasjonale debatten, er det mulig å anse dette som klare og tydelige tegn på at tilsynet har blitt påvirket gjennom sin deltakelse i Europa. Dette har skapt nye forbindelser og lojaliteter som har en effekt på tilsynets arbeid. Det er vanskelig å anse de empiriske funnene i andre retninger når det så tydelig blir gjort klart gjennom intervjuer og skriftlig tekst, at tilsynet anser deltakelse i europeiske og internasjonale fora som viktig. Det hevdes derfor at gjennom samarbeidet mellom søstertilsyn i Europa, de europeiske personvernmyndigheter og Kommisjonen, skapes det tilleggslojaliteter for de nasjonale tilsyn, som det i denne oppgaven er funnet tegn på hos det norske Datatilsynet. Siden Norge ikke er medlem av EU, har Datatilsynet som nevnt kun stilling som observatør i Artikkel 29-gruppen. Når det likevel finnes klare tegn på påvirkning og opprettelsen av nye tilhørigheter og tilleggslojaliteter, er det lett å tenke seg at det norske tilfeller ikke skiller seg fra andre europeiske tilfeller. Det norske tilfellet kan som nevnt anses som en “least-likely case” og ut fra dette tenkes det at når det norske tilfellet gir såpass klare svar og funn, vil en studie av et EU-land tenkes å gi minst like sterke, om ikke sterkere, trekk av fler-hattethet, nye roller, tilhørigheter og tilleggslojaliteter.

Datatilsynets deltakelse i europeiske fora er derfor av en slik art at det er tydelig at tilsynets selvstendighet er viktig. Tilsynets fristilte rolle respekteres, og det kan hevdes at denne rollen spiller en stor og viktig rolle for tilsynets arbeid. I tilfeller med mer sensitive saker under behandlet er det naturlig at det ville vært større grad av politisk styring og påvirkning, likevel virker det klart at norske politikere og departement i Datatilsynets tilfellet respekterer tilsynets

rolle og posisjon, også i sensitive saker som Datalagringsdirektivet. Dette har gjort det mulig for tilsynet å delta aktivt, og på mange måter føre en aktiv europapolitikk selv. Alt i alt anses dette som et viktig arbeid siden den store graden av konsensus som finnes innenfor fagområdet i Norge blir passet godt på av Datatilsynet. Derfor hevdes det at tilsynet gjennom sitt internasjonale arbeid oppfyller sine nasjonale plikter på en svært god måte. På mange måter er tilsynet selv altså aktivt med på å følge opp departementets kommentar om internasjonalt arbeid: “å følge den internasjonale utviklingen er en forutsetning for å stå i spissen for godt personvern på hjemmebane” (St.meld.nr. 5 2010-2011:10). Ut fra funnene i denne oppgaven mener jeg at dette er noe tilsynet gjør, og at Datatilsynet gjennom sitt europeiske og internasjonale arbeid utgjør en viktig del av en voksende fellesskapsadministrasjon på tvers av land og nivåer, og slik en viktig del av det moderne Europas politiske hverdag.

5.3 Oppsummering av oppgavens funn

Funnene i oppgaven kan tyde på at Datatilsynet spiller en rolle i lovprosessen, og at tilsynet er en del av en stadig voksende europeisk fellesskapsadministrasjon. Utviklingen peker i retning av at det er flernivåstyring og organisasjonsteoretiske perspektiver som har best forklaringskraft på problemstillingene. Det er mulig å anse tilsynet for å spille en rolle i lovgivningsprosessen, viktigheten av deltakelse i Europa er økende og tilsynet deltar i europeiske fora noe som gjør at Datatilsynet anses som en del av en europeisk fellesskapsadministrasjon. Det kan tenkes at en slik deltakelse skaper konflikt mellom forvaltningsnivåer, men ut fra de empiriske funn, virker det som om det er liten grad av konflikt. Det er likevel som nevnt en mulighet for at deltakelsen skaper konflikt mellom tilsynet og andre aktører, og skulle en konflikt oppstå, vil det komme til å spille en rolle. Alt i alt tyder funnene i denne oppgaven på at foregår en stadig økende deltakelse av fristilte tilsyn og direktorater i europeisk samarbeid, og at denne deltakelsen blir stadig viktigere for tilsynenes og direktoratenes arbeid. Denne prosessen vil sannsynligvis øke i årene som kommer i takt med at utviklingen i den europeiske integrasjonsprosessen går fremover. En slik utvikling vil særlig å få en rolle hvis integrasjonsprosessen fortsetter å øke i viktighet, og det i framtiden skjer utvidelser av samarbeidet i Europa til nye politikkområder og tettere integrasjon. Det kan hevdes at utviklingen mot en europeisk fellesskapsadministrasjon går fremover, og denne utviklingen spiller en stadig økende rolle for både nasjonal og europeiske

forvaltning. Det hevdes derfor at utviklingen mot en europeisk fellesskapsforvaltning vil fortsette i takt med at det europeiske samarbeid utvikler seg videre, og føre til at det skapes stadig tettere samarbeid i Europa på tvers av land og nivåer.

6 Konklusjon

I denne oppgaven har fokuset vært på det norske Datatilsynet. Tilsynet deltar aktivt i europeiske og internasjonale fora, og gjennom denne deltakelse virker det tydelig at tilsynet blir en del av europeiseringsprosesser. Funnene i oppgaven tyder på at Datatilsyn deltar i internasjonale fora og møter uten å bli utsatt for styring eller politisk press fra departement og politisk ledelse. Datatilsynet er en aktiv samfunnsaktør, noe som har kommet særlig fram gjennom prosessen som har foregått med tanke på implementeringen av Datalagringsdirektivet i norsk lovverk. Dette har blitt benyttet som eksempel i oppgaven på en sak hvor det er forskjeller i syn på saken mellom tilsyn og politisk ledelse. Likevel så tyder de empiriske funn på at selv i denne saken ble det ikke gjort forsøk på politisk styring av Datatilsynet av politisk ledelse og departement, og dette viser at tilsynets fristilte rolle respekteres. Datatilsynet kan gjennom samarbeid i europeiske nettverk sies å delta i en europeiseringsprosess, og oppgaven finner klare tegn på at en slik prosess har foregått og at den har påvirket tilsynet slik at det har fått nye tilknytninger til det europeiske nivå. Gjennom denne prosessen og utviklingen viser tilsynet tegn på fler-hattethet. Oppgavens empiri tyder på at det er de teoretiske perspektivene flernivåstyring og organisasjonsteori som kan sies å ha størst og best forklaringskraft på utviklingen.

I denne konklusjonen vil jeg komme med noen tanker om hvordan liknende oppgaver kan si noe om fremtiden, og deretter vil jeg komme med en oppsummering som trekker linjer fra problemstillingene og trekke noen konklusjoner ut fra de empiriske funn.

6.1 Problemstillinger, oppsummering og konklusjon

I denne siste delen av oppgaven vil jeg trekke fram problemstillingene igjen, deretter vil jeg oppsummere og konkludere oppgavens empiriske funn i forhold til problemstillingene og de funn som oppgavene har kommet fram til.

I oppgaven har problemstillingene vært fokuset underveis. Som allerede nevnt i oppgavens første del så er problemstillingene i oppgaven: *Hvilken rolle spiller Datatilsynet i forhold til utarbeidelse og implementering av EU-regelverk og direktiver? Kan Datatilsynet anses som en del av en felles europeisk administrasjon? Kan det oppstå spenning knyttet til Datatilsynets*

rolle mellom nasjonal sentralforvaltning og europeiske, overnasjonale nettverk og institusjoner?

Gjennom oppgaven har innsamlingen av data blitt gjort for å kunne forsøke å belyse disse spørsmålene. I denne konklusjonen vil jeg nå forsøke å trekke noen linjer som viser hvordan oppgavens empiriske funn kan belyse disse problemstillingene.

Problemstillingene går inn på om Datatilsynet har blitt påvirket av europeiseringsprosesser. Tilsynet deltar aktivt i europeiske fora, og får gjennom foraene innflytelse og nye tilknytninger til det europeiske nivå. Undersøkelsen har funnet tegn på at tilsynet gjennom denne deltakelsen har fått mulighet til å påvirke europeisk lovverk på tidlige stadier i lovprosessen, og gjennom nettverkssamarbeid har tilsynet fått en mulighet til å påvirke og bli påvirket av søsterorganisasjoner i andre europeiske land og Kommisjonen i EU. De empiriske funn kan tyde på at Datatilsynet påvirkes av prosessene som foregår i Europa, og at det derfor er flernivåstyring og organisasjonsteori som har best forklaringskraft på oppgavens funn. Det kan derfor hevdes at det er tegn som tyder på at tilsynet kan anses som en del av en fremvoksende nettverksadministrasjon. Samtidig så er det lite som tyder på at denne fremveksten av nettverk og samarbeid fører til stor spenning mellom tilsynet og andre nivåer. Som vist i tilfellet med Datalagringsdirektivet har dette direktivet og prosessen rundt det medført skille mellom tilsynene i nettverket og Kommisjonen på europeisk nivå, og mellom de enkelte tilsyn og departement og regjering på nasjonalt nivå. Likevel så er det i det norske tilfellet lite som tyder på at dette har medført stor og langvarig konflikt mellom nivåene, det virker derimot som om konflikten har vært begrenset og at departement og regjering har godtatt tilsynets fristilte rolle, og akseptert tilsynets motstand mot direktivet. Det kan derfor virke som om det skapes lite konflikt på grunn av forskjellige meninger mellom politikere og fagekspertise, det virker derimot som om det aksepteres at det er meningsforskjeller. Slik kan det hevdes at meningsforskjellene til dels kan være ønsket siden de spiller en rolle i det moderne demokrati, gjennom at det kan være med på å få fram alle synspunkter i en sak, og slik sørge for at alle sider blir belyst i beslutningsprosessen.

På den andre siden kan det tenkes at også de intergovernmentale perspektiver kan ha en forklaringskraft på noe av funnene. Empirien peker i retning av at det er stor enighet mellom departement og tilsyn om de fleste saker og hovedlinjene i personvernpolitikken. Det kan derfor hevdes at departementet ikke driver med direkte og åpen styring siden departement ikke føler noe behov for dette. Det kan derimot tenkes at på grunn av den store enigheten har

departementet stor tillit til Datatilsynet. Dette kan hevdes å gjøre at departementet ikke føler behov for styring så lenge tilsynet forholder seg til hovedlinjene i politikken. Det kan tenkes at det skjer en indirekte og usynlig styring med bakgrunn i “hierarkiets skygge”, som kan hevdes å påvirke slik at tilsynet forholder seg til enigheten, noe som gjør det unødvendig for departementet å drive med direkte styring. I så fall kan dette være tegn som kan tyde på intergovernmentale trekk, siden en slik “hierarkiets skygge” kan sies å lede til indirekte departemental kontroll.

Utviklingen med økende samarbeid og bygging av nettverk mellom forvaltningsnivåene i Europa viser at intergovernmentalismen ikke har fullverdig forklaringskraft på den utviklingen som skjer. Ut fra funnene kan det derimot sies at det er viktig å benytte seg av andre teoretiske perspektiver for å forklare utviklingen som Datatilsynet kan sies å være en del av. I denne oppgaven har organisasjonsteori og flernivåstyring blitt benyttet som teoretiske forklaringsperspektiver. Som jeg har vist gjennom empiriske funn og analyse så har disse perspektivene forklaringskraft, og kan slik være med på å forklare de empiriske funn. Det virker klart at Datatilsynet er en del av en europeisk fellesadministrasjon, og at tilsynet gjennom deltakelse og samarbeid i Europa blir påvirket av europeiseringstendenser og nye samarbeidsformer. Slik kan det altså sies at utviklingen viser at det vokser fram nye samarbeidsmønstre, og at Datatilsynet er en del av disse. Det er flere grunner til at Datatilsynet har fått mulighet til å knytte seg opp mot europeiske fora og nettverk, men det kan virke som den viktigste grunnen er tilsynets selvstendige og fristilte rolle. Gjennom denne rolle har det åpnet seg en mulighet for tilsynet for å knytte seg opp mot nye samarbeidsfora, noe som igjen påvirker deres arbeid på en slik måte at tilsynet blir fler-hattet og får ny lojalitet til det europeiske nivået. Dette er tematikk som det er viktig å være klar over også i fremtiden. Det er naturlig at europeiseringsprosessene vil fortsette så lenge tilsyn og direktorater deltar i europeiske fora, og det er derfor viktig å være klar over denne utviklingen. En slik utvikling kan nemlig skape nye konfliktmønstre og utfordringer for nasjonale departement og regjeringer hvis de ønsker å beholde full kontroll over alle deler av den nasjonale forvaltning. Oppgavens funn kan derfor være viktige som et lite innspill i forskningen på en tematikk som vil øke i viktighet i de kommende år, i takt med at europeiske integrasjon og samarbeid knyttes stadig tettere sammen og utvikles til nye områder og samarbeidsmåter.

Funnene i denne oppgaven kan sies å ha flere likhetstrekk med tidligere studier på området. Som Maartens (2006) finner jeg også i denne oppgaven tegn på at nettverket av søstertilsyn

innenfor politikkområdet er viktig for de nasjonale tilsyns arbeid. Støle (2006) trekker fram at i tilfeller hvor de nasjonale tilsyn har stor autonomi er det stor sannsynlighet for at det finnes tegn på at de ansatte i de nasjonale tilsyn kan sies å ha tilhørighet både til det nasjonale og det europeiske nivå (Støle 2006:100). Dette er et funn som det også i denne oppgaven er funnet trekk av. Det er også andre trekk ved empirien i oppgaven som kan sies å passe overens med tidligere oppgaver på feltet. Denne oppgaven kan derfor hevdes å passe godt inn i de generelle trekk innenfor tematikken.

Det skal trekkes fram at det er noen som skiller oppgaven litt fra tidligere oppgaver som er gjort på dette tematiske området. I denne oppgaven kom det fram at Datalagringsdirektivet skapte skille både mellom tilsyn og regjering på nasjonalt nivå, og mellom tilsyn og Kommisjonen på europeisk nivå. Det kan hevdes at det derfor er viktig å være forsiktig med å overdrive enigheten mellom tilsyn og Kommisjonen. I denne oppgaven har det kommet fram at Kommisjonen kan skille seg fra tilsynene i nettverket. Slike skiller kan tenkes å komme av at Kommisjonen må ta flere hensyn og hensyn på tvers av sektorer. Det kan derfor hevdes at Kommisjonen må se på tvers av mange sektorielle skiller og ta opp forskjellige synspunkter. Det kan sies at det har kommet fram at på samme måte som på nasjonalt nivå kan rene personvernsaker bli overkjørt av politi- og terrorbekjempelseshensyn også på europeisk nivå. Dette viser at de samme trekk som man ser nasjonalt, hvor regjeringen må se på tvers av sektorielle skiller og ta hensyn til mange synspunkter, også kan gjelde på europeisk og overnasjonalt nivå.

6.2 Tanker om fremtiden

Helt til slutt I oppgaven vil jeg se på hvordan oppgaven kan sies å ha vært med på å utvide forskningsfronten, og si litt om hvorfor det vil være interessant med videre studier av denne tematikken også i fremtiden. Funnene i denne oppgaven tyder på at utviklingen mot økende europeisk samarbeid mellom forvaltningsnivåene fortsetter, og får stadig mer å si for europeisk forvaltning og politikk. Når dette sees i sammenheng med funn gjort i tilsvarende undersøkelser tidligere tyder mye på at det kan finnes spor av denne utviklingen i de fleste fristilte direktorater og tilsyn. For å utvide forskningsfeltet enda mer vil det derfor være ønskelig med flere studier som tar for seg denne utviklingen. Det er fortsatt mange politikkområder og tematiske områder hvor det ikke er gjort studier, og det er naturlig å tenke seg at det vil være mulig å finne tegn på europeiseringsutvikling på mange andre områder enn

de som allerede er studert. Tidligere undersøkelser viser også en viss forskjell mellom de tematiske områdene når det kommer til graden av påvirkning og deltakelse, det vil derfor være mulig å finne politikkområder hvor liknende undersøkelser vil gi resultater som ikke samsvarer helt med resultatene i denne undersøkelsen. Slik vil fremtidige undersøkelser kunne være med på å utvide det empiriske grunnlaget, og dermed også kunne utvide forståelsen av europeiseringen i forvaltningen. Mye kan sies med bakgrunn i de studier som allerede er gjort, men det er fortsatt mange politikkområder som ikke har blitt undersøkt og studert. Fremtidige studier av andre tematiske områder vil kunne utvide det empiriske grunnlaget, noe som kan være med på å øke forståelsen av utviklingstrekk som kan medføre at det vokser fram en europeisk fellesskapsadministrasjon.

Litteraturliste

- Aberbach, Joel D. og Bert A. Rochman. (2002). "Conducting and Coding Elite Interviews", *PS: Political Science and Politics*, Vol. 35, No. 4: 673-676.
- Apenes, George (2006) "Totalitært svermeri", *Dagbladet* 17.12.2006.
- Apenes, Georg (2010) *Georg Apenes' annekstale: Nyttale i datalagringsdebatten 13.01.10*, Oslo: Datatilsynet < http://www.datatilsynet.no/templates/Page_3300.aspx > [Lesedato 03.10.10].
- Apenes, George (2011) "Avventende klokskap", *Aftenposten* 08.03.2011.
- Barbieri, Dario (2006) "Transnational Networks Meet National Hierarchies: the Cases of the Italian Competition and Environment Administrations", kap.11 i Morten Egeberg (red.) *Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bergström, Göran og Kristina Boreus (2005) *Textens mening och makt*. Lund: Studentlitteratur.
- Berry, Jeffrey M. (2002). "Validity and Reliability Issues in Elite Interviewing", *PS: Political Science and Politics*, Vol. 35, No. 4: 679-682.
- Börzel, Tanja A. og Diana Panke (2010) "Europeanization", kap. 25 i Michelle Cini og Nieves Perez-Solórzano Borraran (red.) *European Union Politics, 3rd Edition*, Oxford: Oxford University Press.
- Bull, Henrik (1996) "The EEA Agreement and the Norwegian Administrative Authorities", i Fredrik Sejersted (red.) *Nordisk forvaltningsrett i møte med EF-retten*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom og Per Lægreid (2003) "Politisk styring og privatisering: holdninger i elitene og befolkningen", Notat 1-2003. Bergen: Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier, Universitetetsforskning i Bergen.

Christensen, Tom, Morten Egeberg, Helge O. Larsen, Per Lægreid, Paul G. Roness (2007) *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.

Christensen, Tom, Per Lægreid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik (2009) *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.

Cini, Michelle. (2007) "Intergovernmentalism", kap. 7 i Michelle Cini (red.) *European Union Politics, 2nd Edition*. Oxford: Oxford University Press.

Cini, Michelle (2010) "Intergovernmentalism", kap. 6 i Michelle Cini og Nieves Perez-Solórzano Borrigan (red.) *European Union Politics, 3rd Edition*, Oxford: Oxford University Press.

Diez, Thomas og Antje Wiener (2009) "Introducing the Mosaic of Integration Theory", kap. 1 i Thomas Diez og Antje Wiener (red.) *European Integration Theory, 2nd Edition*. Oxford: Oxford University Press.

Dokken, Karin og Dag Harald Claes. (2007) "Regionalisme og integrasjon mellom stater", kap. 12 i Jon Hovi og Raino Malnes (red.) *Anarki, Makt og Normer*. Oslo: Abstrakt Forlag.

Egeberg, Morten (2003) "How Bureaucratic Structure Matters: An Organizational Perspective", kap. 9 i Peters, B. Guy og Jon Pierre (red.) *Handbook of public administration*. London: Sage.

Egeberg, Morten (2006a) "Europe's Executive Branch of Government in the Melting Pot. An Overview", kap. 1 i Morten Egeberg (red.) *Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Egeberg, Morten (2006b) "Balancing Autonomy and Accountability: Enduring Tensions in the European Commission's Development", kap. 3 i Morten Egeberg (red.) *Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Egeberg, Morten (2006c) "The College of Commissioners: Executive Politics as Usual?", kap. 4 i Morten Egeberg (red.) *Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Egeberg, Morten (2010a) "The European Commission", kap. 8 i Michelle Cini og Nieves Perez-Solórzano Borraran (red.) *European Union Politics, 3rd Edition*, Oxford: Oxford University Press.

Egeberg, Morten (2010b) "EU-administrasjonen: Senterdanning og flernivåforvaltning". *ARENA Working Paper 10/2010*. Oslo: ARENA senter for europaforskning, Universitetet i Oslo.

Egeberg, Morten og Jarle Trondal (2009a). "National Agencies in the European Administrative Space: Government driven, Commission driven or networked?" *Public Administration*, 87:779-90.

Egeberg, Morten og Jarle Trondal (2009b). "Political Leadership and Bureaucratic Autonomy: Effects of agencification", *Governance* 22: 673-688.

Egeberg, Morten og Jarle Trondal (2011) *Forvaltningsmessige konsekvenser av EØS/EU. Sentraladministrasjonen – norsk og europeisk*, Europautredningens rapport nr. 1, Oslo: Utvalget for utredning av Norges avtaler med EU.

George, Alexander L. og Andrew Bennet (2005) *Case Studies and Theory Development in Social Sciences*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

Gerring, John (2007) *Case Study Research. Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.

Goldstein, Kenneth. (2002) "Getting in the Door: Sampling and Completing Elite Interviews", *PS: Political Science and Politics*, Vol. 35, No. 4: 669-672.

Holgersen, Jon Dagsland og Frøydis Braathen (2009) "Storberget: - Vi har mye å hente på EUs datadirektiv", *Aftenposten* 10.10.2009.

Johansen, Per Anders (2009) "Navarsete: Datalagring kan gi mer kriminalitet", *Aftenposten* 07.11.2009.

King, Gary, Robert O. Keohane og Sidney Verba (1994) *Designing Social Inquiry. Scientific inference in qualitative research*, Princeton: Princeton University Press.

Kjeldstadli, Knut (1992) *Fortida er ikke hva den en gang var. En innføring i historiefaget*. Oslo: Universitetsforlaget.

Lavenex, Sandra (2010) "Justice and Home Affairs", kap.19 i Helen Wallace, Mark A. Pollack and Alasdair R. Young (red.) *Policy-Making in the European Union, 6th Edition*. Oxford: Oxford University Press.

Lund, Thorleif (2002) "Metodologiske prinsipper og referanserammer", kap.3 i Thorleif Lund (red.) *Innføring i forskningsmetodologi*. Oslo: Unipub.

Magnus, Gunnar (2011) "Høyre har ikke bestemt seg om Datalagringsdirektivet". *Aftenposten* 09.02.2011.

Magnus, Gunnar, Lars Inge Staveland og Hans O. Torgersen (2011) "Datalagring vedtatt etter maratondebatt i Stortinget", *Aftenposten* 04.04.2011.

March, James G. og Johan P. Olsen (1998) "The Institutional Dynamics of International Political Orders", *International Organization* 52(4): 943-969.

Marks, Gary, Liesbet Hooghe og Kermit Blank (1996) "European Integration from the 1980s: State Centric v. Multi-level Governance", *Journal of Common Market Studies* 34(3): 341-378.

Martens, Maria (2006) "National Regulators between Union and Governments: a Study of the EU's Environmental Policy Network IMPEL", kap.8 i Morten Egeberg (red.) *Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Milward, Alan S. (2000) *The European Rescue of the Nation-State, 2nd Edition*. London: Routledge.

Moravcsik, Andrew (1993) "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach", *Journal of Common Market Studies* 31 (4): 473-524.

Moravcsik, Andrew (1998) *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca, N.Y: Cornell University Press.

Moravcsik, Andrew og Frank Schimmelfennig (2009) "Liberal Intergovernmentalism", kap.4 i Antje Wiene og Thomas Diez (red.) *European Integration Theory, 2nd Edition*. Oxford: Oxford University Press.

Nørgård, Gitte Hyttel (2006) "National Limits to Transnational Networking? The Case of the Danish IT and Telecom Agency", kap. 10 i Morten Egeberg (red.) *Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Peters, B Guy og John Pierre (2009) "Governance Approaches", kap.5 i Antje Wiene og Thomas Diez (red.) *European Integration Theory, 2nd Edition*. Oxford: Oxford University Press.

Peterson, John (2009) "Policy Networks", kap.6 i Antje Wiene og Thomas Diez (red.) *European Integration Theory, 2nd Edition*. Oxford: Oxford University Press.

Pollack, Mark A. (2010) "Theorizing EU Policy-Making", kap. 2 i Helen Wallace, Mark A. Pollack og Alasdair R. Young (red.) *Policy-Making in the European Union, 6th Edition*. Oxford: Oxford University Press.

Pop, Valentina (2011) "Google facing second EU anti-trust case", *EUobserver* 23.02.2011. <<http://euobserver.com/9/31857>> [Lesedato 24.02.2011].

Repstad, Pål (2007) *Mellom nærhet og distanse: Kvalitative metoder i samfunnsfag*. Oslo: Universitetsforlaget.

Rosamond, Ben. (2000) *Theories of European Integration*. London: Palgrave Macmillan.

Rosamond, Ben (2006) "The Political Sciences of European Integration: Disciplinary History and EU Studies", kap. 1 i Knud Erik Jørgensen, Mark Pollack og Ben Rosamond (red.) *Handbook of European Politics*, London: Sage Publications.

Rosamond, Ben (2010) "New Theories of European Integration", kap.7 i Michelle Cini og Nieves Perez-Solórzano Borragan (red.) *European Union Politics, 3rd Edition*, Oxford: Oxford University Press.

Sedelmeier, Ulrich (2010) "Enlargement", kap. 17 i Helen Wallace, Mark A. Pollack og Alasdair R. Young (red.) *Policy-Making in the European Union, 6th Edition*, Oxford: Oxford University Press.

Sejersted, Fredrik, Finn Arnesen, Ole-Andreas Rognstad, Sten Foyn og Olav Kolstad (2004) *EØS-rett 2. utgave*, Oslo: Universitetsforlaget.

Skog, Ole-Jørgen (2007) *Å forklare sosiale fenomener: En regresjonsbasert tilnærming*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.

Stoltenberg, Jens, Kristin Halvorsen, Liv Signe Navarsete, Helga Pedersen, Audun Lysbakken, Lars Peder Brekk, Raymond Johansen, Bård Vegar Solhjell og Trygve Slagsvold Vedum (2009) *Politiske plattform for flertallsregjeringen utgått av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2009-2013*. Oslo: Regjeringen Stoltenberg II.

Støle, Øivind (2006) "Towards a Multilevel Union Administration? The Decentralization of EU Competition Policy", kap.6 i Morten Egeberg (red.) *Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Sverdrup, Ulf og Åse Gornitzka (2011) "Access of Experts: Information and EU Decision-making", *West European Politics* 34:48-70.

Tansey, Oisín. (2007) "Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-probability Sampling", *PS: PS: Political Science and Politics*, Vol. 40, No. 4: 765-772.

Thon, Bjørn Erik (2010) "Datalagring uten angrerett" *Dagbladet* 06.12.2010.

Ucarer, Emek M. (2010) "Justice and Home Affairs", kap. 19 i Michelle Cini og Nieves Perez-Solórzano Borrigan (red.) *European Union Politics, 3rd Edition*, Oxford: Oxford University Press.

Ugland, Trygve og Frode Veggeland (2006) "The European Commission and the Integration of Food Safety Policies across Levels", kap.9 i Morten Egeberg (red.) *Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Young, Alasdair R. (2010) "The European Policy Process in Comparative Perspective", kap. 3 i Helen Wallace, Mark A. Pollack og Alasdair R. Young (red.) *Policy-Making in the European Union, 6th Edition*, Oxford: Oxford University Press.

Offentlige dokumenter og nettsider.

Datatilsynet (2008) *Datalagringsdirektivet: Farlig bagatellisering 04.02.2008*. Oslo: Datatilsynet <http://www.datatilsynet.no/templates/Page_2174.aspx> [Lesedato 05.10.10].

Datatilsynet (2010a) *Internasjonalt arbeid*. Oslo: Datatilsynet <http://www.datatilsynet.no/templates/Page_399.aspx> [Lesedato 11.10.10].

Datatilsynet (2010b) *Om Datatilsynet*. Oslo: Datatilsynet <http://www.datatilsynet.no/templates/AboutPage_220.aspx> [Lesedato 06.10.10].

Datatilsynet (2010c) *Internasjonalt arbeid*. Oslo: Datatilsynet <http://www.datatilsynet.no/templates/Page_399.aspx> [Lesedato 15.11.10].

Datatilsynet (2011a) *Datatilsynets årsmelding for 2010. Manus til stortingsmelding om Datatilsynets virksomhet jf. Personopplysningslovens § 42. Oversendt Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet 10. februar 2011*. Oslo: Datatilsynet.

Datatilsynet (2011b) *Avdelinger og ansatte*. Oslo: Datatilsynet <http://www.datatilsynet.no/templates/Page_904.aspx> [Lesedato 09.02.2011].

Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet (2011) *Organisasjon*, Oslo: Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet. <<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dep/org.html?id=363>> [Lesedato 21.03.2011].

Justis- og politidepartementet (2011) *Viktig verktøy for å bekjempe alvorlig kriminalitet*, Pressemelding nr. 21, Oslo: Justis- og politidepartementet. <<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/pressesenter/pressemeldinger/2011/viktig-verktoy-for-a-bekjempe-alvorlig-k.html?id=641018>> [Lesedato 02.05.2011].

Kommisjonen (1997) *First Annual Report of the Working Party on the Protection of Individuals with regard to the Processing of Personal Data*. Brussel: Directorate-General XV Internal Market and Financial Services.

Kommisjonen (2008) *11th Annual Report of the Article 29 Working Party on Data Protection*. Brussel: Directorate-General for Justice, Freedom and Security.

Kommisjonen (2009a) *12th Annual Report of the Article 29 Working Party on Data Protection*. Brussel: Directorate-General for Justice, Freedom and Security.

Kommisjonen (2009b) *News/Press Releases 2009*. Brussel: Directorate-General for Justice, Freedom and Security. <http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/news/2009_en.htm> [Lesedato 10.02.2011].

Kommisjonen (2010) *News/Press Releases 2010*. Brussel: Directorate-General for Justice. <http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/news/2010_en.htm> [Lesedato 10.02.2011].

Kommisjonen (2011) *2008-2011 Secretarial Support for the Article 29 Working Party. Last edited 12th of April 2011*. Brussel: Directorate-General for Justice. <http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2008_2011_secretarial_support_en.xls> [Lesedato 15.04.2011].

Rådet og Europaparlamentet (1995) "Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data". *Official Journal of the European Communities* L281:31-50. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Rådet og Europaparlamentet (2002) "Directive 2002/58/EC of the European Parliament and of the Council of 12 July 2002 concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector (Directive on privacy and electronic communications)". *Official Journal of the European Communities*. L201:37-47. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

St.meld. nr. 5 (2009-2010) *Datatilsynets og Personvernemdas årsmeldinger for 2008*. Oslo: Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartement.

St.meld. nr. 5 (2010-2011) *Datatilsynets og Personvernemdas årsmeldinger for 2009*. Oslo: Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartement.

WPPJ (2007-2008) *Annual Activity Report of the Working Party on Police and Justice*, Brussel: Working Party on Police and Justice.

WPPJ (2009) *Working Party on Police and Justice - Draft Annual Report of the Year 2009*, Brussel: Working Party on Police and Justice.

Informanter og kontakter

Datatilsynet

Ove Skara

Kim Ellertsen

Atle Årnes

Leif T. Aanensen

Europakommisjonen

Marie-Hélène Boulanger

Vedlegg

Intervjuguide

Bakgrunn for intervjuene er problemstillingen: *Hvilken rolle spiller Datatilsynet i forhold til utarbeidelse og implementering av EU-regelverk og direktiver? Kan Datatilsynet anses som en del av en felles europeisk administrasjon? Kan det oppstå spenning knyttet til Datatilsynets rolle mellom nasjonal sentralforvaltning og europeiske, overnasjonale nettverk og institusjoner?*

Intervjuene kan gjøres gjennom 3 deler: Arbeidsoppgaver, samarbeidsmønstre, identifisering. Det vil dessuten være nødvendig med noen bakgrunnsspørsmål.

Mulige spørsmål:

Hva er din stilling i tilsynet? Hva er din utdanningsbakgrunn? Kan du beskrive dine arbeidsoppgaver i tilsynet? Vil du si at du gjennom dine arbeidsoppgaver arbeider mye med internasjonale/europeiske saker?

Kan du beskrive hvordan arbeidsoppgavene fordeles, og hvordan samarbeidet er, mellom tilsyn og departement når det gjelder arbeid med EØS/Schengen relevant politikk /regelverk?

Kan du fortelle om tilsynets deltakelse i ulike komiteer (ekspert, komitologi) på EU-nivå/nettverk på europeisk nivå? Hvordan er tilsynets kontakt med europeiske organer lagt opp? Hvordan er disse komiteene/nettverkene organisert? Har Kommisjonen en rolle i disse?

- Hvilke instruksjoner har de som deltar. Representerer de Norge eller sitt fagfelt (ekspert vs. nasjonale interesser)? Hvilke typer oppgaver?

Hvordan vil du beskrive samarbeidet med Kommisjonen og komite/nettverk om utforming og implementering av EU/EØS/Schengen relevante direktiver/lovforslag/politikk?

Kan du beskrive samarbeidet i forhold til enkeltsaker? Her kan det være relevant å spørre om fordeling av oppgaver mellom tilsyn og departement: hvem er med i hvilke organer og hvorfor + hvordan fungerer det? Driver departement med kontroll av tilsynets deltakelse i nettverk/samarbeidsorganer?

Ved deltakelse i arbeid på EU-nivå føler du da en faglig tilknytning til de som sitter i samme komité fra andre land? Hvordan er samarbeidet, fungerer det godt eller er det preget av nasjonale skiller?

- Hvilken betydning har signaler fra departement om nasjonale interesser ved eventuell deltakelse i faste, koordinerte europeiske samarbeidsorganer?

Oppstår det spenningsforhold i nettverk mellom de nasjonale direktorater/tilsyn og Kommisjonen? Hvordan fungerer samarbeidet? Er det økte spenningsforhold ved politisk sensitive saker?

Datalagringsdirektivet har vært svært omstridt både her hjemme og i flere land i EU. Ble dette behandlet i nettverket/komiteen? I så fall var det klar forskjell mellom de forskjellige deltakernes syn?

Takk skal du ha!