

Evaluering av Datatilsynet

Rapport 2011:8
ISSN 1890-6583

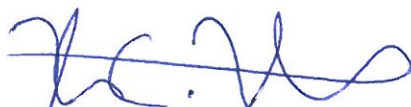
Forord

På oppdrag fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD) har Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) foretatt en evaluering av Datatilsynet.

Vi takker alle informantene som velvillig har bidratt med sin tid og sin kunnskap i intervjuer og ved å fremskaffe dokumentasjon.

Difi står ansvarlig for innholdet i rapporten. Avdelingsdirektør Eivor Bremer Nebben har vært prosjektansvarlig. Prosjektet er utført av Annemor Kalleberg, Lisbeth Udland Hansen og Ingunn Botheim (prosjektleder). Intern kvalitetssikring er foretatt av assisterende direktør Vivi Lassen.

Oslo 3. oktober 2011



Hans Christian Holte
direktør

Innhold

Sammendrag	1
1 Innledning	6
1.1 Bakgrunn	6
1.2 Mål med prosjektet.....	6
1.3 Analysemodell.....	6
1.4 Metode og datainnsamling	7
1.5 Organisering av arbeidet	9
1.6 Leserveiledning	9
2 Om Datatilsynet og personvernforvaltningen	11
2.1 Bakgrunn og opprettelse.....	11
2.2 Lovgrunnlaget	11
2.3 Oppgaver	13
2.4 Intern organisering	13
3 Resultater, roller og oppgaver	15
3.1 Stor aktivitet med begrensede ressurser	15
3.2 Mange roller – krevende balanse?.....	18
3.2.1 Ulike hensyn avveies ikke alltid godt nok?.....	18
3.2.2 Tilsynsrolle og ombudsrolle kan kombineres	19
3.3 Sterkere vektlegging av rådgivning og veiledning.....	21
3.4 Enighet om prioritering av satsingsområder	22
3.5 Tilsynsrollen ikke helt funnet sin form	23
3.5.1 Sterk vektlegging av omfang av tilsyn.....	23
3.5.2 Behov for bedre risikovurderinger og bedre oppfølging av tilsyn	24
3.6 Ulike syn på ordningen med personvernombud.....	25
3.6.1 Personvernombud har svak regelverksforankring.....	25
3.6.2 Datatilsynets videreutvikling av ordningen med personvernombud... ..	26
3.6.3 Erfaringer og synspunkter	27
4 Interne faktorer som påvirker måloppnåelsen	29
4.1 Flat struktur – ubyråkratisk organisasjon	29
4.1.1 Fra tradisjonell organisering til matriseorganisering?.....	29
4.1.2 Verdibasert kultur og godt arbeidsmiljø.....	31
4.2 Tradisjonelle arbeidsformer	31
4.2.1 Sak inn sak ut	31
4.2.2 Lite samlet analyse av enkeltsaker	32
4.2.3 Større vekt på planlegging og effektivitet	33
4.2.4 Begrenset kontakt med FoU-miljøene.....	33
4.3 Høy, men sårbar kompetanse	34
5 Eksterne faktorer som påvirker måloppnåelsen	36
5.1 Personopplysningsloven er ikke oppdatert.....	36

5.1.1	Forsinket arbeid med revisjon og etterkontroll av regelverket	36
5.1.2	Loven er teknologisk utdatert.....	37
5.1.3	Regelverket er vanskelig tilgjengelig.....	37
5.2	Lite kontakt med Personvernemnda.....	38
5.2.1	Datatilsynet bruker nemnda aktivt for å få avklaringer.....	38
5.2.2	Lite kontakt og lang saksbehandlingstid	39
5.2.3	Nemnda som rettskilde og aktiv kunnskapsformidler.....	40
5.3	Begrenset, men god kontakt med FAD og JD.....	41
5.3.1	Begge departementer tar hensyn til uavhengigheten.....	41
5.3.2	Bedre informasjonsbalanse mellom FAD og Datatilsynet.....	43
5.3.3	Etatsstyringen fungerer greit	43
5.4	Godt samarbeid med andre tilsyn.....	44
5.5	Begrenset drøfting av personvern i Stortinget.....	45
5.6	Befolkningens holdninger er en viktig rammebetingelse.....	46
6	Utviklingstrekk og utfordringer i tiden fremover	49
6.1	Teknologisk utvikling	49
6.2	Kriminalitetsutvikling	49
6.3	Internasjonalisering	50
6.4	Rettsliggjøring og samhandling i forvaltningen.....	50
7	Vurderinger og anbefalinger.....	51
7.1	Konklusjon: Gode resultater, men også rom for forbedringer	51
7.2	”Folkets datatilsyn” eller strategisk samarbeidspartner for beslutningstakere?	51
7.3	Behov for sterkere rollebevissthet?.....	52
7.3.1	Uklar ombudsrolle?	53
7.3.2	Hvor langt strekker uavhengigheten seg?	54
7.3.3	Kommer en sterkere rådgivningsrolle i konflikt med tilsynsrollen?... ..	56
7.3.4	Behov for tydeligere kunnskapsbasert rolleutøvelse.....	57
7.4	Behov for avveining av oppgaver og ressurser	57
7.5	Mer åpenhet om myndighetsutøvelsen.....	58
7.6	Person- eller strategibasert styring?	59
7.7	Effektivisering av oppgaveløsningen	60
7.8	Styrking av kompetansen	61
7.9	Mer bruk av ”selvbetjeningsløsninger”	62
7.10	Bedre samarbeid med andre tilsyn og offentlige myndigheter	62
7.11	Bedre samhandling med FAD og JD.....	63
7.12	Oppsummering av anbefalinger	64
	Vedlegg 1: Informanter	65

Sammendrag

Bakgrunn og mål

Som et ledd i arbeidet med oppfølgingen av Personvernkommissjonen (NOU 2009: 1 "Individ og integritet - Personvern i det digitale samfunnet"), og på bakgrunn av at Datatilsynet nå har eksistert i 30 år, har Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet bedt Difi om bistand til å gjennomføre en evaluering av Datatilsynet.

Målet med prosjektet har vært:

- Å vurdere om personvernmyndighetene, og Datatilsynet som hovedaktør, har de nødvendige forutsetninger for å kunne fylle sine roller og oppgaver i samsvar med personopplysningslovens krav.
- Å gi Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet et bedre grunnlag for videreutvikling av styringsdialogen mellom FAD, Datatilsynet og Personvernemnda.
- Å gi Datatilsynet et godt verktøy for fremtidig organisasjons- og utviklingsarbeid.

Hovedfunn

Datatilsynets resultater

Gjennom dokumentstudier og intervjuer med representanter for ulike brukere/målgrupper og medarbeidere i Datatilsynet fremkommer det at Datatilsynet har en stor aktivitet med begrensede ressurser. Tilsynet er synlig i media og behandler et stort antall saker hvert år. Samtlige eksterne informanter er opptatt av at det er viktig at vi har et uavhengig Datatilsyn og at de ivaretar sentrale oppgaver. Det har imidlertid kommet synspunkter på at saksbehandlingstiden i Datatilsynet i noen tilfeller er for lang.

Roller og oppgaver

Datatilsynet får gjennomgående gode skussmål for den konkrete myndighetsutøvelsen. De berømmes for solid kompetanse på sine lovområder og for å være gode rådgivere om håndtering av personopplysninger. Fra enkelte eksterne informanter har det imidlertid kommet kritikk av Datatilsynet for at de ikke alltid er gode nok på å avveie ulike hensyn og lovverk mot hverandre. De mener at Datatilsynet for ensidig vektlegger personvern hensyn også i saker der personvern skal avveies mot andre viktige verdier og samfunnshensyn. Vedtak som blir omgjort av Personvernemnda viser at nemnda gjør bredere avveininger av ulike hensyn enn det Datatilsynet gjør.

På spørsmål om hvordan Datatilsynet ivaretar rollene som henholdsvis tilsyn og ombud gir medarbeiderne i Datatilsynet uttrykk for at det er viktig at Datatilsynet har begge roller, og at det ikke er vanskelig å kombinere rollene. Hovedtyngden av de eksterne informantene gir uttrykk for at det ikke er problematisk at Datatilsynet både har en tilsynsrolle og en ombudsrolle, selv om det pekes på at det må være krevende for Datatilsynet. Noen eksterne informanter mener at Datatilsynet bruker ombudsrollen i for stor grad, at de ikke skiller klart nok mellom rollene og at de til tider fremstår mer som politisk aktør enn som forvaltningsorgan.

Datatilsynet har lenge vært opptatt av å være i dialog med sentrale beslutningstakere, men et inntrykk fra eksterne informanter er at Datatilsynet har styrket sin veilednings- og rådgivningsrolle den siste tiden. Dette oppleves positivt og fører til at forholdet mellom virksomheten og Datatilsynet blir mer preget av tillit og samarbeid enn av konflikt.

Tilsyn er en helt sentral myndighetsoppgave for Datatilsynet. Som en følge av tilpasning til EUs personverndirektiv og overgangen fra personregisterloven til personopplysningsloven i 2001, ble hovedtyngden av Datatilsynets arbeid flyttet fra forhåndskontroll (konsesjoner) til etterkontroll. Det pekes også på at man fortsatt er i en oppbyggingsfase på tilsyn, og at det har tatt tid å få tilsynsfunksjonen til å fungere godt.

Den løpende saksbehandlingen er kanskje den oppgavetyper flest mener kan prioriteres lavere. Flere peker på at det ikke er behov for å besvare alle henvendelser fra publikum like grundig. Det kan i større grad benyttes standardbrev og mer publikumsveiledning kan legges ut på nettsidene.

Organisering og arbeidsformer

Datatilsynet har 42 ansatte organisert i fire avdelinger. Et samlet inntrykk er at de ansatte er rimelig fornøyd med dagens organisering, men samtidig åpne for å vurdere en sterkere grad av matriseorganisering.

Informantene i Datatilsynet peker på et godt arbeidsmiljø med spennende og varierte arbeidsoppgaver. Det vises også til at det er et sterkt engasjement for personvern hos alle medarbeidere.

Personopplysningsloven er ikke oppdatert

Arbeidet med revisjon og etterkontroll av personopplysningsloven er forsinket, bl.a. som følge av at arbeidet med revisjon av EUs personverndirektiv ikke er slutført. Loven er vanskelig tilgjengelig, og i tillegg er den teknologisk utdatert. Informanter i Datatilsynet viser til at det er uheldig at loven ikke er oppdatert, og at det hemmer deres arbeid.

Lite kontakt med Personvernemnda

Klager over Datatilsynets avgjørelser behandles av Personvernemnda. Det er lite faglig kontakt mellom Datatilsynet og Personvernemnda, men Datatilsynet bruker nemnda aktivt for å få avklaringer i saker der det råder usikkerhet om lovtolkning. Datatilsynet er opptatt av at saksbehandlingstiden i nemnda er for lang (8-10 måneder), og at det er uheldig både for de som har påklaget Datatilsynets vedtak og for Datatilsynet selv.

Begrenset, men god kontakt med FAD og JD

Både FAD og JD legger stor vekt på å ta hensyn til Datatilsynets faglige uavhengighet. FAD er bevisst tilbakeholdende med å komme med forventninger og krav som vil kunne bli oppfattet som faglig styrende. Det har vært lite uformell kontakt mellom Datatilsynet og departementet på ledernivå. Både departement og tilsyn gir uttrykk for at de i dag har en grei relasjon til den annen part.

Difis vurderinger og anbefalinger

Vår hovedkonklusjon er at Datatilsynet er en virksomhet som oppnår resultater på et bredt område. Etter Difis vurdering er det likevel rom for forbedringer av virksomheten, særlig knyttet til klargjøring av roller og oppgaver.

Behov for strategisk vurdering av virkemiddelbruken

Vårt inntrykk er at Datatilsynet nå legger mer vekt på å komme i dialog med sentrale beslutningstakere enn de gjorde tidligere. Etter Difis vurdering er dette en riktig utvikling som kan bidra til at personvernspørsmål blir løftet frem tidligere i beslutningsprosesser.

Etter Difis vurdering kan det være hensiktsmessig for Datatilsynet å gjøre en strategisk vurdering av den samlede virkemiddelbruken med tanke på avklare hvilke virkemidler (og roller) er best egnet overfor ulike typer aktører, og på hvilke tidspunkt i beslutningsprosesser.

Behov for sterkere rollebevissthet?

Datatilsynet har stor frihet til å fremme personvern hensyn, uavhengig av andre formål, og uavhengig av oppfatninger hos politisk ledelse. Denne forståelsen støttes av de andre personvernmyndighetene. Vi har også merket oss at nøkkelinformanter fra virksomheter som har ansvar for at også andre saksområder og verdier skal ivaretas, sier at det er behov for et faglig sterkt og uavhengig Datatilsyn.

Datatilsynet opptrer både som myndighetsorgan og talerør for vern av personopplysninger. Denne rollekombinasjonen er både spesiell og krevende, og fordrer høy grad av rollebevissthet både på individ- og organisasjonsnivå.

Datatilsynets ombudsrolle er etter vår vurdering ikke tilstrekkelig avklart. Difi mener på generelt grunnlag at det er behov for en nærmere avklaring av statlige organers ombudsrolle. Når uavhengige organer har en rolle som offentlig talerør for viktige samfunnshensyn og verdier, bør det legges stor vekt på deres legitimitetsgrunnlag. Det bør være tydelig når rolleutøvelsen er rettslig, faglig eller interessepolitisk basert. I Datatilsynets tilfelle mener vi det bør legges vekt på høy grad av rollebevissthet, bl.a. for å unngå å bli en politisk aktør. Dersom Datatilsynet trekker ombudsrollen for langt i politisk retning, kan det svekke tilliten til etaten som fagmyndighet og føre til at personvernfeltet ikke får den plass det fortjener på den politiske dagsorden.

Vårt inntrykk er at Datatilsynet har høy integritet i saksbehandlingen og tilsynsvirksomheten. Imidlertid kan det sterke engasjementet for personvern bidra til at bevisstheten om at Datatilsynet er et forvaltningsorgan blir noe svakere. Etter vår vurdering er det spesielt viktig at faglig uavhengige myndighetsorganer har god forvaltningskompetanse. Med forvaltningskompetanse mener vi det å ha kunnskap og rolleforståelse som gjør at en opptrer i samsvar med de grunnleggende verdiene som springer ut av de demokratiske og rettsstatlige tradisjonene våre.

Datatilsynet har både en rådgivningsrolle og en tilsynsrolle. Tilsynet må kunne gi veiledning om forståelsen av regelverket, men tilsynsmyndigheten bør også

ut fra sin fagkompetanse kunne gi veiledning om hvordan reglene best kan oppfylles. Spesifikk veiledning knyttet til konkrete råd og anvisninger i enkelttilfeller kan imidlertid være problematisk. Kombinasjonen av tilsynsrolle og rådgivningsrolle krever at Datatilsynet er bevisst i sin utøvelse av begge roller.

Datatilsynet utviser stor grad av faglighet i sin saksbehandling og annen myndighetsutøvelse. Her er god regelverkskompetanse utgangspunkt for å foreta vurderinger etter bestemte kriterier. Mange medarbeidere har bred erfaring og høy kompetanse om personvernsspørsmål, noe som er et viktig grunnlag for utøvelsen av både myndighetsrolle og ombudsrolle. Etter vår vurdering synes imidlertid ikke alt av Datatilsynets virksomhet å være like godt faglig forankret. Etter vår vurdering kan det synes som om Datatilsynet i enkelte tilfeller hviler for mye på egen "ideologi"/verdier og for lite på faglig kunnskap om hvilke reelle trusler personvernet står overfor. Dette kan delvis skyldes manglende prioritering av – eller kapasitet til - egne overordnede analyser og bestilling og bruk av relevant forskning og utredning. Det er imidlertid viktig at også når Datatilsynet opptrer som ombud, må uttalelsene være basert på faglige vurderinger.

Behov for avveining av oppgaver og ressurser

Personvernkommissjonen pekte i sin innstilling på at det var behov for å øke ressursene til Datatilsynet. Gjennom vår kartlegging har det fremkommet at ressursene oppleves å være knappe, men at det ikke er et entydig behov for en betydelig økning av ressursene. Selv om Datatilsynet evner å prioritere virkemiddelbruken og effektivisere oppgaveutførelsen, er det etter Difis vurdering behov for å foreta en strategisk vurdering av hvilke oppgaver Datatilsynet er tillagt sett i relasjon til hvilke ressurser disse oppgavene krever.

Mer åpenhet om myndighetsutøvelsen

Forvaltningsorganer som har lovbestemt faglig uavhengighet er ikke underlagt ordinær politisk styring. Når statsrådsansvaret overfor Stortinget er avgrenset, krever det andre mekanismer for demokratisk kontroll. Åpenhet om myndighetsutøvelsen er etter Difis vurdering avgjørende viktig for Datatilsynets legitimitet, og etter Difis oppfatning er det derfor viktig at Datatilsynet offentliggjør sine vedtak på en mer systematisk måte enn de hittil har gjort.

Person- eller strategibasert styring?

Gjennom intervjuene har vi fått inntrykk av at Datatilsynet i relativt stor grad preges av hvem som er leder for virksomheten. Vi har også fått inntrykk av at Datatilsynet til en viss grad har endret "holdning" til hvilken tilnærming virksomheten skal ha for å oppnå best mulig personvern. Etter vår vurdering er dette først og fremst snakk om en endret strategi i virkemiddelbruk og fokusområder.

Effektivisering av oppgaveløsningen

Vårt inntrykk er at Datatilsynet har begynt å vurdere egne arbeidsformer og rutiner for å forbedre både kvaliteten og effektiviteten i arbeidet. Etter Difis vurdering er det viktig at Datatilsynet arbeider videre med å finne gode og

effektive arbeidsformer – både når det gjelder tilsyn, saksbehandling og intern administrasjon.

Styrking av kompetansen

Inntrykket fra kartleggingen er at Datatilsynet har medarbeidere med høy kompetanse på personvernlovgivningen. Datatilsynet forholder seg imidlertid til mange ulike sektorer og fagområder, noe som medfører behov for fag- og sektorkunnskap. Med begrensede ressurser og et bredt virkeområde vil Datatilsynet uansett ikke kunne ha tilstrekkelig sektorkompetanse til å matche virksomhetene de skal føre tilsyn med. En løsning kan være å styrke samarbeidet med, eller overlate oppgaver til andre sektortilsyn. En annen løsning er å videreutvikle dagens løsning med fagteam, redusere omfanget av enkeltsaksbehandling og bruke mer ressurser på faglig oppdatering og analyser i fagteamene. En tredje løsning er i større grad å innhente spesialkompetanse fra FoU-miljøene eller ved å knytte til seg sektorkompetanse for begrenset tid, f.eks. gjennom hospiteringer. I så fall bør Datatilsynet tilføres midler som kan brukes til denne type kjøp av tjenester og kompetanse.

Mer bruk av ”selvbetjeningsløsninger”

Datatilsynet prioriterer videreutviklingen av sine internettsider. En god og informativ hjemmeside med ”selvbetjeningsløsninger” kan gi publikum bedre tjenester og samtidig effektivisere Datatilsynets arbeid. Selvbetjeningsløsninger for Datatilsynet kan også innebære at mer informasjon tilrettelegges for publikum, og at enkelte henvendelser kun besvares ved henvisning til hjemmesidene.

Bedre samarbeid med andre tilsyn og offentlige myndigheter

Hovedinntrykket at samarbeidet med andre tilsyn fungerer godt, men at det er begrenset. Etter Difis vurdering kan det være verdt å vurdere hvordan Datatilsynet kan komme i enda bedre inngripen med andre statlige tilsyn slik at personvern hensyn kan bli ivaretatt på lik linje med andre hensyn i både offentlige og private virksomheter.

Bedre samhandling med FAD og JD

Kontakten mellom FAD og Datatilsynet har hatt en formell karakter. Dette er en innarbeidet praksis, begrunnet med tilsynets faglige uavhengighet. Ut over etatsstyringsmøtene har det vært lite faglig kontakt mellom departementet og den underliggende virksomheten.

Etter Difis vurdering er ikke Datatilsynets uavhengige stilling som ombud og tilsynsetat til hinder for at det i større grad kan gjennomføres faglige kontaktmøter mellom FAD, JD og Datatilsynet. Nettopp fordi Datatilsynet har et omfattende mandat og et bredt nedslagsfelt og fordi regelverket på området åpner for utstrakt bruk av skjønn, kan det være nyttig med utveksling av erfaringer mellom departementene og Datatilsynet.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Personvernkommisjonen avga sin innstilling i 2009 (NOU 2009: 1 "Individ og integritet - Personvern i det digitale samfunnet"). Kommisjonen drøfter personvernutfordringene ut fra et bredt perspektiv og berører også organiseringen av personvernmyndighetene i Norge. Et av forslagene til kommisjonen er å foreta en mer grundig evaluering av Datatilsynet bl.a. for å vurdere forholdet mellom oppgaver og ressurser.

Som et ledd i arbeidet med oppfølgingen av Personvernkommisjonen og på bakgrunn av at Datatilsynet nå har eksistert i 30 år, mente Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet (FAD) at det var hensiktsmessig med en evaluering av Datatilsynets virksomhet. FAD ba derfor Difi om bistand til å gjennomføre evalueringen.

Datatilsynet startet selv en strategiprosess fra 1. januar 2011. Resultatene fra evalueringen vil inngå i denne prosessen.

1.2 Mål med prosjektet

Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet har satt følgende mål for evalueringen:

- Å vurdere om personvernmyndighetene og Datatilsynet som hovedaktør har de nødvendige forutsetninger for å kunne fylle sine roller og oppgaver i samsvar med personopplysningslovens krav.
- Å gi FAD et bedre grunnlag for videreutvikling av styringsdialogen mellom departementet, Datatilsynet og Personvernemnda.
- Å gi Datatilsynet et godt verktøy for fremtidig organisasjons- og utviklingsarbeid.

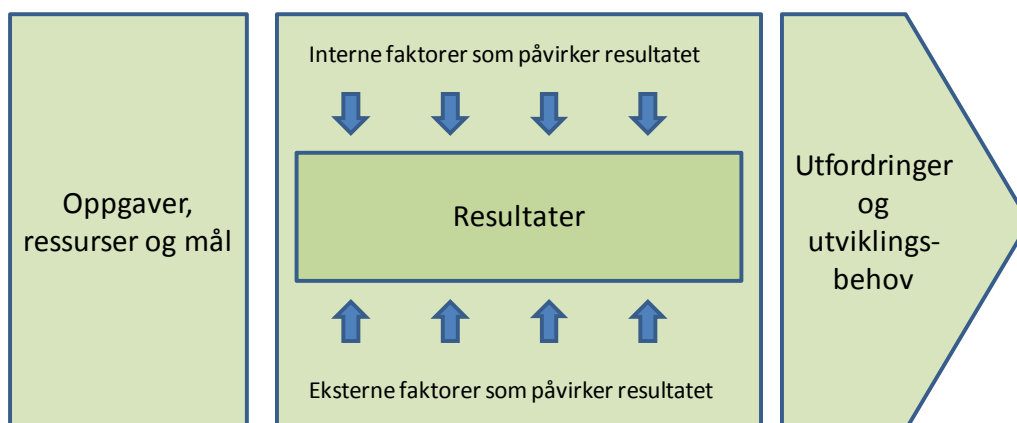
Evalueringen skal munne ut i en rapport som også skal peke på utfordringer og forbedringsbehov.

1.3 Analysemodell

Prosjektet skal ikke vurdere den juridiske "riktigheten" av de vedtakene som Datatilsynet fatter, men vurdere Datatilsynet som virksomhet i et bredt perspektiv.

I prosjektet vil vi ta utgangspunkt i følgende modell for å vurdere Datatilsynets virksomhet.¹

¹ Basert på det svenske Statskontorets modell for myndighetsanalyser



Modellen består av fire analysemomenter:

1. Hva er Datatilsynets oppgaver, ressurser og mål? Dette dreier seg bl.a. om hvordan de ulike rollene blir ivaretatt og hvilke oppgaver som prioriteres.
2. Hvilke resultater oppnår Datatilsynet? Spørsmål om hva som kommer ut av de ressursene Datatilsynet tildeles og innsatsen til de ansatte; bl.a. i form av vedtak, høringer, tjenesteytelser og informasjonstiltak.
3. Hvordan påvirker interne og eksterne faktorer resultatene?
 - a) Interne faktorer: bla. organisering, arbeidsformer, ledelse, kompetanse, styring, utviklingsarbeid, personalpolitikk, kommunikasjon,
 - b) Eksterne faktorer: lovverk, forholdet til Personvernemnda, forholdet til FAD og JD, forholdet til Stortinget, kompetanse og bevissthet om personvernspørsmål i befolkningen og i målgruppene.
4. Hvilke utfordringer og utviklingsbehov vil være spesielt viktige for Datatilsynets virksomhet i tiden fremover?

For å sikre at evalueringen ikke kun blir tilbakeskuende er det viktig å få bedre kunnskap om hvilke utfordringer Datatilsynet står overfor i tiden fremover. Er det viktige utviklingstrekk i samfunnet som vil påvirke Datatilsynets roller og oppgaver i tiden fremover (f.eks. teknologisk utvikling, kriminalitetsutvikling, regelverksendringer, endringer i folks oppfatninger)? Utviklingstrekkene vil også kunne få betydning for hvordan Datatilsynet bør organiseres, hva slags kompetanse virksomheten bør ha, hvilke arbeidsformer som bør benyttes og hvordan styringen fra FAD bør være.

1.4 Metode og datainnsamling

I evalueringen har vi benyttet dokumentstudier og informantintervjuer.

I samråd med oppdragsgiver ble det bestemt at Difi ikke skulle gjennomføre en egen spørreundersøkelse for å kartlegge holdninger til personvernspørsmål i befolkningen, men i stedet trekke veksler på foreliggende studier.

Dokumentstudier

Vi har benyttet diverse offentlige dokumenter; relevante lovproposisjoner, lover og forskrifter som regulerer Datatilsynets og Personvernemndas virksomhet, årsmeldinger, tildelingsbrev fra FAD, Personvernkommissjonens rapport (NOU 2009:1) samt interne dokumenter som virksomhetsplaner m.m. I tillegg har vi benyttet tidligere rapporter fra Difi/Statskonsult og relevant FoU, bl.a.

undersøkelser gjennomført av Transportøkonomisk institutt og Fafo, samt studier foretatt ved universiteter og høyskoler. Riksrevisjonen har foretatt en gjennomgang av Datatilsynets tilsynsvirksomhet, og denne har også vært brukt.

Informantintervjuer

Vi har gjennomført intervjuer internt i Datatilsynet med:

- Direktør og øvrig ledelse i Datatilsynet
- Et utvalg ansatte i Datatilsynet, inkl. tjenestemannsorganisasjonene

Videre har vi gjennomført intervjuer med et begrenset utvalg "eksterne" informanter, som har kjennskap til Datatilsynet i kraft av sin stilling i den virksomheten de representerer. Det dreier seg om de øvrige personvernmyndighetene samt private og offentlige virksomheter som har kontakt med Datatilsynet på ulike måter:

- Personvernemnda
- Representanter for FAD
- Representanter for Lovavdelingen i JD
- Representanter for brukere og samarbeidspartnere

Informanter ble valgt ut i samråd med oppdragsgiver og Datatilsynet.

Vi har gjennomført i alt 44 intervjuer (se liste over informanter i vedlegg 1).

I tillegg har vi hatt møte med Datainspeksjonen i Sverige.

Om utvalget av eksterne informanter

Datatilsynet har bredt nedslagsfelt og forholder seg til et stort antall aktører både i offentlig og privat sektor. Et stort antall virksomheter har mangesidige kontakter med Datatilsynet og god kjennskap til flere fagområder i tilsynet. Samtidig vet vi at Datatilsynet forholder seg til noen typer virksomheter først og fremst som tilsynsmyndighet, mens andre først og fremst benytter Datatilsynet som rådgiver og samtalepartner. I tillegg har Datatilsynet en viktig oppgave i å informere allmennheten om personvernspørsmål og delta i offentlig debatt. Gjennom media bidrar de til å skape interesse for personvernspørsmål både i politiske miljøer og i befolkningen. Datatilsynet har altså ikke en begrenset, homogen målgruppe, men forholder seg til en rekke ulike aktører og ved hjelp av ulike virkemidler.

Av den grunn har det vært en utfordring for Difi å velge informanter. Med bistand fra Datatilsynet og FAD mener vi imidlertid at vi har fått et utvalg eksterne informanter som kan belyse ulike sider ved Datatilsynets virksomhet.

Nesten alle virksomheter/organisasjoner som vi har henvendt oss til i forbindelse med evalueringen av Datatilsynet, har svart ja til å stille opp til intervju. Som vedlegg til forespørselen om intervju sendte vi en kort beskrivelse av oppdraget og en veiledende intervjuguide. Vi lot det være opp til virksomhetene å ta stilling til hvem, og hvor mange, de ønsket at vi skulle intervju.

Tidsrammen for hvert enkelt intervju var på 1,5 - 2 timer. Intervjupersonene møtte godt forberedt. De fleste hadde konferert med andre, ledere og/eller kollegaer, i forkant av møtet med oss. På den måten fikk vi belyst ulike sider ved Datatilsynets virksomhet i ett og samme intervju. Også i de tilfellene hvor virksomheten stilte opp med mer enn en informant, satset på vi på å gjennomføre *ett* intervju, men da i form av en gruppesamtale. På grunn av at intervjupersonene har så forskjellig bakgrunn, har hvert enkelt intervju hatt noe ulikt fokus.

Samlet sett mener vi at vi gjennom dokumentstudien og intervjumaterialet har fått et godt grunnlag for en bred vurdering av Datatilsynet.

Presentasjonen av intervjumaterialet

I presentasjonen av funn fra intervjuene vil vi hovedsak skille mellom informanter i Datatilsynet og eksterne informanter. Den siste gruppen informanter har imidlertid ulike roller overfor og ulike type kontakt med Datatilsynet. Forholdet til FAD og JD som ansvarlige departementer for hhv. styringen av Datatilsynet, Personvernemnda og personopplysningsloven blir omtalt særskilt, og da nødvendigvis uten anonymisering. Øvrige informanter er anonymisert. Vi trekker først og fremst frem synspunkter som er gjeldende blant flere informanter, men ettersom informantene møter Datatilsynet på ulike måter har vi også vært opptatt av å få frem bredden i synspunkter. Der vi mener det er hensiktsmessig vil vi også presisere hva slags type virksomheter som har de ulike synspunktene.

1.5 Organisering av arbeidet

FAD har vært oppdragsgiver for prosjektet. Oppdragsgiver skal avklare mandatet for evalueringen og godkjenne prosjektplanen.

Det ble opprettet en referansegruppe for prosjektet bestående av professor Jon Bing (Senter for rettsinformatikk), Bjørn Erik Thon (direktør for Datatilsynet), Knut Kaspersen (representant for de ansatte i Datatilsynet), Henning Aksel Jakobsen (Justisdepartementet) samt ekspedisjonssjef Kasper Holand, avdelingsdirektør Oskar Petter Jensrud, seniorrådgiver Ragnhild Castberg og seniorrådgiver Åste Marie Skullerud fra FAD som oppdragsgiver. Referansegruppen har vært et forum for diskusjon, og har bistått Difi med å kvalitetssikre faktagrunnlaget og kommentere utkast til rapport underveis i prosjektet. Difi har imidlertid et selvstendig ansvar for evalueringen og de vurderinger som inngår i denne.

1.6 Leserveiledning

I kapittel 2 gir vi først en kortfattet presentasjon av Datatilsynet.

I kapitlene 3, 4, 5 og 6 presenterer vi funnene fra datainnsamlingen. I kapittel 3 presenterer vi funn knyttet til punktene 1 og 2 i analysemodellen (jf. kapittel 1.3), dvs. Datatilsynets oppgaver, ressurser og mål samt resultater.

I kapittel 4 og 5 ser vi på faktorer som påvirker måloppnåelsen (jf. punkt 3 i analysemodellen). I kapittel 4 presenterer vi funn knyttet til de interne faktorene

som påvirker måloppnåelsen, mens vi i kapittel 5 presenterer de eksterne faktorene.

I kapittel 6 gir vi en kort presentasjon av funn relatert til punkt 4 i analysemodellen: utfordringer og utviklingstrekk i tiden fremover.

I kapittel 7 presenterer vi Difis vurderinger og anbefalinger basert på funnene fra kartleggingen.

2 Om Datatilsynet og personvernforvaltningen

2.1 Bakgrunn og opprettelse

Datatilsynet ble opprettet 1. januar 1980, med hjemmel i personregisterloven fra 1978. Etter at personopplysningsloven trådte i kraft 1.1.2001 har Datatilsynets formål, oppgaver, virkemidler og organisering vært hjemlet i den nye loven.

EUs personverndirektiv² ble implementert i norsk lovgivning gjennom personopplysningsloven. Direktivet krever at tilsynsmyndigheten skal være uavhengig, og dette kravet ble fulgt opp i den nye lovens bestemmelser om organiseringen av personvernforvaltningen og ansvars- og oppgavefordelingen mellom myndighetsorganene.

Lovendringen innebar at klagebehandlingen over Datatilsynets avgjørelser ble tatt ut av departementet, samt at det ble opprettet en ny, uavhengig klageinstans, Personvernnemnda. Både Datatilsynet og Personvernnemnda er uavhengige forvaltningsorganer administrativt underlagt departementet. Departementet har imidlertid ikke adgang til å gi instruks om eller omgjøre tilsynets eller nemndas utøvelse av myndighet etter loven.

Samtidig med at personopplysningsloven trådte i kraft ble det administrative ansvaret for Datatilsynet overført fra Justis- og politidepartementet til det daværende Arbeids- og administrasjonsdepartementet.³ Den norske personvernforvaltningen består i dag av Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet (FAD), Datatilsynet og Personvernnemnda, samt Justis- og politidepartementet (JD), som er ansvarlig departement for personopplysningsloven. FAD har fått delegert forskriftskompetansen etter loven. Fra 1. januar 2004 delegerte FAD myndighet etter personopplysningsforskriften til Datatilsynet.

2.2 Lovgrunnlaget

Formålet med personopplysningsloven er å *”beskytte den enkelte mot at personvernet blir krenket gjennom behandling av personopplysninger. Loven skal bidra til at personopplysninger blir behandlet i samsvar med grunnleggende personvern hensyn, herunder behovet for personlig integritet, privatlivets fred og tilstrekkelig kvalitet på personopplysninger.”*⁴

Datatilsynet skal følge med på etterlevelsen av personopplysningsloven, helseregisterloven og lov om Schengen informasjonssystem. Ulike EU-direktiver på personvernområdet som Norge har eller skal innføre, ligger til grunn for norsk regelverk og påvirker Datatilsynets oppgaver.

² Europaparlaments- og rådsdirektiv 95/46/EF av 24. oktober 1995

³ Jf. kgl. Res. 15. des. 2000 nr. 3

⁴ Personopplysningsloven § 1

Nærmere om Datatilsynets lovgrunnlag:

Personopplysningsloven og personopplysningsforskriften

- *Personopplysningsloven (pol)*: Dette er den generelle loven for behandling av personopplysninger i Norge.
- *Personopplysningsforskriften (pof)*: Forskriften gir utdypende regler for bruk av personopplysninger samt [Sikkerhetsbestemmelsene i forskriften med kommentarer](#) inneholder krav til informasjonssikkerhet ved behandling av personopplysninger

Personopplysningsloven gjelder behandling av personopplysninger med elektroniske hjelpemidler og i tillegg for opprettelse av manuelle registre. Den bygger på mange av de samme hensyn og personvernmessige prinsipper som den tidligere personregisterloven. En viktig forskjell er imidlertid at den nye loven ikke legger opp til like omfattende forhåndskontroll fra tilsynsmyndighetenes side. Konesjonsplikten er nå i hovedsak begrenset til å gjelde behandling av det som regnes som sensitive personopplysninger. For Datatilsynet er etterkontroll/tilsyn, rådgivning og veiledning viktigere virkemidler enn det som var tilfelle tidligere.

Pliktsubjektene etter personopplysningsloven er alle som behandler personopplysninger/sensitive personopplysninger (behandlingsansvarlige med melde- eller konsesjonsplikt) i offentlig og privat sektor.

Det finnes flere unntak fra personopplysningslovens virkeområde. Ett viktig unntak regulerer forholdet til ytringsfriheten. Det innebærer at behandling av personopplysninger for kunstneriske, litterære, journalistiske/ opinionsdannende formål i hovedsak faller utenfor lovens anvendelsesområde.⁵

Helseregisterloven og forskrifter

- *Lov om helseregistre og behandling av helseopplysninger (helseregisterloven)*: Denne loven skal bidra til å gi helsetjenesten og helseforvaltningen informasjon og kunnskap uten å krenke personvernet, slik at helsehjelp kan gis på en effektiv og forsvarlig måte. Loven skal sikre at helseopplysninger blir behandlet i samsvar med grunnleggende personvern hensyn, herunder behovet for personlig integritet, privatlivets fred og tilstrekkelig kvalitet på helseopplysninger.
- [Forskrifter til helseregisterloven](#): Utdypende bestemmelser til helseregisterloven. Egne forskrifter for de store sentrale registrene, som dødsårsaksregisteret, kreftregisteret, medisinsk fødselsregister osv.

SIS-loven og forskrifter

- [Lov om Schengen informasjonssystem \(SIS-loven\)](#): Denne loven skal regulere behandlingen i Norge av opplysninger innenfor Schengen informasjonssystem (SIS), herunder ivareta hensynet til personvern.
- [Forskrifter til SIS-loven](#): Utdypende bestemmelser til SIS-loven.

⁵ Jf. personopplysningsloven § 7

EU-direktiver

- *Personverndirektivet*: EU-direktiv om beskyttelse av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger (1995/46/EF). Personopplysningsloven er den norske implementeringen av direktivet.
- *Kommunikasjonsdirektivet*: EU-direktiv om beskyttelse av personopplysninger og elektronisk kommunikasjon (2002/58/EF).
- *Datalagringsdirektivet*: Lagringsplikt for tilbydere av offentlig tilgjengelig elektroniske kommunikasjonstjenester eller elektroniske kommunikasjonsnett (2006/24/EF).

2.3 Oppgaver

Datatilsynet har et bredt oppgavespekter og benytter ulike virkemidler for å fremme lovens formål.

Datatilsynet skal i følge personopplysningsloven⁶ :

- ”1) føre en systematisk og offentlig fortegnelse over alle behandlinger som er innmeldt etter § 31 eller gitt konsesjon etter § 33, med opplysninger som nevnt i § 18 første ledd jf. § 23,
- 2) behandle søknader om konsesjoner, motta meldinger og vurdere om det skal gis pålegg der loven gir hjemmel for dette,
- 3) kontrollere at lover og forskrifter som gjelder for behandling av personopplysninger blir fulgt, og at feil eller mangler blir rettet,
- 4) holde seg orientert om og informere om den generelle nasjonale og internasjonale utviklingen i behandlingen av personopplysninger og om de problemer som knytter seg til slik behandling,
- 5) identifisere farer for personvernet, og gi råd om hvordan de kan unngås eller begrenses,
- 6) gi råd og veiledning i spørsmål om personvern og sikring av personopplysninger til dem som planlegger å behandle personopplysninger eller utvikle systemer for slik behandling, herunder bistå i utarbeidelsen av bransjevise atferdsnormer,
- 7) etter henvendelse eller av eget tiltak gi uttalelse i spørsmål om behandling av personopplysninger, og
- 8) gi Kongen årsmelding om sin virksomhet.

2.4 Intern organisering

Datatilsynet har i alt 42 ansatte (inkludert direktøren) høsten 2011.

Virksomheten er organisert i fire avdelinger; Juridisk avdeling, Tilsyns- og sikkerhetsavdelingen, Informasjonsavdelingen og Administrasjonsavdelingen.

Juridisk avdeling har 16 medarbeidere og driver med saksbehandling, herunder råd og veiledning om regelverkstolkning, tilsynsvirksomhet, hørings- og analysearbeid. De er også deltakere og foredragsholdere på kurs og konferanser, og deltar i diverse internasjonale samarbeidsfora. Fire av juristene fra avdelingen driver dessuten *den juridiske svartjenesten*.

⁶ Se personopplysningsloven § 42

Tilsyns- og sikkerhetsavdelingen har 10 medarbeidere med ansvar for teknisk saksbehandling og organisering av tilsynsvirksomheten. Det gjennomføres tilsyn hos forskjellige virksomheter både i privat og offentlig sektor, der Datatilsynet kontrollerer om grunnlaget for behandling av personopplysninger er til stede, og om nødvendige sikkerhetstiltak er iverksatt og dokumentert. Avdelingen har ansvar for rådgiving og veiledning om informasjonssikkerhet og tekniske spørsmål knyttet til behandling av personvernopplysninger, utvikler bransjenormer og arrangerer rådgivningsuker der representanter fra ulike virksomheter får hjelp og bistand i spørsmål om informasjonssikkerhet.

Administrasjonsavdelingen har åtte medarbeidere med ansvar for lønn, regnskap, budsjett, sentralbord, arkiv, bibliotek og rapportering overfor departementet m.m. De har også administrativt personalansvar og koordinerer diverse planarbeid.

Informasjonsavdelingen har ansvar for mediekontakt og nettsidene. Medarbeiderne bistår i ulike faglige prosjekter i andre avdelinger og samarbeider med fagavdelingene om å lage veiledere om ulike tema. De etablerer og drifter også egne prosjekter som *Slettmeg.no* (se under), undervisningsopplegget *Du bestemmer* mv. Videre holder de foredrag og gjør annet løpende informasjonsarbeid. Avdelingen består av syv medarbeidere, hvorav tre er knyttet til prosjektet *slettmeg.no* som er finansiert over egne prosjektmidler.

Nettjenesten ”*slettmeg.no*” er organisert som et eget prosjekt som er forankret i informasjonsavdelingen, og som startet i 2009. Tjenesten drives i dag av tre medarbeidere fra Informasjonsavdelingen. Via nettstedet tilbyr de innbyggere råd og veiledning om hvordan de kan få slettet/endret uønskede personopplysninger om dem på nettet. Tjenesten gir råd om hvilke rettigheter og lover som gjelder samt praktisk hjelp til innbyggerne med å komme i kontakt med nettjenester og ansvarlige for det materialet som er publisert om dem på nett. Dessuten gis det hjelp til å fylle ut klageskjemaer, benytte selvbetjente slettetjenester og slette falske/uønskede profiler på sosiale nettsamfunn. De gir også råd og tips om andre relevante aktører/organisasjoner som kan bistå med annen hjelp. Tjenesten er avgrenset til å være en rådgivningstjeneste og har ingen myndighetsutøvende funksjoner.

3 Resultater, roller og oppgaver

I dette kapitlet presenterer vi funn knyttet til Datatilsynets resultater, samt mål, roller og oppgaver, dvs. punktene 1 og 2 i analysemodellen.

3.1 Stor aktivitet med begrensede ressurser

Datatilsynet har et bredt spekter av oppgaver definert i Personopplysningsloven. Det er krevende å vurdere hvilke resultater Datatilsynet oppnår, både fordi loven har et bredt virkeområde og fordi målene for Datatilsynet er nærmest ”ideelle” og befinner seg langt ute i effektkjeden. Hovedmålet på personvernområdet er at alle skal ha personvernbeskyttelse i tråd med regelverket om bruk av personopplysninger. Oppnåelse av dette målet er avhengig av mange andre aktører og krefter enn Datatilsynet. Det viktigste er kanskje hvorvidt norske virksomheter – både offentlige og private – faktisk etterlever regelverket på området. I tillegg finnes det ulike interessegrupper og medlemsorganisasjoner som også arbeider for å fremme personvern, f.eks. pasientorganisasjoner, LO og organisasjonen ”Stopp datalagringsdirektivet”. Andre offentlige myndigheter som Helsetilsynet, Forbrukermyndighetene og pasientombudene er også opptatt av personvern.

Det finnes ingen årlig ”statusrapport for personvernet” i Norge ut over Datatilsynets/Personvernemndas årsmelding. Det er altså ikke mulig å fastslå hvor stor regeletterlevelsen faktisk er. Datatilsynet får imidlertid gjennom sitt arbeid et inntrykk av hvor godt personvernet ivaretas og hvor utfordringene ligger. Dette formidles gjennom årsmeldingen.

Datatilsynet har et særlig ansvar for å bidra til realiseringen av hovedmålet for personvernområdet.⁷ Som nevnt i kap 2 gjøres dette gjennom ulike oppgaver og aktiviteter. Gjennom å vurdere omfanget av Datatilsynets produksjon og aktiviteter sett i relasjon til tilgjengelige ressurser, samt inntrykkene fra intervjuene er det derfor mulig å gi noen indikasjoner på hvilke resultater som oppnås.

Tabell 1. Produksjon i Datatilsynet i 2001 og 2010

	2001	2010
Antall årsverk	26	37
Meldinger	2 494	3 693
Konsesjoner	166	357 (søknader)
Høringsuttalelser	89	123
Saker	8 344	1 600 (nye til behandling)
Henvendelser til veiledningstjenesten		
• Telefon	9000 ¹	7 309
• E-post	2258 ¹	2 727
Kontroller/tilsyn	53	135
Foredrag	48 ²	136

¹ Tall for 2004

² Tall for 2002

⁷ Jf. tildelingsbrevet fra FAD for 2011

Datatilsynet har i 2011 i alt 42 ansatte. Det inkluderer tre tidsavgrensede stillinger knyttet til prosjekter. Det har vært en jevn økning i antall ansatte i Datatilsynet siden opprettelsen. De siste ti årene har Datatilsynet økt med 11 årsverk.

I perioden etter at personopplysningsloven trådte i kraft har også produksjonen økt. Datatilsynet mottar flere meldinger, avgir flere høringsuttalelser og gjennomfører et langt større antall kontroller.

Datatilsynet mottar et stort antall henvendelser. Mange henvendelser blir besvart direkte i form av veiledning, mens andre blir registrert som saker og deretter behandlet etter gjeldende regelverk.

En del av Juridisk avdelings arbeidsoppgaver er knyttet til løpende rådgivning på telefon og e-post/nettet. Den juridiske veiledningstjenesten mottar henvendelser om alt fra naboens kameraovervåking og bruk av fødselsnummer til hvordan man skal søke konsesjon. I dag er praksis at alle henvendelser skal følges opp, enten i form av et svar innen tre dager, eller ved at den omgjøres til en sak som saksbehandles. I 2010 fikk juridisk veiledningstjeneste 2 727 e-poster og besvarte 7 309 telefoner.

Tilsyn har blitt en viktigere oppgave for Datatilsynet de siste ti årene som følge av ny lov som innebærer en endring fra forhåndskontroll til etterkontroll. I 2001 gjennomførte Datatilsynet 53 kontroller, mens de i 2010 gjennomførte kontroller med i alt 135 virksomheter. Dette er ett av de få områdene hvor departementet tidligere har stilt krav til omfang av Datatilsynets virksomhet (se også kapittel 3.5).

Datatilsynet har også en relativt omfattende internasjonal aktivitet. Tilsynet er bl.a. aktivt som observatør i den såkalte Artikkel 29-gruppen som er EUs viktigste personvernforum. I tillegg er Datatilsynet medlem av andre internasjonale grupper⁸. Den internasjonale aktiviteten anses som viktig både for å holde seg oppdatert om viktige prosesser og for å bidra med innspill på personvernområdet. Ressursbruken knyttet til internasjonalt arbeid er ikke nærmere spesifisert.

Tjenesten Slettmeg.no kan i følge årsrapporten for 2010 vise til svært høy aktivitet utenfra. De har fått 3 236 henvendelser via e-post, telefon, kontaktskjema og chat siden lansering i mars 2010 og 70.000 månedlige sidehenvisninger. De har videre sendt ut informasjonsmateriell om slettmeg.no til alle landets ungdoms- og videregående skoler, holdt 13 foredrag over hele landet, blitt omtalt i over 500 nyhetsartikler/-reportasjer og produsert to reklamefilmer som ble vist på tv og på kino julen 2010.

Datatilsynet legger stor vekt på å synliggjøre saker og saksområdet i mediene, og aktiv informasjonsvirksomhet er et virkemiddel som vektlegges sterkt. Årsrapporten for 2010 viser at Datatilsynet besvarte over 1 400 henvendelser

⁸ Se Datatilsynets årsmelding for 2010

fra mediene dette året. Det førte til nær 5 600 registrerte medieoppslag hvor Datatilsynet var nevnt. Temaer som fikk særlig oppmerksomhet var datalagringsdirektivet, krenkelser på Internett, skattelister, saker om helseregistre og bruk av såkalt lokaliseringsteknologi.

I tillegg ble det utarbeidet 13 kronikker og debattinnlegg til bruk i medier utenfor Datatilsynet. Videre ble det produsert 92 egne nyhetssaker til hjemmesidene og 168 meldinger ble lagt ut på Twitter. Ved årsskiftet hadde Datatilsynet over 3 000 "followers" på tjenesten. Dette innebærer en tredobling fra året før. Etterspørselen etter foredragsholdere fra Datatilsynet opplyses også å være stor. I 2010 ble det holdt 136 foredrag mot 110 året før.

I likhet med andre statlige ombud, forbrukermyndighetene og politiet kommer Datatilsynet også godt ut i omdømmeundersøkelser blant et bredere publikum. I den årlige omdømmemåling⁹ fikk Datatilsynet i 2010 et "godt omdømme" og havnet på en sjetteplass blant 50 offentlige virksomheter. De kom også best ut blant tilsynene.

Et særtrekk ved Datatilsynet er det brede nedslagsfeltet. Det innebærer også at våre eksterne informanter har kontakt med Datatilsynet på ulike måter og ut fra ulike roller. Noen er samarbeidspartnere og noen har kjennskap til Datatilsynet som vedtaks- og tilsynsmyndighet.

Samtlige eksterne informanter er opptatt av at det er viktig at vi har et datatilsyn og at de ivaretar sentrale oppgaver. Hovedinntrykket fra intervjuene med eksterne aktører er også at de opplever at Datatilsynet oppnår mye med begrensede ressurser. Flere gir uttrykk for at de ble overrasket da de fikk vite at en så synlig organisasjon som Datatilsynet har så få ansatte.

De som har kjennskap til Datatilsynets tilsynsvirksomhet gir i all hovedsak inntrykk av at Datatilsynet er ryddige og systematiske. En av informantene ga uttrykk for at de var positivt overrasket og de opplevde at Datatilsynet hadde en konstruktiv tilnærming og møtte med bred kompetanse på tilsynsbesøk.

Våre eksterne informanter gir uttrykk for at medarbeiderne i Datatilsynet i all hovedsak er imøtekomende og serviceinnstilt og lett å få tak i. Både fra informanter i Datatilsynet og fra enkelte eksterne aktører har det imidlertid kommet synspunkter på at saksbehandlingstiden i Datatilsynet i noen tilfeller er for lang. Som eksempel kan nevnes at Sparebankforeningen og finansnæringens hovedorganisasjon (FNH) tok dette opp i sin høringsuttalelse til JD i anledning etterkontroll av personopplysningsloven. FNH påpekte at de har erfart at Datatilsynet til tider mangler kapasitet/ressurser for rask gjennomføring og vedtak om konsesjonsvilkår.

Erkjennelsen av at saksbehandlingstiden i Datatilsynet varierer og kan være for lang i en del tilfelle, er en av grunnene til at FAD presiserer i tildelingsbrevet at saksbehandlingstiden normalt ikke skal være mer enn ti uker.

⁹ [RepTrak Offentlig](#)

3.2 Mange roller – krevende balanse?

I henhold til Personopplysningsloven § 42 har Datatilsynet ulike oppgaver og roller (jf. kapittel 2). Vi har valgt å dele oppgavene inn i fire hovedområder:

- *Tilsyn og kontroll.* Datatilsynet skal kontrollere at lover og forskrifter for behandling av personopplysninger blir fulgt, og at feil og mangler blir rettet.
- *Vedtaksmyndighet.* Datatilsynet behandler saker vedr. behandling av personopplysninger og kan gjennom vedtak pålegge pliktsubjektene å endre adferd. Datatilsynet behandler søknader om konsesjon, der dette kreves etter loven. Datatilsynet fører også en offentlig fortegnelse over alle behandlinger av personopplysninger som er meldt inn.
- *Ombud.* Datatilsynet har også en ombudsrolle, dvs. at Datatilsynet skal ivareta og styrke personvernet som samfunnsinteresse. I den forbindelse drives rådgivning og informasjon overfor enkeltpersoner. Datatilsynet skal holde seg orientert og informere om den nasjonale og internasjonale utviklingen i behandlingen av personopplysninger, og om problemer som knytter seg til slik behandling. For å skape oppmerksomhet og interesse omkring personvernspørsmål deltar Datatilsynet aktivt i den offentlige debatt.
- *Informasjon og rådgivning* er en viktig oppgave for Datatilsynet, bl.a. knyttet til rollen som ombud men også knyttet til den alminnelige råd- og veiledningsplikten som følger av forvaltningsloven. Datatilsynet bistår også bransjeorganisasjoner med å utarbeide bransjevise adferdsnormer, og gir bransjer og enkeltvirksomheter råd om sikring av personopplysninger. Datatilsynet motiverer også til, og støtter virksomheter som på frivillig basis har oppnevnt et eget personvernombud. I tillegg gir Datatilsynet i betydelig grad råd til enkeltpersoner.

3.2.1 Ulike hensyn avveies ikke alltid godt nok?

Datatilsynet får gjennomgående gode skussmål for den konkrete myndighetsutøvelsen. De berømmes for solid kompetanse på sine lovområder og for å være gode rådgivere om håndtering av personopplysninger. Fra enkelte eksterne informanter har det imidlertid kommet kritikk av Datatilsynet for det de oppfatter som urimelige avgjørelser. Disse informantene opplever at Datatilsynet ikke alltid er gode på å avveie hensyn og lovverk mot hverandre. De opplever at Datatilsynet for ensidig vektlegger personvern hensyn, også i saker der personvern skal avveies mot andre viktige verdier og samfunnshensyn.

Også internt i Datatilsynet er det enkelte som peker på at det er eksempler på medarbeidere som ønsker å trekke ombudsrollen lengre inn i myndighetsrollen enn det er hjemmel for. Det kan f.eks. dreie seg om å la personvern hensyn i mindre grad veies opp mot andre hensyn. Et inntrykk er at mens juristene som hovedregel er nøye på å "følge lovens bokstav", så er enkelte teknologer mer tilbøyelige til å ville "teste ut" eller tøyne regelverket i personvernets tjeneste.

Klager på Datatilsynets vedtak blir behandlet av Personvernemnda. Som det fremgår av oversikten under, fikk nemnda relativt få klagesaker til behandling i

den første fireårsperioden. Oversikten viser at antallet saker økte fra og med 2005, men også at det har vært til dels stor variasjon i antallet klagesaker fra år til år.

Tabell 2. Saker i nemnda perioden 2001-2010

År	Klager ferdigbehandlet i nemnda	Vedtak helt eller delvis omgjort	Omgjøring i prosent
2010	11	6	54 prosent
2009	25	8	32 prosent
2008	6	3	50 prosent
2007	7	1	14 prosent
2006	15	7	41 prosent
2005	9	5	56 prosent
2004	6	3	50 prosent
2003	6	2	33 prosent
2002	6	1	17 prosent
2001	1	0	0 prosent

Sett i lys av antallet saker der Datatilsynet treffer vedtak, er det få saker som blir påklaget til Personvernemnda. Dette kan være en indikasjon på at Datatilsynet jevnt over treffer vedtak som flertallet finner rimelige, eller et uttrykk for at det er få aktører som vil ta belastningen det er ved å fremme en klage og vente på behandlingen i nemnda.

Som tabellen viser, varierer andelen vedtak som blir helt eller delvis omgjort i nemnda. Omgjøringsprosenten kan være en indikasjon på kvaliteten på de vedtakene Datatilsynet fatter. På den annen side vet vi at Datatilsynet de senere årene selv har sett det som ønskelig at kompliserte og prinsipielle saker påklages til nemnda, slik at de kan få nødvendige avklaringer av rettstilstanden.

Hovedinntrykket av sakene som er omgjort er imidlertid at nemnda gjennomgående gjør bredere avveininger av ulike hensyn enn det Datatilsynet legger til grunn i sine vedtak. Dette kan være en indikasjon på at Datatilsynet ikke i alle saker gjør tilstrekkelige avveininger av ulike hensyn og for ensidig vurderer konsekvensene for personvernet.

3.2.2 Tilsynsrolle og ombudsrolle kan kombineres

Tilsynsrollen og rollen som vedtaksmyndighet er klart definert i regelverket. Ombudsrollen derimot er ikke like tydelig. I personopplysningsloven brukes ikke betegnelsen ombud, men det sies at Datatilsynet skal "identifisere farer for personvernet, og gi råd om hvordan de kan unngås eller begrenses", "gi råd og veiledning i spørsmål om personvern..." og "etter henvendelse eller av eget tiltak gi uttalelse i spørsmål om behandling av personopplysninger".

I lovutredningen som lå til grunn for personopplysningsloven står det at i de tilfellene hvor tilsynet ikke finner det mulig eller hensiktsmessig å bruke sin påleggskompetanse, kan det være aktuelt å utøve en ombudsfunksjon. Datatilsynets ombudsfunksjonen ble her definert som det å "...komme med

*kritikk og sette søkelyset på problemstillinger som er viktige ut fra personvern hensyn.*¹⁰

I Datatilsynet fremheves det at ombudsrollen er tuftet på regelverket, analyser fra gjennomførte tilsyn og verdien om personvern. Vi blir også fortalt at det var planlagt helt fra starten, dvs. allerede i forbindelse med forarbeidene til personregisterloven, at Datatilsynet skulle ha en ombudsrolle.

I Personvernkomisjonens rapport ble Datatilsynets tilsynsrolle og ombudsrolle drøftet. Kommissjonen peker på at det ikke er uproblematisk at det forvaltningsorganet som treffer enkeltvedtak og utøver myndighet etter personopplysningsloven, er det samme organet som har som oppgave å tale personvernets sak. Det var likevel kun et mindretall på én person i utvalget som foreslo å rendyrke Datatilsynet som et personvern tilsyn og at det samtidig ble opprettet et frittstående personvernombud.

På spørsmål om hvordan rollekombinasjonen oppleves og ivaretas, gir medarbeiderne i Datatilsynet uttrykk for at det er viktig at Datatilsynet har begge roller og at det ikke er vanskelig å kombinere rollene. Inntrykket som gis er at særlig juristene har et svært bevisst forhold til når de treffer vedtak etter personopplysningsloven og når de uttaler seg i kraft av Datatilsynets ombudsrolle.

Eksterne informanter mener at Datatilsynet er ryddige i sin vedtaksrolle. Hovedtyngden av de eksterne informantene gir også uttrykk for at det ikke er problematisk at Datatilsynet både har en tilsynsrolle og en ombudsrolle, selv om det pekes på at det må være krevende for Datatilsynet. De antar at det må være vanskelig å være tilstrekkelig klare på når de opptrer som myndighetsorgan, og når de skifter rolle og opptrer som ombud. Flere viser til at det ikke er uvanlig i norsk forvaltning at virksomhetene skal ivareta ulike oppgaver og ulike roller. Det er f.eks. vanlig at tilsynsorganer driver med utstrakt rådgivningsvirksomhet. Det er imidlertid ikke vanlig at ombudene har så omfattende myndighetsansvar, eller at tilsynene har en så tydelig ombudsrolle som det Datatilsynet har. Noen eksterne informanter mener at Datatilsynet bruker ombudsrollen i for stor grad, at de ikke skiller klart nok mellom rollene og at de til tider fremstår mer som politisk aktør enn som forvaltningsorgan.

Det har også kommet synspunkter på at Datatilsynet ikke alltid etterlever alminnelige normer og spilleregler i forvaltningen. Eksempler som nevnes i den forbindelse er at Datatilsynets tidligere direktør henvendte seg direkte til Stortinget for å få økt tilsynets bevilgning, og at Datatilsynet ved enkelte anledninger har vært uvillige til å akseptere kjennelser i nemnda som har gått dem imot. Det har også kommet kritikk mot Datatilsynet fra andre forvaltningsorganer for at de har gått ut i media uten først å varsle virksomheten saken gjelder. Noen mener dette vitner om manglende forvaltningskompetanse og at ombudsrollen trekkes for langt.

¹⁰ NOU 1997:19 *Et bedre personvern – forslag til lov om behandling av personopplysninger*

På den annen side er flere informanter fra Datatilsynet opptatt av at det er uheldig når ledere og medarbeidere i andre offentlige virksomheter har manglende kunnskap om, og liten forståelse for Datatilsynets spesielle rolle og stilling i forvaltningen. Enkelte viser til at det er viktig at Datatilsynet som uavhengig organ skal kunne gå aktivt ut og bruke ombudsrollen ikke bare mot private virksomheter, men også mot andre offentlige etater når personvernet utfordres.

3.3 Sterkere vektlegging av rådgivning og veiledning

Datatilsynet har lenge vært opptatt av å være i dialog med sentrale beslutningstakere, bl.a. var tilsynets første direktør, Helge Seip, en pådriver for dette. Samtidig viser flere eksterne informanter til at de opplever at Datatilsynet har styrket sin veilednings- og rådgivningsrolle den siste tiden og at dette er positivt. Flere eksterne informanter – både offentlige og private aktører – gir uttrykk for at det fungerer godt når Datatilsynet kan gi råd om ivaretagelse av personvern hensyn tidlig i prosesser, heller enn at virksomhetene får ”smekk på fingeren” for ikke å ha oppfylt kravene. Forholdet mellom virksomheten og Datatilsynet blir også mer preget av tillit og samarbeid enn av konflikt.

Vi har også merket oss at Datatilsynet får ros for at de har satset mer på samarbeid med bransjeorganisasjoner om informasjons- og kompetansetiltak.

Noen virksomheter viser til at de tidligere har hatt et anstrengt forhold til Datatilsynet fordi de har opplevd at tilsynet har gått ut i media og kommentert saker på en måte som virksomheten har opplevd som uheldig. Dette har vært medvirkende til at de til dels har sett på Datatilsynet med en viss skepsis. Inntrykket fra intervjuene er imidlertid at disse virksomhetene nå opplever at Datatilsynet i større grad legger opp til å være en støttespiller, og at dette fører til økt tillit og bedre ivaretagelse av personvern hensyn.

Sett i lys av behandlingsansvarliges behov for forutberegnelighet, var noen av de eksterne informantene inne på at de foretrekker en god dialog og åpenhet overfor Datatilsynet i forkant, framfor å bli eksponert i mediene. Et eksempel på dette var f.eks. ønsket om å bli varslet i god tid før deres tilsynsrapport blir publisert. Samtidig viste de samme informantene forståelse for Datatilsynets rolle som tilsynsorgan og ønsket ikke på noen måte å hindre at resultatene av tilsynet ble offentlig.

Spørsmålet om rådgivningsrollen kommer i konflikt med tilsynsrollen er i liten grad berørt av våre informanter. De som har kommentert dette har stort sett gitt uttrykk for at det er hensiktsmessig at Datatilsynet har begge rollene. Det har imidlertid blitt nevnt at det krever god rollebevissthet for å sikre at man ikke kommer i en situasjon der Datatilsynet skal kontrollere en virksomhet som de tidligere har gitt konkrete råd til.

Internt i Datatilsynet er det gjennomgående stor oppslutning om strategien for større grad av veiledning og samarbeid. Enkelte gir imidlertid uttrykk for at de er spente på hvordan denne strategien vil fungere. De viser til at Datatilsynet under tidligere direktør var veldig prinsipielle i forhold til sin uavhengighet og

sin ombudsrolle, og at det er viktig at de fortsatt kan være det når det viser seg å være behov for det.

3.4 Enighet om prioritering av satsingsområder

Personopplysningsloven har et bredt virkeområde, noe som innebærer at Datatilsynet har en myndighetsrolle overfor mange ulike typer virksomheter og at ombudsrollen også favner bredt. For en liten virksomhet som Datatilsynet betyr dette at det er behov for prioritering av temaer eller sektorer.

I virksomhetsplanen for 2011 har Datatilsynet prioritert 22 fokusområder. Disse inkluderer også administrasjon og den generelle kommunikasjonsvirksomheten. For øvrig er bl.a. områdene helse, arbeidsliv, justissektoren, samferdsel, telekom/internett/web 3.0, sosiale medier og innebygd personvern høyt prioritert. Gjennom intervjuene med ansatte i Datatilsynet fremkommer det at det er stor grad av enighet om valg av prioriterte områder.

Mange peker på at det er særlig viktig at Datatilsynet har et kritisk blikk på offentlig sektors ivaretagelse av personvern. Stat og kommune behandler i stor grad sensitive personopplysninger, og er således en viktig målgruppe for Datatilsynet. Som en av de eksterne informantene påpekte er markedsmechanismene også fraværende i offentlig sektor. Dersom man er misfornøyd med måten teleoperatøren ivaretar personvern hensyn kan man bytte leverandør. Det samme er imidlertid ikke mulig i samme grad med tjenester fra det offentlige.

Også blant de eksterne informantene er det stor grad av oppslutning om Datatilsynets valg av innsatsområder. Alle er enige om at det offentlige er en viktig målgruppe for Datatilsynet, men enkelte har pekt på at Datatilsynet i for stor grad er opptatt av forskningsregistre, og at også bør prioritere problemstillinger knyttet f.eks. til tilgang til pasientjournaler.

Selv om det i hovedsak er bred intern enighet om prioriteringen av Datatilsynets hovedområder, viser intervjuene at det er ulike synspunkter på hva som bør vektlegges hhv. mer eller mindre. Datatilsynet har tradisjonelt lagt stor vekt på å være "Folkets Datatilsyn", dvs. å være lett tilgjengelig for spørsmål fra allmennheten og prioritere saker som berører enkeltmennesker. Noen mener dette fortsatt er en svært viktig rolle for Datatilsynet, selv om det er krevende å ivareta den samtidig som det er relativt lav interesse for personvern i befolkningen. Andre mener at man har lagt for stor vekt på å være "Folkets Datatilsyn", og at det bl.a. har ført til for lite vektlegging av en mer systematisk utvikling av bransjenormer.

Kameraovervåking er et område flere mener kan nedprioriteres. Det vises til at kameraovervåking har blitt svært omfattende, og at Datatilsynet uansett ikke kan føre tilsyn med alt. Publikums aksept for kameraovervåking f.eks. på kjøpesentre er også stor. Flere mener derfor at kontrollansvaret på dette området f.eks. kan overføres til kommunene som har ansvaret for reguleringsplaner. Andre igjen mener at kameraovervåking er et synlig utslag av overvåkingssamfunnet, og at spørsmål om overvåking, f.eks. av arbeidsplasser uansett bør være en oppgave for Datatilsynet.

Slettmeg.no er et prosjekt som mange både internt og eksternt oppfatter som svært vellykket. Det har imidlertid blitt pekt på at dette er et prosjekt som er i grenseland mot forbrukersaker. Slettmeg.no er et eget prosjekt, men er naturligvis sterkt koblet til Datatilsynets øvrige virksomhet. Det har derfor blitt reist spørsmål ved om prosjektet kan oppfattes å handle på vegne av Datatilsynet – og med regelverket i ryggen – når de henvender seg til ulike aktører for å anmode om at personopplysninger slettes.

Flere av informantene internt er opptatt av at Datatilsynet uansett har for få ressurser til å kunne fordype seg tilstrekkelig i fagområder eller spesielle problemstillinger. Prioriteringer av områder/temaer og oppgaver vil derfor alltid være viktig. Noen mener at man har nådd et metningspunkt når det gjelder satsingen mot barn og unge, mens andre mener at helseområdet trekker for mange ressurser. De som jobber på helseområdet ser imidlertid behov for at dette prioriteres enda sterkere og får økte ressurser. Andre igjen mener at samferdselssektoren bør prioriteres høyere.

Når det gjelder oppgavetyper så peker enkelte informanter i Datatilsynet på at telefoner tar mye tid, og at dette bl.a. går på bekostning av behandlingen av konsesjonssøknader. Det har også blitt stilt spørsmål ved hvor mye Datatilsynet oppnår ved å utarbeide hørings svar. Høringer tar mye tid i Datatilsynet og det har da blitt pekt på at man kanskje kan oppnå bedre resultater ved å tilby Datatilsynets kompetanse og rådgivning tidlig i prosesser. På den annen side har det også kommet synspunkter på at høringsuttalelser alltid må prioriteres og at Datatilsynet har en plikt til å informere lovgiver om sine vurderinger.

Den løpende saksbehandlingen er kanskje den oppgavetyper flest mener kan prioriteres lavere. Flere peker på at det ikke er behov for å besvare alle henvendelser fra publikum like grundig. Det kan i større grad benyttes standardbrev og mer publikumsveiledning kan legges ut på nettsidene. Blant enkelte er det imidlertid usikkerhet knyttet til hvorvidt Datatilsynet kan gjøre denne typen avgrensning av oppgavene innenfor rammen av lovverket. Det pekes også på at en nedprioritering av slike henvendelser vil svekke rollen som "Folkets Datatilsyn".

3.5 Tilsynsrollen ikke helt funnet sin form

3.5.1 Sterk vektlegging av omfang av tilsyn

Tilsyn er helt sentral myndighetsoppgave for Datatilsynet. Som en følge av tilpasning til EUs personverndirektiv og overgangen fra personregisterloven til personopplysningsloven i 2001, ble hovedtyngden av Datatilsynets arbeid flyttet fra forhåndskontroll (konsesjoner) til etterkontroll. Dette har medført en sterkere vektlegging av tilsynsoppgavene.

I intervjuene i Datatilsynet har det fremkommet at oppgavene knyttet til tilsyn krevde kulturendring i virksomheten. Tidligere var Datatilsynet preget av ren saksbehandling – dvs. saker inn og saker ut. Tilsyn krevde en helt annen tilnærming, og det ble utarbeidet egne planer for tilsynsvirksomheten.

Det pekes også på at man fortsatt er i en oppbyggingsfase på tilsyn, og at det har tatt tid å få tilsynsfunksjonen til å fungere godt. Det har bl.a. tidligere vært et problem at mange jurister ikke har ønsket å drive tilsynsvirksomhet.

20-25 prosent av Datatilsynets ressurser brukes på tilsyns- og kontrollvirksomhet. Tilsyn har også en dominerende plass i årsmeldingen til Datatilsynet. Tilsynsvirksomheten blir også svært synlig fordi det har vært sterk vekt på antallet tilsyn. FAD stilte frem til 2008 resultatkrav om antall tilsyn (minst 130 tilsyn per år), og dette har ført til et sterkt fokus på omfanget av tilsyn.

Intervjuene viser at en del medarbeidere er kritiske til den vektleggingen det har vært på omfanget av tilsyn. De mener den ensidige vektleggingen av antall tilsyn har ført til at Datatilsynet ikke har vært gode nok på å prioritere hovedområder for tilsyn etter en helhetlig risiko- og vesentlighetsvurdering.

Enkelte peker også på faren for at det positive ved å følge en tilsynsplan blir borte. De er opptatt av at ikke alle oppgaver må bli prosjekter og at det var greit at FAD stilte krav om antall tilsyn.

3.5.2 Behov for bedre risikovurderinger og bedre oppfølging av tilsyn

FAD stiller ikke lenger krav om antall gjennomførte tilsyn, og Datatilsynet har nå en større grad av risiko- og vesentlighetsvurdering i valg av tilsynsområder og tilsynsobjekter enn tidligere. I forbindelse med virksomhetsplanleggingen for 2011 er det opprettet egne tilsynsgrupper på tvers av avdelingsgrensene, dvs. grupper bestående både av teknologer og av jurister. Tidligere ble juristene lånt ut til Tilsyns- og sikkerhetsavdelingen for å drive tilsyn i en periode, men erfaringene viste at enkelte jurister var misfornøyde med kun å drive tilsyn og at erfaringene de satt med etter endt tilsynsperiode ikke ble godt nok fulgt opp/videreført. Dagens tilsynsgrupper på ulike fagområder har også større mulighet til raskt å kunne gjennomføre et tilsynsbesøk dersom de vurderer at det er behov for dette.

Flere peker på at Datatilsynet fortsatt kan bli bedre i å vurdere risiko og vesentlighet i valget av tilsynsområder og tilsynsobjekter. Et eksempel som ble nevnt internt i Datatilsynet var satsingen på tilsyn overfor tannleger. Enkelte mente dette var en underlig prioritering med tanke på alle utfordringene som finnes innenfor helseområdet. Det pekes også på at tilsyn i større grad bør baseres på erfaringene fra saksbehandlingen som foretas i Juridisk avdeling.

Datatilsynet har utviklet tilsynsvirksomheten sin siden oppstarten for 10 år siden i retning av større grad av risikobasert tilsyn. Riksrevisjonen reviderte i 2010 Datatilsynets tilsynsvirksomhet for å vurdere om virksomheten har gode systemer for intern kontroll og planlegging av tilsyn. Riksrevisjonen påpeker at Datatilsynet ikke gjennomfører etterkontroller for å sikre at tidligere påviste avvik blir lukket. Revisjonen viser videre til at Datatilsynet i liten grad kan vise til resultater av arbeidet mot åtte bransjeaktører som tilsynet selv har lagt opp til å ha kontakt med. Riksrevisjonen konkluderer med at ”det er vanskelig å

avgjøre om måloppnåelse og resultater står i et tilfredsstillende forhold til fastsatte mål og resultatkrav og til ressursbruk.”¹¹

Datatilsynet er opptatt av å se tilsyn som ett av flere virkemidler de har til rådighet, og bruker også tilsyn som et virkemiddel for å få mer kunnskap om et område. Enkelte internt i Datatilsynet mener man bør samle seg mer om utvalgte temaer i tilsynsvirksomheten.

3.6 Ulike syn på ordningen med personvernombud

Ordningen med personvernombud er ett av flere virkemidler Datatilsynet har til rådighet. Vi er kjent med at ordningen med personvernombud skal evalueres særskilt i løpet av 2011. I denne sammenheng vil vi likevel presentere de funnene fra intervjuene som belyser hvordan denne ordningen fungerer.

Datatilsynet beskriver oppgavene og rollen til personvernombud på følgende måte på sin hjemmeside:

Ombudet er en ressursperson som enten er ansatt i virksomheten eller er en ekstern person, som har som oppgave å:

- Føre oversikt over virksomhetens behandling av personopplysninger
- Påse at ledelsen i virksomheten har etablert et system for internkontroll
- Bistå personer som er registrert (kunder/borgere)
- Besvare spørsmål om personvern internt i virksomheten
- Påpeke brudd på personopplysningsloven overfor ledelsen
- Være en kontaktperson ved henvendelser fra Datatilsynet
- Holde seg orientert om utviklingen innen personvern

3.6.1 Personvernombud har svak regelverksforankring

Personvernombud har svak regelverksforankring. Til tross for dette har Datatilsynet i tiden etter at den nye personopplysningsloven trådte i kraft, satset mye på å utvikle ordningen.

Personopplysningsloven har ingen bestemmelser om personvernombud, og ordningen ble heller ikke tillagt vekt i forarbeidene til loven. Den har imidlertid en viss forankring i Personopplysningsforskriften. Forskriftens § 7-12 bestemmer at Datatilsynet kan gjøre unntak fra meldeplikten etter personopplysningsloven §§ 31-32 dersom den behandlingsansvarlige utpeker et såkalt personvernombud.¹² Dertil kommer bestemmelsen i forskriftens § 7-12, som omhandler behandling av personopplysninger i forbindelse med et forskningsprosjekt: *Behandling av personopplysninger i forbindelse med et forskningsprosjekt er unntatt konsesjonsplikt dersom prosjektet er tilrådd av personvernombud.*¹³ Ordningen ble også utdypet noe i kgl. res. av 15. desember 2000 om fastsettelse av forskrift til loven.

¹¹ Brev fra Riksrevisjonen til Datatilsynet av 17.3.2011

¹² I Høringsnotat om personopplysningsloven (JD/Lovavdelingen, juni 2009, S nr. 200904400) kap. 9. Personvernombud, s. 76 – 77

¹³ Unntaket gjelder ikke forskningsprosjekter av stort omfang og lang varighet, samt forskning på store datasett som ikke er pseudonymisert eller aidentifisert på annen måte.

I EUs personverndirektiv knyttes ordningen opp til muligheten for å gjøre unntak fra meldeplikten. Ordningen nevnes også i forbindelse med forhåndskontroll av behandlinger som innebærer særlige personvernmessige konsekvenser. Direktivet fastsetter ingen øvrige krav til ordningen, men i fortalen (punkt 49) blir det understreket at i den grad et ombud oppnevnes, så skal det kunne fungere uavhengig av den behandlingsansvarlige.

Personvernombud er i varierende utstrekning utviklet i EU/EØS-landene. Ordningen er lite utviklet i Finland og Danmark, mens den har fått en relativt sterk posisjon i svensk personvernlovgivning. I Norge er personvernombudets rettslige stilling, herunder forholdet til Datatilsynet, et sentralt punkt i det pågående arbeidet med revisjon av personopplysningsloven.¹⁴

3.6.2 Datatilsynets videreutvikling av ordningen med personvernombud

Da tilsynet for første gang la ut informasjon om personvernombud på sin nettside (20.02. 03), ble det vist til positive erfaringer med ordningen i Sverige. Der var det etablert nærmere 3000 personvernombud, som fungerte som ombud for nærmere 5000 virksomheter. I følge kontaktpersonen for den svenske Datainspeksjonen hadde ordningen der bidratt til å øke folks bevissthet om rettigheter og plikter knyttet til personopplysninger.

I Norge ble det i første omgang etablert fem ombud. Ordningen har vokst raskt. Ved utgangen av meldingsåret 2010 var det registrert 173 personvernombud, som til sammen representerte 350 virksomheter innenfor ulike bransjer over hele landet.

Tabell 3. Utbredelse/vekst i personvernordningen de siste årene

Årstall	Antall ombud	Antall virksomheter med ombud
2006	63	238
2007	95	Ca. 275
2008	124	300
2009	151	300
2010	173	350

Personvernombud er ikke en enhetlig ordning. De aller fleste ombudene er interne, men et forholdsvis stort antall virksomheter har knyttet til seg et eksternt ombud. Blant de eksterne ombudene er det noen få som representerer et stort antall virksomheter.

Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD)¹⁵ har siden 2003 hatt et stort ansvar som personvernombud i universitets- og forskningssektoren. NSD har inngått avtaler med over hundre institusjoner som har ansvar for

¹⁴ ”Utredene (Schartum/Bygrave (2006)) peker på at ordningen med personvernombud er uklart formulert, mangelfullt integrert i personopplysningsloven og uensartet praktisert, jf. rapporten side 129”. Kilde: Datatilsynets høringsuttalelse – etterkontroll av personopplysningsloven.

¹⁵ NSD er et aksjeselskap eid av Kunnskapsdepartementet.

forskningsprosjekter der personopplysninger inngår.¹⁶ En annen spesiell ordning er utviklet i helsesektoren. Personvernombudet ved Oslo Universitetssykehus (OUS) har ombudsfunksjon for all forskning som ikke omfattes av helseforskningsloven ved en rekke helseforetak og sykehus i hovedstadsregionen.

En rekke virksomheter både i privat og offentlig sektor kjøper ombudstjenester i markedet. Som regel dreier det seg om en til en avtaler med en advokat eller en annen ekspert.

Datatilsynet benytter en rekke forskjellige virkemidler for å styrke ordningen med personvernombud både kvantitativt og kvalitativt. De har utarbeidet en veileder som inneholder tolkninger av relevant regelverk og beskriver de konkrete oppgavene og forpliktelsene til personvernombud, og hva som forventes av virksomhetene.¹⁷ Det arrangeres også opplæringskurs for nye ombud, innføringskurs i internkontroll og informasjonssikkerhet, juridiske fordypingskurs og andre kompetanseutviklende tiltak for ombudene. I 2010 var det knyttet en prosjektleder i full stilling til å administrere og følge opp ordningen, og Datatilsynet brukte i overkant av to årsverk til dette formålet.

Ordningsen med personvernombud har vært betraktet som en prøveordning. Tilsynet foreslår i sin høringsuttalelse til etterkontroll av personopplysningsloven at ordningen forankres i lov, ved at Datatilsynet pålegges en plikt til å legge til rette for opprettelse av uavhengige personvernombud.¹⁸

3.6.3 Erfaringer og synspunkter

Våre informanter i Datatilsynet mener at den innsatsen som er gjort over lang tid, har vært formålstjenlig. De understreker at for Datatilsynet er kontakten med personvernombudene en viktig informasjonskilde. På områder hvor personvernombudene er aktive og profesjonelle, bidrar de også til godt samarbeid mellom myndighet og virksomhet i forbindelse med tilsyn.

Tilsynet tok i 2010 initiativ til en evaluering av ordningen med personvernombud. Det ble gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot alle virksomhetene som har personvernombud, der de fikk svar fra 65 prosent.¹⁹ Det framgår her at selv om ombudene stort sett er godt fornøyd med den kursvirksomheten som tilbys, etterlyses det mer bransjerettet kursvirksomhet, bransjeforum og nettverk for felles erfaringsutveksling. Flere av Difis eksterne informanter har gitt uttrykk for lignende synspunkter.

¹⁶ Avtalen omfatter samtlige universiteter og vitenskaplige og statlige høyskoler, private høyskoler, en rekke forskningsinstitusjoner i instituttsektoren, flere helseforetak, enkelte konsulentselskap med mer.

¹⁷ Veilederen ble sist oppdatert i nov. 2007

¹⁸ Datatilsynets høringsuttalelse, 30. okt. 2009, kap. 13, s.42

¹⁹ Videre ble det foretatt en nærstudie av hvordan ordningen med personvernombud praktiseres i et utvalg virksomheter. På grunnlag av resultatene vil tilsynet vurdere nytten av eksisterende tiltak, og om måten ordningen praktiseres er formålstjenelig. En kort oppsummering av spørreundersøkelsen ble lagt ut på Datatilsynets hjemmeside i 2010.

Flere eksterne informanter i vår undersøkelse mener at Datatilsynet lenge har vært for lite opptatt av hvordan ordningen med personvernombud har fungert i praksis. I følge disse informantene burde tilsynet ha undersøkt hvordan ordningen fungerer i det store og hele. De mener Datatilsynet har satset for mye på nyrekruttering, og for lite på å følge opp og skolere de ombudene som allerede er innmeldt. Tilsynet har antatt at ombudsordningen har stor betydning for personvernet, og viser ofte til de stedene hvor erfaringene er gode.

Personvernombudenes svar på undersøkelsen fra 2010 tyder på at en stor andel av ombudene har problemer med å finne ut av hvordan de skal utøve rollen sin. Mange gir uttrykk for at de opplever manglende gjennomslag og gehør i virksomheten.

Flere av Difis informanter peker på at Datatilsynet kan ha gitt et feil signal når de har "lokket" virksomhetene til å etablere ombud, begrunnet med at det er ressursbesparende, omdømmebyggende og gir mulighet for fritak fra meldeplikten.

Noen av våre informanter sier de har merket at Datatilsynet lenge har slitt med å finne en god form i sitt arbeid med ombudsordningen. Det har vært flere endringer i måten arbeidet har vært organisert internt. Virksomheter som har hatt ombud i mange år, har måttet forholde seg til flere nye kontaktpersoner i tilsynet.

De fleste av våre eksterne informanter er positivt innstilt til videreføring av ordningen i en eller annen form. Flere er imidlertid kritiske til at personvernombudene omtales som "uavhengige", uten at det defineres hva uavhengigheten innebærer. Disse informantene mener det er behov for nytt regelverk som definerer ombudenes oppgaver og forpliktelser både overfor Datatilsynet, behandlingsansvarlige i virksomhetene og de som blir registrert.

Noen av våre informanter mener også at en uklar rolle for personvernombudene kan bidra til at linjeledelsen "fratas" ansvaret for personvern. De legger vekt på at personvernombud ikke kan gjøres personlig ansvarlig, hverken for internkontrollen, eller for at regelverket om personvern etterleveres i virksomheten. Personvernombudenes oppgaver og roller bør derfor avgrenses til å gi råd og yte bistand i forbindelse med internkontroll, avviksrapportering, sikkerhetsrevisjon osv.

4 Interne faktorer som påvirker måloppnåelsen

I kapittel 3 redegjorde vi bl.a. for hvilke resultater Datatilsynet har oppnådd, samt hvordan tilsynet utøver sine roller og løser sine oppgaver. I kapittel 4 vil vi presentere funn knyttet til interne faktorer som påvirker Datatilsynets måloppnåelse og mulighetene for en god oppgaveløsning, jf. analysemodellens pkt. 3 a. Funnene som belyses her, er i hovedsak basert på intervjuene i Datatilsynet, og supplert med noen eksterne informanternes synspunkter der det har vært relevant.

4.1 Flat struktur – ubyråkratisk organisasjon

4.1.1 Fra tradisjonell organisering til matriseorganisering?

Datatilsynet er som tidligere nevnt organisert i fire avdelinger. Et samlet inntrykk var at de ansatte er rimelig fornøyde med dagens organisering, men åpne for å vurdere en flatere organisasjonsstruktur i Juridisk avdeling og Tilsyns- og sikkerhetsavdelingen. Det ble også pekt på at det er behov for mer samarbeid og bedre samhandling mellom avdelingene, spesielt de to fagavdelingene.

I Juridisk avdeling har de i dag etablert tre faggrupper for å ivareta sentrale samfunnsområder mer effektivt og for å kunne bygge opp spesialkompetanse. Det er etablert faggrupper for:

- Helse, forskning, velferd, barn og unge
- Arbeidsliv, idrett, kamera, direkte markedsføring, økonomi og samferdsel
- Justis, internasjonalt, tele/internett

Vårt inntrykk er at faggruppene fungerer bra, ved at de både har bidratt til å effektivisere og profesjonalisere arbeidet. Ordningen med faggrupper er også et tema som Datatilsynet for tiden er i ferd med å evaluere selv.

Tilsynsavdelingen har inntil nylig vært avhengig av å "låne" jurister for noen måneder av gangen fra Juridisk avdeling. Denne ordningen har ikke vært optimal, hverken for de juristene som har deltatt, eller for arbeidsgangen i Tilsynsavdelingen. Ett problem har vært at det har vært satt av for kort tid for utlånet av den enkelte jurist, om lag seks måneder, til at vedkommende kunne være med på hele arbeidsprosessen med tilsyn på et bestemt fagområde (jf. kapittel 3). Dette er imidlertid endret gjennom opprettelsen av egne tilsynsgrupper på tvers av avdelingene.

Informasjonsavdelingen bidrar i dag med ulike former for kommunikasjons- og formidlingsarbeid i samarbeid med de to fagavdelingene, og har en del selvstendige oppgaver som å drifte Datatilsynets nettside, slettmeg.no, produksjon av materiell som veiledninger, brosjyrer, filmer mv. De jobber ofte prosjektrettet og har fått til et godt samarbeid med fagavdelingene. Avdelingen har over flere år arbeidet systematisk og strategisk for å få til dette, og har også lykkes godt med noen større satsninger som for eksempel undervisningsopplegget og nettsidene "Du bestemmer" og slettmeg.no-satsingen. Disse

produktene er kreativt utformet og oppleves av informantene å være godt tilpasset målgruppene i form og innhold.

Et annet kjennetegn ved Datatilsynets kommunikasjonsvirksomhet, er at de er svært aktive i forhold til mediene. Dette krever imidlertid at informasjonsavdelingen er godt integrert og blir tidlig involvert i aktuelle saker.

I forbindelse med at det er laget en virksomhetsplan som omfatter alle områder og medarbeidere i Datatilsynet, ble det lagt opp til forsøk med nye organisasjons- og arbeidsformer. Virksomhetsplanen som gjelder for 2011, er basert på at det etableres en rekke prosjektgrupper på tvers av avdelinger og faggrupper. Formålet er å få riktig sammensetning av fagkompetanse og skape større fleksibilitet i oppgaveløsningen. Foreløpig er det ikke gjort endringer i den formelle beslutningsstrukturen, og medarbeiderne har fortsatt tilhørighet til "egen" avdeling. Men både blant lederne og andre medarbeidere var det flere som ga uttrykk for at de var klare til å ta noen forsiktige skritt videre i retning av en team/matriseorganisering.

Både direktøren og avdelingsdirektørene var oppmerksomme på at en slik organisering stiller store krav til samarbeid i ledergruppen. Inntrykket vårt er at Datatilsynet har en velfungerende ledergruppe, og at medarbeiderne ser det som positivt at "det er kort vei" til ledelsen. Ledelsen oppfattes å være lydhør både overfor medarbeidere og eksterne samarbeidsparter.

I forbindelse med Datatilsynets pågående strategiprosess er de i gang med en vurdering av organiseringen. Ett av de uavklarte spørsmålene dreier seg om plassering av personalansvar. Et annet spørsmål er om det formålstjenlig at juristene, som hovedregel, fortsatt skal samles i én avdeling.

Mange informanter i Datatilsynet fremhever at organisasjonen er liten og veldig lite byråkratisk. De er heller ikke veldig opptatt av å få flere stillinger, selv om mange peker på at de har flere oppgaver de gjerne skulle hatt ressurser til å gjennomføre. Dette illustreres ved utsagnet "*uansett hvor store vi er kommer vi til å ha for mye å gjøre*". Andre peker på at det å være en såpass liten organisasjon også gjør at man får gjort ting raskt.

Både blant lederne og medarbeiderne er flere imidlertid opptatt av at Datatilsynet ville vært mer tjent med et mer "romslig" budsjett. Det ble i den forbindelse påpekt at forholdene ligger dårlig til rette for faglig og administrativ utvikling når budsjettmidlene bindes opp i form av lønnsutgifter, husleie og regulær drift. Datatilsynet har hatt stor nytte av øremerkede ekstra bevilgninger til nye informasjonstiltak med mer, men noen peker samtidig på at det er ønskelig med større handlingsrom innenfor den ordinære budsjetttrammen.

Regionalisering av Datatilsynet slik personvernkommissjonen foreslo, vurderes ikke som aktuelt blant våre informanter fra Datatilsynet. Innvendingene handler først og fremst om at det juridiske personvernmiljøet er lite, og at det vil være vanskelig å rekruttere nødvendig kompetanse til en større, desentralisert organisasjon.

4.1.2 Verdibasert kultur og godt arbeidsmiljø

Flere av informantene i Datatilsynet peker på et godt arbeidsmiljø med spennende og varierte arbeidsoppgaver. Det pekes også på at det er et sterkt engasjement for personvern hos alle medarbeidere, og at det er positivt at de deler et felles verdisyn. Det skaper engasjement for arbeidsoppgavene og gjør at medarbeiderne strekker seg langt for arbeidsplassen sin. Flere viser til at dette er en av grunnene til at Datatilsynet får gjort mye med relativt begrensede ressurser. Det ble også nevnt som betegnende for Datatilsynet at medarbeiderne er samstemte, dedikerte og selvdrevne.

Mange fremhevet det gode arbeidsmiljøet i Datatilsynet. Organisasjonen er ikke større enn at alle medarbeidere samles rundt et stort, felles bord til lunsj, og det er lett å ta kontakt med kollegaer på tvers av avdelingsgrensene.

Til tross for at alle fremhevet det gode arbeidsmiljøet, fellesskapet og at det samarbeides godt på tvers på mange områder i Datatilsynet, er inntrykket at identiteten for mange er knyttet til avdelingen. Dette forsterkes av at avdelingene er sammensatt av ulike profesjoner – en avdeling med nesten utelukkende jurister og en avdeling som domineres av teknologer. Mens noen informanter mener at mer profesjonsnøytrale avdelinger vil gi bedre samarbeidsklima, mener andre at en slik omorganisering er lite formålstjenlig.

Flere viser også til at informasjonsflyten mellom avdelingene ikke alltid er like god. Det gjelder ikke bare fagavdelingene imellom, men også mellom fagavdelingene og administrasjonsavdelingen. Mange er også generelt opptatt av at informasjonen til den enkelte medarbeider kan forbedres, selv om det arrangeres allmøter hver uke.

Det blir imidlertid også presisert fra mange at samarbeidet mellom avdelingene og profesjonene stadig blir bedre, bl.a. gjennom samarbeid om tilsyn, arbeidet med virksomhetsplan og opprettelsen av faggrupper og prosjekter på tvers av avdelingene.

4.2 Tradisjonelle arbeidsformer

4.2.1 Sak inn sak ut

Selv om medarbeiderne ser på Datatilsynet som en ubyråkratisk organisasjon, er de likevel tillagt mange myndighetsoppgaver. Vårt inntrykk er at likebehandling av alle brukere og henvendelser lenge har vært et sentralt prinsipp. Det er kanskje først og fremst i Juridisk avdeling at prinsippet om likebehandling, og at Datatilsynet skal være "folkets datatilsyn", er fremtredende. Arbeidsformen i denne avdelingen har først og fremst vært løpende saksbehandling, og sakene kan variere fra å være svært komplekse til enkel rådgivning.

Flere av informantene i Datatilsynet pekte på at saksbehandlingsarbeidet kan effektiviseres (se også kapittel 3). Økt bruk av bransjenormer, veiledere, nettsider og standardbrev ble nevnt som muligheter for å effektivisere Datatilsynets arbeid. Hvorvidt slike løsninger er mulige å tilby som alternativ rådgivning innenfor rammene av forvaltningsloven, er til vurdering.

Godt tilrettelagt informasjon på nettet om virksomhetens ansvar og oppgaver, er helt sentralt for offentlige virksomheter i dag. Tilrettelegging for selvbetjeningsløsninger på nett på egnede områder kan også bidra til å avlaste virksomhetene. Det synes å være bred enighet om at det er behov for oppgradering av Datatilsynets nettsider, og vi er kjent med at det for tiden arbeides med å etablere dette.

En innvending som har kommet fra enkelte interne og eksterne informanter er at saksbehandlingstiden av og til blir for lang (jf. kapittel 3.1), samt at noen enkeltsaker "blir liggende". I virksomhetsplanen er det lagt inn tre restanseuker i løpet av året for å kunne komme à jour med innkomne saker. Det arbeides også med planer om flere tiltak som skal sikre at saksbehandlingstiden blir forsvarlig på noe lengre sikt. Det dreier seg på den ene siden, om bedre arbeidsledelse og nye rutiner, på den andre siden om å utvikle kriterier for å vurdere hvilke sakstyper som skal vies særlig stor oppmerksomhet.

4.2.2 Lite samlet analyse av enkeltsaker

Datatilsynets informasjonstilfang omfatter mange kanaler, som henvendelser fra brukere på telefon, e-post og brev, meldingsdatabasen, konsesjonssøknader, medieovervåkingssystemer mv.

Flere interne og eksterne informanter pekte på at det kunne vært nyttig for Datatilsynet å satse mer på å analysere den informasjon de allerede har tilgang til. Dette gjelder særlig saksbehandlingen, der man i liten grad har prioritert å gjøre mer helhetlige analyser av det samlede sakstilfanget. Vektleggingen har tradisjonelt vært på å behandle enkeltsakene i "riktig rekkefølge", og det har ikke vært prioritert å foreta overordnede analyser av sakene eller se sakene mer i sammenheng.

I virksomhetsplanen for 2011 er det lagt opp til å utarbeide mer systematiske analyser av sentrale problemstillinger som kommer til Juridisk avdeling og som behandles eller følges opp på annen måte. Det skal også vurderes å lage veiledere på grunnlag av dette. Det ble også pekt på at Datatilsynet kan nyttiggjøre seg mer av informasjon fra saksbehandlingen både som grunnlag for prioritering av satsingsområder og planlegging av tilsynsvirksomheten.

Det pekes også på et behov for bedre analyser av tilsynssakene. Meldingsdatabasen ble også av enkelte trukket fram som en mulig kunnskapskilde som burde kunne utnyttes, for eksempel til å planlegge kontroller. Andre igjen mener at meldingsdatabasen er så ufullstendig at den uansett ikke vil være et tilstrekkelig grunnlag for å vurdere satsingsområder i tilsynet.

Tilsyns- og sikkerhetsavdelingen har en samfunnsviter som gjennomfører egne utredninger, og som har klart å sette søkelyset på noen aktuelle problemstillinger, som Sveriges FRA-lov²⁰ (signalspaningsloven) og

²⁰ "FRA-loven. Virkning for personvernloven. En utredning foretatt av Datatilsynet på oppdrag fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet". Datatilsynet 7. november 2008

tilgangsstyring i elektroniske pasientjournaler²¹. Flere informanter pekte imidlertid på at det er behov for flere medarbeidere med analyse-/utredningskompetanse.

4.2.3 Større vekt på planlegging og effektivitet

Et forhold som svært mange interne informanter var opptatt av, var behovet for en sterkere prioritering av oppgaver/områder og mer helhetlig planlegging av virksomheten. En av informantene i Datatilsynet sa for eksempel at *”med bedre planlegging gir man seg rom for mer fleksibilitet – ikke motsatt”*.

Datatilsynet hadde fram til ny leder ble tilsatt i 2010, i liten grad benyttet seg av virksomhetsplanlegging. Argumentene for dette var at Datatilsynet var en liten og transparent organisasjon som ikke skulle være for byråkratisk. Avdelingene har utviklet forskjellige arbeidsformer og kulturer. Informasjonsavdelingen har i mange år hatt planer for sitt arbeid og bruker ofte prosjekt som arbeidsform. Tilsyns- og sikkerhetsavdelingen har hatt tilsynsplaner og utarbeidet klare prosedyrer og retningslinjer for tilsynsarbeid, mens juridisk avdeling først og fremst har arbeidet med løpende saksbehandling og juridisk veiledning. Administrasjonsavdelingen har hatt lite rom for å drive systematisk utviklingsarbeid på sine ansvarsområder.

Da ny direktør begynte i 2010 var virksomhetsplanlegging en av de tingene det raskt ble satt i gang et arbeid på, og som det etter vår erfaring har vært stor oppslutning om internt i Datatilsynet. Virksomhetsplanen for 2011 er utformet i samarbeid med alle ansatte. De aller fleste av våre interne informanter pekte på at dette som positivt og et godt bidrag til bedre og mer strategiske prioriteringer, bedre ressursstyring og mer samarbeid på tvers. Forventningene til resultatene var noe avventende blant enkelte, men det var først og fremst fordi det var for tidlig å vurdere eventuelle effekter av dette.

4.2.4 Begrenset kontakt med FoU-miljøene

Flere av våre informanter mente at Datatilsynet bør satse mer på kontakt med relevante FoU-miljøer for på den måten å holde seg oppdatert, og for at de lettere skal kunne trekke veksler ekspertise utenfra.

Både medarbeidere i Datatilsynet og eksterne informanter pekte på at Datatilsynet har et klart forbedringspotensial knyttet til mer systematisk innhenting av kunnskap både på personvernfeltet og tilgrensende områder. Datatilsynet har i årenes løp fått gjennomført enkelte studier om for eksempel befolkningens kunnskap og oppfatninger om personvern, om datalagringsdirektivet mv. Hovedinntrykket fra intervjuene er likevel at Datatilsynet i liten grad har ressurser til å sette ut egne FoU-oppdrag, og at de heller ikke har tilstrekkelig kapasitet til å holde seg oppdatert om relevant forskningsarbeid i ulike fagmiljøer.

²¹ ”Sviktende tilgangsstyring i elektroniske pasientjournaler? Lovforslag om å tillate direkte tilgang til pasientjournaler på tvers av virksomhetsgrensene”. Datatilsynet. Rapport april 2009

Flere informanter i Datatilsynet sa riktignok at de hadde gode nettverk med fagpersoner i ulike virksomheter/sektorer som de kunne rådføre seg med ved behov. Flere eksterne informanter bekreftet også at de hadde en god dialog med Datatilsynet om slik faglig rådgivning. Noe av utfordringen for Datatilsynet synes imidlertid å være at de har behov for kontakt til ulike FoU-miljøer, og at etaten ikke har hatt noen samlet strategi for dette.

Nytt av året er en møteserie Datatilsynet arrangerer der de inviterer inn ulike eksterne miljøer for diskusjon og drøfting av utvalgte tema.

4.3 Høy, men sårbar kompetanse

Mange av våre eksterne informanter pekte på at ansatte i Datatilsynet har høy personvernkompetanse. Det fremheves at Datatilsynet har god kompetanse på personvernspørsmål og at de stort sett er lette å få i tale. Datatilsynets råd er etterspurt både fra myndigheter og fra et bredt spekter av næringslivet.

Både eksterne og interne informanter var imidlertid opptatt av at det er svært krevende for en etat som Datatilsynet å rekruttere og beholde medarbeidere med tilstrekkelig god og riktig kompetanse

Datatilsynet har et svært bredt nedslagsfelt og ansvar for et område kjennetegnet ved rask teknologisk utvikling. Med relativt få ansatte og stor pågang utenfra betyr dette at kompetansen i Datatilsynet lett kan bli svekket ved turnover og i forbindelse med endring av innsatsområder og arbeidsmetoder.

Flere av Datatilsynets interne informanter peker på at det gode arbeidsmiljøet, spennende arbeidsoppgaver og et stort engasjement for fagfeltet gjør det attraktivt å bli i Datatilsynet. På en annen side er det i følge flere av våre informanter relativt få jurister i Norge med personvern i fagkretsen, og få som har opparbeidet personvernrettslig kompetanse gjennom yrkeserfaring. Dette gjør Datatilsynet er sårbare dersom de ikke klarer å tiltrekke seg og beholde personer med denne kompetansen.

For Datatilsynet er det imidlertid ikke tok å ha spisskompetanse innen personvernrett. De er også avhengig av jurister som er bredt skolert, helst også av å ha noen spesialister på tilgrensende regelverksområder. Datatilsynet må også ha kompetanse på teknologi og informasjonssikkerhet, samt god kjennskap til de fagområdene og sektorene Datatilsynet forholder seg til.

Selv om Datatilsynet oppleves å ha god kompetanse på det personvernfaglige området, mener både interne og eksterne informanter at det er behov for å styrke kompetansen på enkelte områder. Blant de eksterne informantene har det blitt pekt på at Datatilsynet kanskje savner flere medarbeidere med bred forståelse for ulike samfunnsperspektiver. Informanter både internt og eksternt var også inne på at Datatilsynet må ha tilstrekkelig kompetanse om de mest prioriterte sektorene. Eksempler på dette er mer kompetanse om helsesektoren (f.eks. knyttet til tilgangsstyring), barn og unge (internett/sosiale medier), internasjonal selskapsjuss (når eksport av personopplysninger til tredjeland er aktuelle problemstillinger) og bedre forretningsmessig forståelse. Noen mener også at det er behov for mer kompetanse om forvaltningsrett og erfaringsbasert

forvaltningskunnskap, ettersom Datatilsynet i stor, og kanskje økende grad, retter seg inn mot offentlig sektor.

Mange peker også på at teknologisk kompetanse er viktig. En av informantene fremhevet imidlertid at dette også kan ivaretas gjennom utstrakt kontakt med sentrale fagmiljøer, og at det uansett vil være en utfordring å rekruttere relevant kompetanse på dette området når utviklingen skjer såpass raskt som den gjør i dag (jf. kapittel 4.2.4).

Spørsmålet om Datatilsynets behov for kompetanse henger også sammen med hvilke oppgaver og områder som prioriteres, hvordan tilsynet samarbeider med relevante forsknings- og fagmiljøer, hvilke systemer de har for innhenting og systematisering av kunnskap, hvordan de er organisert internt og hvilke arbeidsformer som benyttes. Et annet viktig forhold som Datatilsynet også ser ut til å være opptatt av, er å rekruttere personer som har evne til å holde seg oppdatert på sine felt, knytte kontakter og innhente kunnskap fra relevante miljøer.

5 Eksterne faktorer som påvirker måloppnåelsen

I dette kapitlet vil vi presentere funn fra kartleggingen som belyser de mest sentrale eksterne faktorene som påvirker Datatilsynets måloppnåelse og oppgaveutførelse, jf. analysemodellens pkt. 3 b. Disse eksterne faktorene er viktige rammebetingelser for Datatilsynets arbeid.

5.1 Personopplysningsloven er ikke oppdatert

5.1.1 Forsinket arbeid med revisjon og etterkontroll av regelverket

Datatilsynets formål, oppgaver, virkemidler og organisering er regulert i Personopplysningsloven²² og nærmere konkretisert i personopplysningsforskriften. Da loven med forskrifter trådte i kraft i 2001, ble det bestemt at det skulle foretas en etterkontroll innen fem år. Formålet med etterkontroll av lover er å undersøke om loven fungerer etter sin hensikt, og om den er et egnet virkemiddel til å oppnå hensikten. I løpet av de omtrent 10 årene som har gått, har det vært foretatt flere regelendringer, men ingen større revisjon av personopplysningsloven.

JD satte i gang arbeidet med etterkontroll først i 2005. I juni 2009 sendte Lovavdelingen ut et forslag til revisjon av personopplysningsloven med frist 1. november. Både FAD og Datatilsynet har vært engasjert i den krevende prosessen, som ikke er avsluttet per dags dato (juni 2011). Medarbeiderne i Datatilsynet har kommet med en rekke forslag til endringer og forbedringer basert på egne og andres erfaringer om hvordan regelverket virker i praksis. De har også deltatt i prosesser som har resultert i at visse lov- og forskriftsendringer har blitt gjennomført.

Våre informanter i Lovavdelingen i JD mener det er gode grunner til at arbeidet med etterkontroll av personopplysningsloven har blitt forsinket. Departementet har begrensede personalressurser til disposisjon, og andre store lovarbeider har blitt prioritert foran personopplysningsloven. JD har ansvar for flere andre lover som har stor betydning for personvernet. De senere årene har departementet lagt ned et stort arbeid bl.a. i forbindelse med behandlingen av EUs Datalagringsdirektiv og ny politiregisterlov.

Arbeidet med revisjon av EU-direktivet om personvern²³ har gjort det vanskelig for JD å ta stilling til tidspunkt for fremlegging av forslag til endringer i det norske regelverket. Prosessen i EU har tatt lengre tid enn forutsatt, og det har vært usikkerhet knyttet til både innhold og tidsplan. Våren 2011 ble det kjent at det trolig vil bli fremmet forslag til et revidert personverndirektiv høsten 2011. JD vurderer i lys av dette om det i første omgang skal tas sikte på å legge fram forslag om endring av et mindre antall bestemmelser i personopplysningsloven, som det antas ikke vil bli berørt av EU/EØS. Vurderinger av hvilke endringer

²² Personopplysningsloven. Kap. VII Tilsyn og sanksjoner

²³ Personverndirektivet (95/46/EF)

som skal til for å gjennomføre et revidert EU-direktiv i norsk lov, vil da bli gjort når direktivet blir vedtatt.

5.1.2 Loven er teknologisk utdatert

En viktig grunn til at det ble fastsatt en så vidt kort frist for etterkontroll, var at personopplysningsloven skulle anvendes på en teknologi som stadig var i rask utvikling, noe som medfører særlige utfordringer til utformingen av reglene.²⁴ EUs personverndirektiv ble forhandlet fram i perioden 1990-1995. Det var tidlig klart at direktivet ville bli tatt inn i EØS-avtalen og dermed bli gjort bindende for Norge.

I følge professor i rettsinformatikk, Jon Bing, var EU-direktivet teknologisk utdatert allerede fra starten. Det ble vedtatt i 1995, det samme året som internettet fikk en eksplosiv økning i trafikk og utbredelse. De perspektivene som utviklingen av internett åpner for, ble ikke innarbeidet i direktivet. De norske lovgiverne var heller ikke oppdatert om teknologiske trender som utfordrer personvernet. I løpet av de siste 10-15 årene har det blitt stadig tydeligere at det teknologiske landskapet har endret seg radikalt, uten at den nasjonale og den internasjonale regelverksutviklingen er fulgt opp godt nok.

Informanter i Datatilsynet viser til at det er uheldig at loven ikke er oppdatert, og at det hemmer deres arbeid. Flere eksterne informanter mener at Datatilsynets strategi og arbeidsformer har vært preget av at de forvalter et lovverk som ikke er oppdatert. Når loven ikke er oppdatert, blir etaten stilt overfor vanskelige veivalg.

5.1.3 Regelverket er vanskelig tilgjengelig

EUs personverndirektiv ble gjennomført i Norge i hovedsak ved personopplysningsloven. Dette førte til endringer av den regulatoriske politikken. Personregisterloven la opp til omfattende forhåndskontroll fra myndighetenes side. Den nye loven innebærer at tilsynet skal bruke mer av sine ressurser på etterkontroll, samt til råd og veiledningsvirksomhet. I tillegg inneholder personopplysningsloven og forskriften flere materielle regler som styrer den konkrete behandlingen av personopplysninger. En forutsetning for at dette skal fungere etter sin hensikt, er at både de behandlingsansvarlige og de som registreres, har en aktiv tilnærming til lovverket og de plikter og rettigheter som kan utledes av dette. Spørsmål om regelverket er kjent og forstått, er derfor et viktig tema i forbindelse med etterkontroll av loven.

Personvernkommisjonen peker på at personopplysningsloven har et veldig bredt nedslagsfelt, og at det har vist seg at loven er vanskelig tilgjengelig. Loven er utformet med tanke på at bestemmelsene i prinsippet gjelder innenfor alle sektorer og bransjer hvor personopplysninger behandles. Lovbestemmelsene er utformet på en slik måte at det legger opp til skjønnsmessige vurderinger og vanskelige avveininger. Det er heller ikke uten videre enkelt å forstå sammenhengen mellom de generelle bestemmelsene i loven og de detaljerte bestemmelsene i forskriften. To undersøkelser gjennomført av

²⁴ Ot.prp. nr. 92 (1998-99). Om lov om behandling av personopplysninger

Transportøkonomisk institutt på oppdrag fra daværende Moderniseringsdepartementet og Datatilsynet, viste at det var liten kunnskap om regelverket både blant behandlingsansvarlige og de som blir registrert ²⁵.

Personvernkommisjonen påpekte diverse svakheter i regelverket på de områdene de gikk inn på; personvern og media, personvern for barn og unge, personvern i helsesektoren og i transport- og kommunikasjonssektoren. Kommisjonen var ikke bare opptatt av det sektorovergripende nasjonale og internasjonale regelverket. I innstillingen fra utvalget legges det vekt på at også *sektorreguleringen* har stor betydning som rammebetingelse for Datatilsynet, og for å oppnå målet om å gi borgerne et best mulig personvern.

Medarbeiderne i Datatilsynet er bevisste på at det regelverket de forvalter, er vanskelig tilgjengelig. De får stadig bekreftet at det er behov for at det settes av en forholdsvis stor del av ressursene til forskjellige former for rådgivnings- og veiledningsvirksomhet. Henvendelsene til tilsynet kommer både fra offentlig forvaltning, næringsdrivende, interesseorganisasjoner og fra enkeltpersoner. Spørsmålene dreier seg om alt fra hvordan lovens formål og rekkevidde skal forstås, til spørsmål om anvendelsen av de detaljerte bestemmelsene i forskriften knyttet til informasjonssikkerhet og internkontroll, og betingelsene for unntak fra melde- og konsesjonsplikt.

5.2 Lite kontakt med Personvernemnda

Som omtalt foran (kapittel 2) fremgår det av personopplysningsloven at klager over Datatilsynets avgjørelser skal behandles av en egen, uavhengig klagenemnd, som ikke kan instrueres i sin lovanvendelse eller skjønnsutøvelse.

Personvernemnda har syv medlemmer som oppnevnes for fire år av gangen, med mulighet for gjenoppnevning for ytterligere fire år. Lederen og nestlederen skal være jurister og oppnevnes av Stortinget. De øvrige medlemmene oppnevnes av Kongen. Ved oppnevningen legges det vekt på at nemnda er et kollegialt organ satt sammen av personer med bred fag- og interessebakgrunn.

Personvernemnda har eget sekretariat og møtes i egne lokaler. Begge deler anses viktig for å markere nemndas selvstendige rolle.

5.2.1 Datatilsynet bruker nemnda aktivt for å få avklaringer

Både departementene og flere av de andre informantene er opptatt av at Datatilsynet bør bruke nemnda aktivt for å få avklaringer i saker der det råder usikkerhet om lovtolkning. Både direktøren og de andre juristene vi har snakket med i tilsynet, sier at dette er den strategien de har lagt seg på. De viser til enkelte konkrete saker som allerede er behandlet i nemnda, og andre saker der de venter på avklaring. Den samme forståelsen gjenspeiles i tilsynets årsmelding for 2010, der det gis en oversikt over saker Datatilsynet oversendte til nemnda for videre behandling i meldingsåret. Tilsynet har følgende kommentar: ”*Flere av sakene som ble pålagt var kompliserte og inneholdt*

²⁵ Ravlum 2005 (a), og Ravlum 2005 (b)

vurderinger av motstridende hensyn. Datatilsynet mener det er akseptabelt at saker blir omgjort av Personvernemnda, da de kan ha en annen vektlegging av hensyn enn det tilsynet har lagt til grunn. Dette fører til avklaringer av rettstilstanden og øker forutberegneligheten for enkeltindividet.”²⁶

Personvernemnda har gjennom sin klagebehandling blitt en stadig viktigere premissleverandør i utviklingen av personvernregelverket. Nemndas avgjørelser skaper presedens for hvordan Datatilsynet og andre bruker loven. Over tid har antallet saker som blir påklaget til Personvernemnda økt, og nemnda har fått stor betydning som rettskilde.

I 2008 ble det foretatt en juridisk ekspertevaluering av nemndas avgjørelser i løpet av de første åtte årene etter at etaten ble etablert.²⁷ Det ble konkludert med at nemndas avgjørelser preges av høy kvalitet. Videre ble det lagt vekt på (at) ”*der kan likeledes konstateres, at der gjennomgående er god konsistens i de truffne avgjørelser. Dette er væsentlig eftersom det betyder, at de behandlingsansvarlige og de registrerede (samt Datatilsynet) kan indrette deres adferd i overensstemmelse med nævnets praksis.*”

Gjennomgangen omfattet alle 67 avgjørelser som nemnda behandlet i løpet av de åtte første årene etter at den ble etablert. Nemnda foretok 23 omgjøringer i perioden. I tillegg var det en del saker hvor Datatilsynets avgjørelse ble opprettholdt, men med en ny begrunnelse.

5.2.2 Lite kontakt og lang saksbehandlingstid

Personvernemnda skal sikre reell to-instansbehandling av saker. Nemnda skal av den grunn ikke være involvert i Datatilsynets saksbehandling, og omvendt. Datatilsynet har imidlertid plikt til å opplyse sakene, og nemnda kan be tilsynet om å fremlegge faktiske opplysninger. Det ble fra starten også åpnet for at tilsynet kunne få møte med nemnda før nemndmøtene, dersom de ønsket det. Denne muligheten har sjelden blitt benyttet.

I følge våre informanter både i nemnda og i Datatilsynet har det ikke bare vært lite kommunikasjon og kontakt mellom nemnda og tilsynet knyttet til de konkrete klagesakene. Det har heller ikke vært mye kontakt i andre sammenhenger. Informanter i begge leire peker på at nemnda helt fra de første årene etter etableringen, har ment at det er viktig å holde avstand til de andre personvernmyndighetene. Da nemnda ble etablert var det en relativt liten krets av personer her i landet som arbeidet med personvernrettslige spørsmål. De fleste juristene i tilsynet var utdannet på det samme universitetsinstituttet hvor nemndas leder var professor. Tilsynet og dette instituttet var i mange år også samlokalisert. Høy rollebevissthet både i formelle og uformelle sammenhenger

²⁶ Datatilsynets årsmelding for 2010. Årsmelding R 1101, 10.02.2011

²⁷ Oppdraget ble utført av professor ved Københavns universitet, Peter Blume, og senere publisert i skriftserien til ved Senter for rettsinformatikk/Avdeling for forvaltningsinformatikk ved Universitetet i Oslo

ble sett som viktig for å skape tillit til at nemnda var en faglig nøytral og uhildet klageinstans.

Difi har lagt merke til at det er delte oppfatninger om hvordan nemnda og tilsynet burde samhandle og samarbeide. Vårt inntrykk er at de to virksomhetene ikke har utviklet gode nok retningslinjer og rutiner for å stille hverandre spørsmål og om mulig komme fram til en felles forståelse. Fra Datatilsynet får vi høre at de enkelte ganger har stilt spørsmål til nemndas behandling, men de opplever at slike henvendelser til nemnda blir dårlig mottatt. Nemnda har på sin side erfaringer med at Datatilsynet er for lite åpne overfor andre eksperter og instanser.

Flere informanter i Datatilsynet mente at nemnda har for dårlig kjennskap til forvaltningsloven: *”De behandler saken selv i stedet for å sende den tilbake til Datatilsynet med beskjed om feil lovanvendelse”*. Det refereres her til en sak som nemnda fastholder at de har handlet korrekt.

I Datatilsynet er det imidlertid saksbehandlingstiden i nemnda som opptar dem mest. Mange gir uttrykk for at nemnda bruker altfor lang tid på å behandle klagesakene, og at det er uheldig både for de som har påklaget Datatilsynets vedtak og for Datatilsynet selv. Mange av sakene som blir påklaget er av prinsipiell karakter og Datatilsynet opplever det som uheldig å måtte vente i flere måneder på nemndas vedtak.

Vi har fått opplyst at saksbehandlingstiden i nemnda ofte kan være 8-10 måneder. Den lange saksbehandlingstiden har sammenheng med at nemnda har et begrenset antall møter i året, og at nesten alle saker behandles i møtene. I den gjeldende saksbehandlingsinstruksen fra departementet sies det at nemnda bør avholde minst fire møter per år.²⁸ Relativt ofte vil det være behov for å behandle en sak på flere møter, og da blir saksbehandlingstiden lang selv om nemnda møtes 10-12 ganger i året.

5.2.3 Nemnda som rettskilde og aktiv kunnskapsformidler

Personvernemnda har vært opptatt av å ”rendyrke” rollen som uavhengig klageorgan. Nemnda arbeider nesten utelukkende i forhold til lovteksten, praksis og de enkelte sakene, og markerer at de ikke ønsker å spille noen aktiv rolle i forhold til å styre eller påvirke utviklingen av reguleringsområdet som sådan.

Samtidig har det helt fra starten vært forventet at nemnda skulle ha innflytelse som kunnskapsformidler, og nemnda har faktisk bidratt til å sette fokus på viktige rettspolitiske temaer og spørsmål. Aktiv publisering av de vedtakene som treffes er det viktigste virkemiddelet i denne sammenheng. Dertil kommer generell informasjon og kommentarer knyttet til viktige prinsippavgjørelser.

²⁸ I Instruks for Personvernemnda. Fastsatt av Arbeids- og administrasjonsdepartementet 31. januar 2002. Revidert 12. februar 2004

Personvernemndas vedtak blir publisert i sin helhet på Personvernemndas egen hjemmeside, www.personvernemnda.no. Nemndas vedtak blir også publisert i en egen database hos Lovdata, og lenket til annet dokumentert materiale. Dermed kan en bruker lett slå opp i Personvernemndas vedtak ved oppslag på paragraf i personopplysningsloven og andre lover, dommer osv., som vedtakene viser til.

I årsmeldingene presenteres en kortversjon av vedtakene, supplert med generelle kommentarer om de sakene som nemnda har behandlet. Gjennom kommentarene utøver nemnda en viss innflytelse på utviklingen innenfor personvernområdet. Denne innflytelsen er imidlertid indirekte, i og med at nemndas kompetanse strengt tatt er avgrenset til å være klageorgan. FAD bidrar til å legitimere den mere proaktive rollen som nemnda etter hvert har fått. I Stortingsmeldingen med Datatilsynets og Personvernemndas årsmeldinger henleder departementet oppmerksomhet mot nemndas generelle kommentarer, og uttaler seg positivt om den økte betydningen nemnda har fått for utviklingen av fagområdet.

5.3 Begrenset, men god kontakt med FAD og JD

5.3.1 Begge departementer tar hensyn til uavhengigheten

Datatilsynets uavhengighet ble utvidet da personopplysningsloven trådte i kraft den 1. januar 2001 og erstattet personregisterloven fra 1978. Det nye regelverket endret relasjonen mellom de ulike delene av forvaltningsapparatet knyttet til området, det vil si departement, fagorganet selv og klageorganet. Etableringen av Personvernemnda innebar at departementet ikke lenger hadde mulighet til å overprøve tilsynets avgjørelser i forbindelse med klagebehandling.

Bestemmelsen vedrørende Datatilsynets faglige uavhengighet, hentet fra personopplysningsloven § 42, er som følger:

”Datatilsynet er et uavhengig forvaltningsorgan administrativt underordnet Kongen og departementet. Kongen og departementet kan ikke gi instruks om eller omgjøre Datatilsynets utøving av myndighet i enkelttilfeller etter loven.”

Både FAD og JD legger stor vekt på å ta hensyn til Datatilsynets faglige uavhengighet. Det tillegges reell betydning at begrensningene i regjeringens og departementenes adgang til å gripe direkte inn i Datatilsynets saksbehandling er klart regelfestet. Våre informanter i FAD viser i den forbindelse til at regelverket om ansvarsfordelingen mellom departement og etat er viktig i situasjoner hvor Datatilsynet går aktivt ut og forfekter andre synspunkter enn regjeringen. En slik krevende situasjon oppsto da Datalagringsdirektivet ble diskutert i ulike fora.

Datatilsynets uavhengighet i behandlingen av enkeltsaker gjelder for tilsynets samlede forvaltningsområde. Dette til forskjell fra andre, sammenlignbare organer der avskjæringen av instruksjonsadgangen på ulike måter er betinget.²⁹

Også når det gjelder styringen i administrative spørsmål, tar departementet hensyn til at Datatilsynet skal være uavhengig.³⁰ FAD praktiserer her etatsstyring ”på armlengdes avstand”.

Våre informanter i JD sier at det er utfordrende å ha lovansvar, uten ansvar for konkrete saker. De roser Datatilsynet for innspill, spesielt for at de klarer å fange opp trender. JD har løpende dialog i forbindelse med den lovproposisjon som departementet nå jobber med.

Lovavdelingen mottar av og til klager på Datatilsynets avgjørelser både fra enkeltpersoner og organisasjoner. Henvendelser som gjelder personopplysningsloven besvares alltid av Justisdepartementet, som i mange tilfelle bare viser til at spørsmålet må rettes til tilsynet og/eller nemnda og deretter eventuelt til domstolene. En viktig grunn til at departementet er tilbakeholdende med å gi konkrete svar, er at det ville kunne undergrave Datatilsynets autoritet.

Lovavdelingen har bare kommet med noen få tolkningsuttalelser på dette lovområdet. Som det fremgår av departementets hjemmeside, dreier det seg ikke om mer enn syv uttalelser. Våre informanter i JD forklarer dette med at Lovavdelingen kun avgir tolkningsuttalelser på forespørsel fra andre departementer og forvaltningsorganer, og ikke som svar på henvendelser fra private aktører. Når Lovavdelingen uttaler seg om lovtolkninger, uttaler de seg ikke på vegne av Justisdepartementet. De opptrer da som nøytralt ekspertorgan.³¹

I arbeidet med regelverksutvikling er JD avhengig av kunnskap om hvordan gjeldende regelverk virker i praksis. Når ansvaret for regelverksanvendelsen er lagt til organer med ustrakt faglig uavhengighet, er det avgjørende viktig at lovansvarlig departement får kjennskap til de vedtakene som fattes på det aktuelle lovområdet. Departementet er tilfreds med at nemnda publiserer sine vedtak på sin nettside og i årsrapportene. Når det gjelder Datatilsynet, derimot, ønsker departementet at det legges bedre til rette for at de kan holde seg løpende oppdatert om de sakene som behandles.

²⁹ For eksempel gjelder det Konkurransetilsynet, som heller ikke kan instrueres i enkelttilfelle. Men Kongen kan likevel pålegge dette tilsynet å ta en sak opp til behandling. For Post- og teletilsynet er departementets instruksjonsadgang opphevet for nærmere angitte sakstyper. Departementet kan pålegge dette tilsynet å ta saker opp til vurdering.

³⁰ Denne forståelsen har grunnlag i forarbeidene til personopplysningsloven, jf. personregisterlovutvalgets utredning, NOU 1997:19, s. 114

³¹ Den spesielle stillingen til Lovavdelingen i JD er etablert på grunnlag av sedvanerett.

5.3.2 Bedre informasjonsbalanse mellom FAD og Datatilsynet

En viktig forutsetning for at et departement skal kunne ivareta etatsstyringsansvaret på en god måte, er at departementet både har nødvendig kapasitet og kompetanse til å følge med på fagområdet. For FAD har det vært nødvendig å sikre seg juridisk personvernkompetanse.

De første årene var kontakten mellom departement og tilsyn svært begrenset, og det var knapt mulig å føre en åpen dialog om personvern faglige og forvaltningspolitiske spørsmål. I løpet av de par siste årene har dette endret seg til det bedre. Våre informanter mener det har hatt betydning at departementet har fått god juridisk personvernkompetanse; informasjonsbalansen er vesentlig bedret ved at det i dag er to jurister med spesialkompetanse i personvern som arbeider med oppfølging av Datatilsynet. Dette anses som viktig, ikke minst i en situasjon hvor departementet har ansvar for oppfølging av Personvernkommisjonen og forbereder en Stortingsmelding om personvern, og også samarbeider med JD om revisjon av personopplysningsloven.

5.3.3 Etatsstyringen fungerer greit

Departementet er bevisst tilbakeholdende med å komme med forventninger og krav som vil kunne bli oppfattet som faglig styrende. Det har vært lite uformell kontakt mellom Datatilsynet og departementet på ledernivå. Opplegget for etatsstyringen ble diskutert med direktøren etter at FAD fikk budsjettansvaret for tilsynet. Det skiller seg fra de andre som FAD har budsjettansvar for ved at det skjer mer på tilsynets premisser. Departementet har bare to møter med Datatilsynet i året mot tre til fire med de øvrige. Tertialrapportene brukes som utgangspunkt for samtalene.

Datatilsynet har de senere årene vært styrt på grunnlag av enkelte resultatkrav knyttet til tilsynsvirksomheten og saksbehandlingen. Grunnen til at departementet har lagt stor vekt på oppfølging av tilsynsvirksomheten, er at Datatilsynet har brukt forholdsvis lang tid på å sørge for at dette virkemiddelet fikk den plass i organisasjonen som personopplysningsloven forutsetter (jf. kapittel 3). Departementet har også stilt krav til saksbehandlingstid. Departementet viser i den forbindelse til forvaltningslovens formål og bestemmelser om korrekt og effektiv saksbehandling.

I tillegg til den årlige bevilgningen som skal dekke lønns- og driftsutgifter, har Datatilsynet regelmessig fått tildelt ekstra midler til prosjekter. Dette kan muligens sees på som en form for ”overstyring” av en virksomhet som ellers skal stå fritt til å prioritere innsatsområder og arbeidsformer innen de rammene som er trukket opp gjennom lov og forskrift. Men når det er samforstand mellom departement og Datatilsynet om de formål som ekstrabevilgningene er knyttet til, kan denne praksisen være formålstjenlig. Våre informanter mener de prosjektene som har vært satt i gang har bidratt til at Datatilsynet har fått økt gjennomslagskraft på flere samfunnsområder, og samtidig skapt interesse for personvern i politiske miljøer.

Både departement og tilsyn gir uttrykk for at de i dag har en grei relasjon til den annen part. De fleste medarbeidere i Datatilsynet synes å være lite opptatt av den formelle styringen fra FAD. På operativt nivå er det derimot jevnlig

uformell kontakt mellom saksbehandlere i Datatilsynet og i FAD. Kontakten spenner fra åpne samtaler om personvernutfordringer i samfunnet til utvekslinger for å belyse problemstillinger i en høringssak.

Våre informanter både i FAD og i Datatilsynet er enige om at det kan være krevende å skille mellom fag og politikk. De mener imidlertid at det er viktig at kanalen er åpen, dvs. at det bør være mulig å ha kontaktmøter når det oppstår situasjoner som er vanskelige. Det vil særlig være aktuelt i situasjoner når det er behov for å avklare roller og spilleregler mellom departementet og tilsynet. Siste gang FAD tok initiativ til et møte, var foranledningen at Datatilsynet hadde kommet med et medieutspill som departementet mente de burde blitt informert om i forkant. Informantene i departementet sier at praksisen med å ha slike kontaktmøter ikke er et potensielt konflikttema. De understreker at det er departement og tilsyn har et omforent syn på at Datatilsynet har anledning til å markere uenighet med overordnet politisk myndighet. Det er departementets ansvar, ikke Datatilsynets, å begrunne og hevde statsrådets standpunkter i kontroversielle saker.

5.4 Godt samarbeid med andre tilsyn

Datatilsynet samarbeider med flere andre, tilgrensende tilsyn. Informanter i Datatilsynet som har lang fartstid i organisasjonen forteller at det i alle år har vært lagt stor vekt på å komme i kontakt med sentrale beslutningstakere i andre myndighetsorganisasjoner. Denne linjen var karakteristisk for Datatilsynet i den første lederen, Helge Seips tid, og ble fulgt opp av den forrige lederen, Georg Apenes. Under Georg Apenes ble det åpnet for faste dialogmøter med bl.a. Finanstilsynet, Forbrukerombudet og politimyndighetene.

Vi har i denne sammenheng fokusert på Datatilsynets kontakt og samarbeid med Helsetilsynet, Post- og teletilsynet, Finanstilsynet og Arbeidstilsynet. Samarbeidet med disse organene er forankret på ledelsesnivå. Overlappende ansvarsområder og uklarhet i regelverket skaper behov for å møtes og prøve å komme fram til omforente strategier og løsninger knyttet til utøvelse av myndighetsrollen. Tilsynene har også gjensidig nytte av hverandre for å utvikle og evaluere tilsynsmetodikk. Etatene har dessuten faglige fellesinteresser. Datatilsynet trenger å få kunnskap og innsyn i de ulike sektorene, og de andre tilsynene har tilsvarende behov for kunnskap om personvernspørsmål.

Datatilsynet har hatt mest operativt tilsynssamarbeid med Helsetilsynet. Begge parter registrerer at samarbeid om tilsyn fungerer lettest mellom virksomheter som har overlappende kompetanse og benytter samme tilsynsmetodikk.

Helse- og omsorgstjenesten er ett av de viktigste satsingsområdene til Datatilsynet. Det er begrenset hvor god sektorkompetanse Datatilsynet kan ha, og de er derfor helt avhengig av godt samarbeid med Helsetilsynet og andre helsemyndigheter for å få gjennomslag for personverninteresser på dette området. Begge parter er enige om at samarbeidet om tilsyn har vært godt. Helsetilsynet mener det bl.a. beror på lik metodisk tilnærming og regelverksforståelse.

Samarbeidet med de tre andre tilsynene er mer begrenset. Datatilsynet og Finanstilsynet koordinerer sine tilsynsplaner og har ved flere anledninger samarbeidet om felles utfordringer, som for eksempel bekjempelse av identitetstyverier. For øvrig ser vi at Datatilsynets forhold både til Finanstilsynet og Post- og teletilsynet kjennetegnes ved at det kan være reelle motsetninger mellom de hensynene og interessene som etatene skal ivareta.

Når det gjelder forholdet mellom Datatilsynet og Arbeidstilsynet har det i den senere tid vært arbeidet med å utvikle en felles faglig plattform som grunnlag for samarbeid om tilsyn med kontrolltiltak i arbeidslivet. Det er nå også gjennomført felles tilsyn. Både Arbeidstilsynet og Datatilsynet understreker at det er behov for kontakt og samarbeid på dette området, ettersom det er vanskelig å trekke klare grenser mellom lovområdene.

I følge våre informanter er det enkelte uavklarte spørsmål knyttet til grenser for etatenes respektive ansvars- og arbeidsområder. Selv om samarbeidet stort sett karakteriseres som godt, forteller informantene også om uenigheter som kan ha sammenheng med etatenes ulike samfunnsoppdrag, ulike prioriteringer og ulik rolleforståelse.

Det har også fremkommet synspunkter fra de andre tilsynene om at Datatilsynet ikke alltid har god nok kjennskap til de virksomhetene/sektorene de skal føre tilsyn med, og at de ikke har god nok kjennskap til de rammebetingelsene de opererer i. Resultatet blir at de opplever at Datatilsynet enkelte ganger vurderer virksomhetene for strengt.

I intervjuene har vi har stilt spørsmål om større grad av samarbeid og samordning av tilsyn vil være et virkemiddel på personvernområdet. Generelt har samordning av tilsyn vært drøftet ut fra hensyn til tilsynsobjekter, effektivitet i forvaltningen og som virkemiddel for bedre regelverksetterlevelse. Vi registrerer at de aller fleste av våre informanter mener det er mye å hente på mer samarbeid, men at det verken er realistisk eller ønskelig å satse på radikale samordningstiltak.

På spørsmål om Datatilsynet kunne delegere tilsynsmyndighet etter personopplysningsloven til andre tilsyn, svarer de fleste at det ville bety at personvernensyn ville bli nedprioritert. Et par informanter mente at en slik strategi ville være helt feil. Datatilsynet burde i stedet få mer ressurser og anledning til å øke sin kapasitet og kompetanse for å kunne ivareta sine lovpålagte oppgaver og stadig nye utfordringer. Enkelte informanter mente imidlertid at Datatilsynet med hell kunne delegere myndighet til andre tilsyn for på den måten å utnytte andres tilsyns sektorkompetanse bedre. Disse mente at det ville kunne gi en positiv effekt for personvernet.

5.5 Begrenset drøfting av personvern i Stortinget

Personvernmyndighetenes formelle tilknytning til Stortinget er spesiell. Ordningen med at FAD fremmer Datatilsynets og Personvernemndas årsmeldinger som en stortingsmelding, gir personvernetatene en direkte kanal

til Stortinget.³² Bestemmelsen om at leder og nestleder for nemnda oppnevnes av Stortinget blir sett på som en symbolsk markering av uavhengighet i forhold til departement og regjering.

I sin innledning og sine kommentarer til årsmeldingen benytter FAD anledningen til å gjøre Stortinget oppmerksom på betydningen av det arbeidet personvernmyndighetene utfører. Departementet setter fokus på prinsippavgjørelser og kommenterer det de anser som viktige utviklingstrekk og utfordringer. Årsmeldingene anses for å være lite politiserte, og de blir ikke drøftet inngående i Stortinget.

Flere eksterne informanter mener at det er uheldig at meldingen ikke benyttes mer aktivt til å fremme kunnskap og interesse for personvern i politiske miljøer generelt og i Stortinget spesielt. For nemnda, som nærmest aldri uttaler seg til media, er det særlig viktig at de offisielle kanalene blir benyttet.

Datatilsynet ved direktøren hadde tidligere mer utstrakt direkte kontakt med stortingsrepresentanter. Inntrykket nå er at Datatilsynet kun har kontakt med komiteer eller partigrupper på Stortinget dersom de blir invitert til å komme med sine vurderinger i konkrete spørsmål.

5.6 Befolkningens holdninger er en viktig rammebetingelse

Holdningen til personvern i befolkningen er viktig for Datatilsynets legitimitet og handlingsrom. Gjennom sin utadrettede virksomhet får Datatilsynet mye kunnskap om innbyggernes holdninger til og kunnskap om personvern. I tillegg forholder de seg til resultater fra holdningsundersøkelser med mer.

Som omtalt foran (kapittel 3) driver Datatilsynet utstrakt foredragsvirksomhet, og de satser mye på synlighet gjennom mediene. Etterspørselen etter Datatilsynet som foredragsholder er større enn de kan imøtekomme, og i mediene er personvernspørsmål ”godt stoff”. Den store pågangen til tjenesten slettmeget.no tyder på at mange opplever personvernkrænkelser på internettet. Datatilsynet får gjennom disse og andre kanaler indirekte og direkte bekreftelser på at personvern er noe som angår mange.

Foreliggende holdningsundersøkelser gir et sammensatt og til dels uklart bilde av hvordan ulike grupper i befolkningen forholder seg til personvernspørsmål. Flere undersøkelser tyder på at flertallet har tillit til at hensynet til personvern stort sett blir godt ivaretatt, men viser også at det er et mindretall som er uttalt uenige i dette. I Difis innbyggerundersøkelse, Del 1 fra 2009³³, ble det stilt spørsmål om hvor godt eller dårlig myndighetene bidrar til å sikre personvernet. 63 prosent av befolkningen svarte at dette var godt ivaretatt, mens 12 prosent mente det ikke var det og 9 prosent svarte ”vet ikke”. Det var svært små

³² JD fulgte samme praksis for Datatilsynet før ansvarsoverføringen til FAD i forbindelse med ny lov.

³³ Innbyggerundersøkelsen gikk ut til 30.000 innbyggere sommeren 2009, og 12.659 personer besvarte den (42 prosent). Les mer om [innbyggerundersøkelsen](http://www.difi.no) på www.difi.no

forskjeller mellom respondentenes synspunkter med hensyn til både alder, kjønn, utdanning og inntekt.

Datatilsynet har flere ganger gjennomført undersøkelser blant representative utvalg i befolkningen for å måle innbyggernes holdinger til, og kunnskap om personvern. Undersøkelsen som Transportøkonomisk institutt /TNS Gallup gjennomførte på oppdrag fra Datatilsynet og (det daværende) Moderniseringsdepartementet i 2005³⁴, viste at det er stor tillit i befolkningen til hvordan ulike offentlige organer og private virksomheter behandler personopplysninger. Svarene tydet på at særlig de offentlige organene nyter en stor tillit i befolkningen. Over halvparten svarte at de var svært lite eller lite bekymret for at personopplysninger kunne bli misbrukt.

Det framgår også at mange kjente til at man for eksempel kunne få innsyn i egne opplysninger og få rettet og slettet feilaktige opplysninger. Mest kjent var retten til å nekte at personopplysninger brukes til direkte markedsføring. For øvrig var det en stor andel som ikke reflekterte over at det blir samlet inn opplysninger om dem, eller de bryr seg ikke om det. Det gjaldt også de som sa at de ikke stolte på at personvernet er så godt ivaretatt at man trygt kan gi fra seg personopplysninger.

Denne undersøkelsen viste også at det er store variasjoner i holdningen til personvern mellom ulike grupper, og at holdningene er avhengig av hvilke temaer, samfunnsområder og situasjoner det er snakk om. Den viste også at befolkningen hadde en noe annen oppfatning av hvilke opplysninger det er viktig å beskytte, enn det som defineres som sensitive opplysninger i personopplysningsloven. Videre var det stor oppslutning om kameraovervåking – særlig blant dem som selv føler seg trygge.

I senere befolkningsundersøkelser som Datatilsynet har fått gjennomført, har de tatt for seg mer spesifikke temaer som for eksempel vurderinger av innføring av datalagringsdirektivet og tillit til at ulike instanser (sykehus, bank, NAV-kontor, forsikringsselskap, teleselskap og internettleverandør) ikke ser på personopplysninger uten saklig grunn³⁵, samt personlig integritet, bruk av arbeidsgivers e-post³⁶ mv. Disse undersøkelsene bekrefter inntrykket at holdningene til personvern varierer bl.a. med saksområder.

Fafo foretok en undersøkelse om kontroll og overvåking i arbeidslivet i 2010. Denne undersøkelsen, som ble foretatt på oppdrag fra LO, omfatter et representativt utvalg av arbeidstakere i hel- og deltidsstillinger. Når det gjelder holdninger til kamera viste undersøkelsen at:

- arbeidstakere generelt stiller seg positivt til kameraovervåking av ulike publikumsområder, spesielt gjelder det for områder der det kan være

³⁴ Ravlum (2005) TØI rapport 789/2005: I

³⁵ Se Personvernundersøkelsen 2008. Rapport 14.04.2008, Datatilsynet

³⁶ Se Personvernundersøkelsen 2009. En undersøkelse om integritet. Rapport 22.04.2009, Datatilsynet

fare for å bli utsatt for kriminalitet. Eksempler er bank- og postlokaler, bussholdeplasser, togstasjoner samt inne i buss, tog drosje og butikk.

- det er en lavere andel som stiller seg positivt til kameraovervåking i områder som ansees mer private, som kafeer, barer og lignende.
- bare en liten andel stiller seg positivt til overvåking på egen arbeidsplass, der de utfører det meste av arbeidet.

Samlet sett virker det som om flertallet av befolkningen opplever at personvernet stort sett blir ivaretatt. Den store pågangen til slettmeget.no viser imidlertid at dette oppfattes ulikt i ulike medier og på ulike sektorer. Det er også utvilsomt slik at befolkningens toleranse for kameraovervåking o.l. avhenger mye av hvor stor faren for å bli utsatt for kriminalitet blir opplevd å være. I avveiningen mellom sikkerhet mot personvern, ser det ut til at det store flertallet lar sikkerhetshensyn veie tyngre enn personvernshensyn.

6 Utviklingstrekk og utfordringer i tiden fremover

I intervjuene både internt i Datatilsynet og med eksterne informanter har vi bedt om synspunkter på hvilke utviklingstrekk og utfordringer som vil få betydning for Datatilsynets virksomhet de nærmeste årene (jf. analysemodellens punkt 4).

En viktig oppgave for Datatilsynet er nettopp å holde seg orientert om den nasjonale og internasjonale utviklingen på personvernområdet. I dette kapitlet vil vi presentere de meste sentrale utfordringene som informantene har pekt på. Dette er utfordringer som Datatilsynet må legge til grunn når de vurderer egen kompetanse, prioritering av oppgaver og virkemiddelbruk.

6.1 Teknologisk utvikling

Samtlige informanter peker på at den teknologiske utviklingen er en viktig rammebetingelse for Datatilsynets arbeid. Flere peker også på at det er viktig at Datatilsynet klarer å holde seg oppdatert på den teknologiske utviklingen og de muligheter og utfordringer den innebærer.

Bruken av internett, sosiale medier, smarttelefoner, apps o.l. innebærer muligheter for å innhente og sette sammen personopplysninger fra brukerne. I mange tilfeller brukes personopplysninger som ”valuta”. Vi gir f.eks. fra oss personopplysninger i bytte mot en gratis applikasjon til smarttelefonen vår.

Det antas at især bruken av mobiltelefon og sosiale medier har endret måten vi kommuniserer og tenker om oss selv og andre. Holdningene til hva som er offentlig og privat har forandret seg, og det varierer fra sted til sted og mellom grupper hvilke personopplysninger som regnes som sensitive. For å fange opp slike trender og nå fram med holdningsskapende arbeid må Datatilsynet ha flere kontaktflater mot eksterne aktører og holde seg à jour med relevante FoU-miljøer.

Teknologien innebærer imidlertid ikke bare trusler for personvernet. I Datatilsynet er det mange informanter som er opptatt av ”privacy by design”, dvs. at teknologien kan bidra til at personvernet ivaretas bedre.

6.2 Kriminalitetsutvikling

Kriminalitetsutviklingen blir også nevnt av flere som et utviklingstrekk som påvirker Datatilsynets virksomhet. Teknologien gir muligheter for myndighetene til å drive legitim overvåking og kontroll av enkeltpersoner i forbindelse med straffbare handlinger.

Mange peker også på at kriminalitetsutviklingen påvirker befolkningens syn på personvern i stor grad. Som eksempel ble det nevnt at de fleste i Norge er mer opptatt av å forhindre grov, organisert kriminalitet og hindre seksuelle overgrep mot barn enn å ivareta personvern hensyn. I en slik avveining av hensyn vil personvernet ”tape” hos det store flertallet i befolkningen.

6.3 Internasjonalisering

Internasjonalisering er også et utviklingstrekk som flere informanter peker på. Internasjonaliseringen berører flere områder, f.eks. den teknologiske utvikling og kriminaliteten. Flere er opptatt av at nettsteder som Google, Facebook og Myspace er verdensomspennende i sin karakter og at de i tillegg er kjennetegnet av at de har utenlandske eiere. Dette utfordrer også personvernet fordi norsk lovverk ikke gjelder i disse vertslandene

Internasjonaliseringen preger også Datatilsynet fordi regelverket på området delvis er internasjonalt. Etter det vi har fått opplyst arbeider EU med en revisjon av personverndirektivet, og dette vil også kunne medføre behov for endringer i det norske lovverket på området.

Internasjonaliseringen har også ført til behov for kriminalitetsbekjempelse på tvers av landegrensene og nye utfordringer for personvernet, bl.a. knyttet til utveksling av personopplysninger mellom land. Det har funnet sted et økende europeisk samarbeid mellom kontrollerende myndigheter i de enkelte EU/EØS-land, og nye konvensjoner er tatt inn i EUs felles regelverk. Flere informanter legger vekt på at Datatilsynet må prioritere deltakelse i fora av betydning for å følge med på og sikre seg innflytelse i alle stadier av regelverksutviklingen som får betydning for oss i Norge.

6.4 Rettsliggjøring og samhandling i forvaltningen

Et utviklingstrekk i det norske samfunnet er en sterkere rettsliggjøring bl.a. gjennom en økt lovfesting av individuelle rettigheter på flere samfunnsområder. Dette har lenge vært tydelig innen NAV-området og helse- og omsorgssektoren, men vi ser også en økning i omfanget av individuelle rettigheter på f.eks. utdanningsområdet.³⁷ Denne utviklingen av rettigheter på velferdsområdet fører til et økt behov for bruk av personopplysninger hos offentlige myndigheter – både for å sikre at brukere får ytelse eller tjenester de har krav på og for å hindre misbruk av de samme ordningene.

Et annet utviklingstrekk er brukernes forventninger om bedre samhandling og samordning mellom offentlige tjenesteytere og politiske mål om en mer "sømløs" og elektronisk forvaltning.³⁸ Det vil igjen innebære behov for deling av personopplysninger mellom ulike offentlige virksomheter.

Disse utviklingstrekkene – som er ønsket av svært mange – vil dermed også medføre nye utfordringer for personvernet, ikke minst knyttet til deling av, og tilgang til personopplysninger.

³⁷ Difi-rapport 2010:4 *Statlig styring av kommunene. Om utviklingen i bruken av juridiske virkemidler på tre sektorer*

³⁸ Bl.a. gjennom Samhandlingsreformen, utviklingen av nasjonal elektronisk identifikasjon (eID). Se bl.a. Difi-rapport 2011:3. Digitalt førstevalg - en kartlegging av hindringer og muligheter og Difi-rapport 2011:2. Digitalt førstevalg - status for elektroniske tjenester i staten

7 Vurderinger og anbefalinger

Basert på funnene fra kartleggingen presenter vi i dette kapitlet Difis vurderinger og anbefalinger. Disse er særlig knyttet til de faktorene som Datatilsynet – eller andre aktører – har muligheter for å påvirke. Det betyr at noen av våre vurderinger gjelder Datatilsynets rammebetingelser, mens andre er knyttet til Datatilsynets oppgaveløsning. Vurderingene må ses i lys av de utfordringene som er skissert i kapittel 6 og som Datatilsynet – og personvernmyndighetene for øvrig – må være i stand til å møte.

7.1 Konklusjon: Gode resultater, men også rom for forbedringer

Som vist i kapittel 3 er det bred enighet om at Datatilsynet oppnår gode resultater med begrensede ressurser. Særlig pekes det på at Datatilsynet er svært synlig i media og at virksomheten evner å sette spørsmål om personvern på dagsorden. Datatilsynet får også stort sett positiv tilbakemelding på utøvelse av myndighetsoppgavene. Datatilsynet får imidlertid noe kritikk knyttet til rolleforståelsen.

Vår hovedkonklusjon er at Datatilsynet er en virksomhet som oppnår gode resultater på et bredt område. Vi mener også at Datatilsynet har hatt en utvikling i riktig retning – både mht. å gjøre organisasjonen bedre rustet for å løse ulike type oppgaver og mht. å komme i konstruktiv dialog med ulike målgrupper. Etter Difis vurdering er det likevel rom for forbedringer av virksomheten og klargjøring av roller og oppgaver. Vi vil i det følgende drøfte noen problemstillinger vi mener er relevante i den forbindelse.

7.2 "Folkets datatilsyn" eller strategisk samarbeidspartner for beslutningstakere?

Datatilsynet har lagt vekt på å komme i dialog med sentrale beslutningstakere for på den måten å kunne påvirke at personvern hensyn ivaretas i utviklingen av offentlige tjenester og i sentralt regelverk. Vårt inntrykk er at dette vektlegges enda sterkere nå enn tidligere. Likeledes samarbeider Datatilsynet med bransjeorganisasjoner om å utvikle bransjenormer. Som nevnt i kapittel 3 er mange av de eksterne informantene tilfredse med denne utviklingen og ønsker Datatilsynet velkommen som en nyttig rådgiver i personvernsspørsmål. Etter Difis vurdering er dette en riktig utvikling som bidrar til at personvernsspørsmål blir løftet frem tidlig i beslutningsprosesser. Datatilsynet fremstår også som mer løsningsorienterte og konstruktive og kanskje mer realistiske.

Etter Difis vurdering kan mye av Datatilsynets "suksess" antagelig tilskrives at virksomheten har tilgang til et sett av ulike virkemidler i arbeidet med å fremme personvernet og hindre at personopplysningsloven brytes. Et viktig spørsmål for Datatilsynet og FAD er derfor hvordan de ulike virkemidlene Datatilsynet har til rådighet skal vektlegges overfor ulike fagområder/målgrupper. Hvor langt skal f.eks. Datatilsynet gå i å være samarbeidspartner for myndigheter og bransjeorganisasjoner versus det å være "Folkets datatilsyn".

Datatilsynet har tradisjonelt vært opptatt av å ivareta personvernet til enkeltpersoner og være tilgjengelige for publikum både på telefon, e-post og brev. Dette vil være viktige oppgaver også i tiden fremover, men spørsmålet er om ressursbruken på dette området kan reduseres, slik at Datatilsynet kan frigjøre ressurser til mer overordnede analyser og til å bidra strategisk inn i viktige beslutningsprosesser.

Datatilsynet er en liten organisasjon med begrensede ressurser. Da blir det viktig å bruke tilgjengelige virkemidler på en slik måte at de samlet sett gir et best mulig resultatet, dvs. et best mulig personvern. Bortsett fra behandlingen av enkeltsaker og tilsynsvirksomheten, arbeider Datatilsynet i realiteten i stor grad gjennom andre. Gjennom å samarbeide med offentlige myndigheter, bransjeorganisasjoner og personvernombud driver Datatilsynet både med bevisstgjøring og normsetting (bl.a. gjennom bransjenormene).

Vi er kjent med at ordningen med personvernombud skal evalueres særskilt, og vi vil derfor ikke berøre den grundig her. På bakgrunn av våre funn har vi imidlertid fått et inntrykk av at ordningen med personvernombud håndteres lite systematisk i Datatilsynet. I en slik situasjon er det etter Difis vurdering nødvendig at Datatilsynet er sikker på at ordningen fungerer som forutsatt og bidrar til at personvern hensyn blir bedre ivaretatt. I en evaluering av ordningen bør også inngå en vurdering av alternativer til dagens ordning med personvernombud.

Etter Difis vurdering kan det være hensiktsmessig for Datatilsynet å gjøre en strategisk vurdering av den samlede virkemiddelbruken - både overfor ulike aktører (befolkning, myndigheter, bransjer) og overfor ulike fagområder/ sektorer. Hvordan skal balansen mellom virkemidler/roller være? Hvilke virkemidler er best egnet overfor de ulike typer aktører, og på hvilke stadier i en beslutningsprosess? Og hvilke virkemidler bør brukes inn mot de ulike prioriterte fagområdene/ sektorene?

7.3 Behov for sterkere rollebevissthet?

Datatilsynets ulike roller er et sentralt tema i evalueringen. Datatilsynet er både tilsyn, ombud, vedtaksmyndighet og rådgiver. Som det fremgår av kapittel 3, er hovedinntrykket at Datatilsynet håndterer de ulike rollene på en god måte. Det har imidlertid fremkommet noe kritikk av Datatilsynets rolleutøvelse, særlig knyttet til at ulike hensyn ikke alltid avveies godt nok, og at ombudsrollen enkelte ganger trekkes for langt.

Datatilsynet opptrer både som myndighetsorgan og talerør for vern av personopplysninger. Denne rollekombinasjonen er krevende og fordrer høy grad av rollebevissthet både på individ- og organisasjonsnivå.

Datatilsynet har stor frihet til å fremme personvern hensyn, uavhengig av andre formål, og uavhengig av oppfatninger hos politisk ledelse. Denne forståelsen støttes av de andre personvernmyndighetene. Vi har også merket oss at nøkkelinformanter fra virksomheter som har ansvar for at også andre saksområder og verdier skal ivaretas, sier at det er behov for et faglig sterkt og uavhengig Datatilsyn. Som vist i kapittel 3 har det imidlertid også kommet frem

at Datatilsynet ved noen anledninger har uttalt seg på en måte som oppfattes som kritikkverdig, og som vitner om for svak rollebevissthet.

7.3.1 Uklar ombudsrolle?

Ombudsrollen er generelt ikke tydelig definert i norsk forvaltning, men vanligvis er et ombud en person eller virksomhet med oppdrag å beskytte enkeltpersoners eller grupperes interesser og rettigheter. Georg Apenes bidro i sin direktørtid til å gi ombudsrollen høy prioritet. I en debattbok han selv redigerte i anledning av Datatilsynets 25 års jubileum skrev han: *”Opplysningsvirksomhet har stått sentralt i Datatilsynets arbeid i disse 25 årene. Vi oppfatter oss ikke som et ”politi”, men som et organ som sprer kunnskap om borgernes rettigheter og handlingsalternativer på området ”personvern”.*³⁹

Datatilsynet er tillagt en oppgave i å være et ombud for personvernet, og ombudsrollen har særlig gitt seg uttrykk gjennom tydelige standpunkter i media, men den ligger også til grunn for mye av kontakten med publikum gjennom å være ”Folkets datatilsyn”.

Vi antar at Datatilsynets positive omdømme har sammenheng med hvordan ombudsrollen har vært utformet. Etaten har i alle år hatt ledere med høy medieprofil, og som har hatt evne og vilje til forsvar for personvernet som en kjerneverdi i vår politiske orden og i samfunnslivet. Datatilsynet har fått en egen identitet og ”misjon”, som bærer av grunnleggende verdier knyttet til personlig integritet/privatlivets fred.

Selve begrepet ”ombud” er ikke brukt hverken i personopplysningsloven eller forskriften, men omtales i lovutredningen som lå til grunn for personopplysningsloven (jf. kapittel 3.2). Personopplysningsloven hjemler imidlertid bl.a. Datatilsynets oppgaver knyttet til å informere om utviklingen i behandlingen av personopplysninger og å identifisere farer for personvernet og gi råd om hvordan de skal unngås. Det har også vært en lang praksis for at Datatilsynet skal utøve en fri ombudsrolle. Dette er også nedfelt i direktørens kontrakt, der det heter at *”direktøren skal sørge for at Datatilsynet er en profesjonell og aktiv aktør i samfunnsdebatten om personvernspørsmål og bidra til at personvern ivaretas i beslutningsprosesser som berører forvaltningen av personvernspørsmål, både i offentlig og privat sektor”.*

Datatilsynets uavhengighet er antagelig også et viktig grunnlag for utøvelsen og forståelsen av ombudsrollen i Datatilsynet. I likhet med det som gjelder for flere andre forvaltningsorganer med regulerings- eller overvåkingsfunksjoner, er det fastsatt rettslig begrensning for regjeringens og departementets adgang til å gripe direkte inn i saksbehandlingen til Datatilsynet.⁴⁰ Blant disse virksomhetene er det to som har en ombudstittel (Barneombudet og Likestillings- og diskrimineringsombudet).

³⁹ Apenes, Georg (2005). *Trygghet kan koste frihet*. I: Georg Apenes: Fra tillit til kontroll. 12 samtaler om politikk, teknologi og personvern

⁴⁰ Jf. Difi-notat 2010:1 *Uavhengig myndighetsutøvelse*

Når det gjelder begrunnelser for uavhengigheten, er det viktig i Datatilsynets tilfelle at uavhengigheten skal bidra til en mer konsekvent gjennomføring av et regelverk. EU-direktivet forutsetter uavhengighet, for på den måten å sikre at like saker skal behandles likt.

En annen begrunnelse er at en uavhengig myndighet kan bidra til å gi et hensyn/område en faglig tyngde og posisjon i offentligheten. Dette argumentet er lagt til grunn både for Datatilsynet og for Likestillings- og diskrimineringsombudet. I Datatilsynets tilfelle er det helt klart at tilsynet står fritt i utøvelsen av myndighet i enkeltsaker. Det antas gjerne at dette også innebærer større frihet til å uttale seg offentlig om faglige spørsmål og fremme lovformålet i offentligheten på bred basis, uten at statsråden oppfattes å være ansvarlig for de synspunkter som fremmes.

Til tross for at Datatilsynet er tillagt en ombudsrolle, er denne rollen etter vår vurdering ikke tilstrekkelig avklart. Dette gjelder ikke kun for Datatilsynets ombudsrolle, men også for de andre ombudene i norsk forvaltning. I motsetning til f.eks. Barneombudet har imidlertid Datatilsynet en langt bredere oppgaveportefølje og en tydelig myndighetsrolle, noe som stiller store krav til rollebevissthet blant medarbeidere.

Det kan også være interessant å drøfte nærmere hva som skiller en ombudsrolle fra den faglige rollen som ordinære direktorater har på sine fagområder. Direktoratene har en rolle som faglige premissleverandører overfor departementene og som faglig rådgiver overfor sektoren og allmennheten.⁴¹ Selv forvaltningsorganer som ikke er tillagt en ombudsrolle eller formell uavhengighet, kan på faglig grunnlag fremme forslag til politiske myndigheter og delta i samfunnsdebatten. Hvor fritt en virksomhet kan uttale seg henger sammen med trekk ved fagområdet, grad av politisering, sedvane, uttalelsens form samt direktørens autoritet. Eksempelvis er det på kulturområdet sedvane at politiske ledelse skal holde "armlengdes avstand" til det faglige skjønn som utøves i sektoren.

Difi mener på generelt grunnlag at det er behov for en nærmere avklaring av statlige organers ombudsrolle. Når uavhengige organer har en rolle som offentlig talerør for viktige samfunnshensyn og verdier, bør det legges stor vekt på deres legitimitetsgrunnlag. Det bør være tydelig når rolleutøvelsen er rettslig, faglig eller interessepolitisk basert. I Datatilsynets tilfelle mener vi det bør legges vekt på høy grad av rollebevissthet, bl.a. for å unngå å bli en politisk aktør. Dersom Datatilsynet trekker ombudsrollen for langt i politisk retning, kan det svekke tilliten til etaten som fagmyndighet og føre til at personvernfeltet ikke får den plass det fortjener på den politiske dagsorden.

7.3.2 Hvor langt strekker uavhengigheten seg?

Vårt inntrykk er at Datatilsynet har høy integritet i det aller meste av saksbehandlingen og tilsynsvirksomheten. Imidlertid kan det sterke engasjementet for personvern bidra til at bevisstheten om at Datatilsynet er et

⁴¹ Difi-rapport 2008:14 *Direktoratenes faglige rolle. En rolle under økende press?*

forvaltningsorgan blir noe svakere. Uavhengigheten står sterkt i Datatilsynet, og enkelte medarbeidere i Datatilsynet er f.eks. raske med å trekke frem uavhengigheten som svar på hvorfor de har lite kontakt med FAD eller hvorfor Datatilsynet bør gå hardt ut i media med kritikk av offentlige organer.

Uavhengighet må sees i sammenheng med Datatilsynets faglige kompetanse. I stortingsmeldingen om statlige tilsyn heter det:

*”For å skape økt legitimitet er det også viktig at avveiningen mellom ulike hensyn, faglige og/eller politiske, gjøres eksplisitte og skjer på politisk nivå i departementene eller i regjeringen. Dette vil redusere sammenblandingen av politikk og fag og øke troverdigheten til at tilsynenes beslutninger er fattet på et godt faglig grunnlag”.*⁴²

Etter vår vurdering trekker enkelte i Datatilsynet uavhengigheten lenger enn det er grunnlag for i noen tilfeller, f.eks. når medarbeidere strekker ombudsrollen inn i myndighetsrollen, eller når Datatilsynet har gått ut i media med kritikk uten å varsle virksomheten det gjelder på forhånd (jf. kapittel 3). Datatilsynet skal riktignok være uavhengig i enkeltsaker og kunne ta opp spørsmål om personvern på eget initiativ, men Datatilsynet er like fullt et forvaltningsorgan, og skal følge regelverket, samt felles normer og spilleregler både i samhandling med borgere og brukere og overfor andre forvaltningsorganer.

Det er viktig at Datatilsynet har høy rollebevissthet i relasjon til ulike sektormyndigheter med ansvar for behandling av personopplysninger på sine fagområder. Utfordringen dreier seg for det første om å skille myndighetsrollen og ombudsrollen, dernest om å være bevisst på grensene for eget myndighetsområde. Når Datatilsynet utøver myndighet etter loven, er de pålagt å avveie personvern hensyn mot andre hensyn. Fordi tilsynet har stort spillerom for å utøve skjønn, er det viktig at de er åpne for tilbakemeldinger på de vurderinger som gjøres både fra Personvernemnda og fra andre fagmiljøer. På områder hvor det kan være uklart hvordan forholdet mellom personopplysningsloven og sektorlover skal forstås, er det viktig at Datatilsynet bidrar til å bringe spørsmålene opp for Personvernemnda eller politiske myndigheter.

Etter vår vurdering er det spesielt viktig at faglig uavhengige myndighetsorganer som Datatilsynet har god *forvaltningskompetanse*. Med forvaltningskompetanse mener vi det å ha kunnskap og rolleforståelse som gjør at en opptrer i samsvar med de grunnleggende verdiene som springer ut av de demokratiske og rettsstatlige tradisjonene våre. Det gjelder både for ivaretagelsen av kjerneoppgavene og intern styring og drift av virksomhetene.⁴³

⁴² St.meld. nr. 17 (2002–2003) Om statlige tilsyn

⁴³ Disse normene og verdiene er nedfelt i forvaltningslov, offentlighetslov, utredningsinstruks, arkivinstruks, økonomireglement, personalhåndbok med mer. Jf Statskonsults evaluering av forvaltningskompetansen i Luftfartstilsynet, Rapport 2008:12

I FADs forvaltningsmelding drøftes verdigrunnlaget i forvaltningen.⁴⁴ Det argumenteres her for at forvaltningen, uten hensyn til den politiske fargen til den sittende regjering, skal fremme demokrati, rettssikkerhet, faglig integritet og effektivitet. Selv om verdiene i stor grad er fellespolitiske og ideelt sett utfyller hverandre, kan de i praksis dra i ulike retninger. For Datatilsynet som for andre forvaltningsorganer er det utfordrende å avveie og balansere mellom hensynet til faglig grundighet og hensynet til effektivitet, eller mellom hensynene til ytringsfrihet, faglig selvstendighet og lojalitetsplikt.

7.3.3 Kommer en sterkere rådgivningsrolle i konflikt med tilsynsrollen?

Våre informanter har i liten grad problematisert at Datatilsynet både har en rådgivningsrolle og en tilsynsrolle. Dersom Datatilsynet i sterkere grad vil vektlegge veiledning og rådgivning kan det stilles spørsmål ved om dette kommer i konflikt med tilsynsrollen.

Forholdet mellom tilsynsrollen og rådgivningsrollen er bl.a. drøftet i stortingsmeldingen om statlig tilsyn.⁴⁵ Her legges det vekt på at tilsynsrollen omfatter mer enn ren kontroll av tilsynsobjektene. Det kreves også at det gis generell informasjon om reguleringsformål, om regelverkets krav og lignende temaer av betydning for dem regelverket retter seg mot. Et slikt informasjonsarbeid følger dels av forvaltningslovens veiledningsplikt, men er også regulert i personopplysningsloven.

Etter vår vurdering bør Datatilsynet ikke bare kunne gi veiledning om forståelsen av regelverket. Som tilsynsmyndighet bør de også ut fra sin fagkompetanse kunne gi generell veiledning om hvordan reglene best kan etterleves. Spesifikk veiledning knyttet til konkrete råd og anvisninger i enkelttilfeller kan imidlertid være problematisk. Ved en slik rådgivning vil tilsynet delvis påta seg virksomhetens ansvar for etterlevelse av regelverket, og dette vil ikke være i tråd med rollen som tilsyn og kontrollinstans. Kombinasjonen av tilsynsrolle og rådgivningsrolle krever at Datatilsynet er bevisste i sin utøvelse av begge roller, og at medarbeiderne i sin rådgivning ikke binder seg opp i forhold til et senere tilsyn. På den annen side er det viktig at Datatilsynet er så konkrete som mulig i sin rådgivning i den grad det ikke er tvil om regelverkets bestemmelser.

Datatilsynet er imidlertid ikke dimensjonert for å gi konkrete råd om anvendelsen av regelverket på alle områder. Det betyr at tilsynet også har et ansvar for å formidle hvor grensen går for hva de kan bidra med. De fleste virksomheter som behandler personopplysninger må selv sørge for at de har tilstrekkelig kompetanse om personvernspørsmål, søke råd hos bransjeorganisasjoner eller kjøpe slik ekspertise i markedet.

⁴⁴ St. meld. nr. 19 (2008-2009) En forvaltning for demokrati og fellesskap

⁴⁵ St.meld. nr. 17 (2002-2003) Om statlige tilsyn

7.3.4 Behov for tydeligere kunnskapsbasert rolleutøvelse

Ett av de grunnleggende prinsipp for forvaltningen er faglighet, dvs. at alle råd og vedtak skal være velfunderte og kunnskapsbaserte. For Datatilsynet som ofte tar stilling i kontroversielle spørsmål og gjerne artikulere sine standpunkter offentlig, er det etter Difis vurdering spesielt viktig å sørge for at virksomheten bygger på solid faglig grunnlag og forsvarlig håndheving av regelverket.

Datatilsynet utviser stor grad av faglighet i sin saksbehandling og annen myndighetsutøvelse. Her er god regelverkskompetanse utgangspunkt for å foreta vurderinger etter bestemte kriterier. Mange medarbeidere har bred erfaring og høy kompetanse om personvernsspørsmål, noe som er et viktig grunnlag for utøvelsen av både myndighetsrolle og ombudsrolle. Etter vår vurdering kan det imidlertid synes som om Datatilsynet i enkelte tilfeller hviler for mye på egen "ideologi"/verdier og for lite på faglig kunnskap om hvilke reelle trusler personvernet står overfor. Dette kan delvis skyldes manglende prioritering av – eller kapasitet til - egne overordnede analyser og bestilling og bruk av relevant forskning og utredning. Det er imidlertid viktig at også når Datatilsynet opptrer som ombud, må uttalelsene være basert på faglige vurderinger.

Skal Datatilsynet ha legitimitet og gjennomslagskraft som myndighetsorgan, er det viktig at det ikke skapes usikkerhet om hvilke vurderinger som ligger til grunn for tilsynets beslutninger. Allmennheten må ha tiltro til at Datatilsynet har høy faglig integritet, og at ikke særinteresser eller andre utenforliggende interesser påvirker de vedtak som fattes.⁴⁶

Datatilsynet er på mange måter en verdibasert organisasjon. Alle medarbeidere har et sterkt engasjement for personvern. Dette er en styrke for organisasjonen på mange måter – det bidrar bl.a. at Datatilsynet har motiverte medarbeidere og et godt arbeidsmiljø og en tydelig profil utad. Den sterke verdiforankringen kan imidlertid også være en svakhet ved Datatilsynet. Dersom omverdenen oppfatter Datatilsynet mer som en interesseorganisasjon for personvern enn som et forvaltningsorgan som avveier hensyn etter faglige vurderinger, kan det svekke Datatilsynets legitimitet og gjennomslagskraft.

7.4 Behov for avveining av oppgaver og ressurser

Personvernkommissjonen pekte i sin innstilling på at det var behov for å øke ressursene til Datatilsynet. I sin høringsuttalelse gir Datatilsynet uttrykk for at de deler kommisjonens oppfatning av at tilsynet har for begrensede ressurser i forhold til de oppgaver de er pålagt, og som det ellers er forventet at Datatilsynet skal påta seg. Gjennom intervjuene har det fremkommet at ressursene oppleves å være knappe, men at det ikke er et entydig behov for en betydelig økning av ressursene.

Dersom Medieansvarsutvalgets innstilling⁴⁷ blir fulgt, vil Datatilsynet få en sterkere rolle ut mot publikum i saker vedrørende nettmedier. Utvalget foreslår

⁴⁶ St.meld. nr. 17 (2002–2003) Om statlige tilsyn

⁴⁷ NOU 2011:12 Ytringsfrihet og ansvar i en ny mediehverdag

at den enkeltes personvern i møtet med uredigerte medier primært bør sikres gjennom å styrke og videreutvikle det ikke-rettslige tilbudet. Det innebærer å videreføre slettmeg.no uten offentligrettslig myndighet og håndhevingskompetanse.

Også den internasjonale aktiviteten er krevende ressursmessig, men helt sentral for at Datatilsynet skal kunne holde seg oppdatert om utviklingen på personvernområdet, samt kunne påvirke regelverksutviklingen på området.

Difi har ikke gjennomført en særskilt kartlegging av ressursbruk knyttet til Datatilsynets ulike oppgaver. Dette har ikke ligget i mandatet. En vurdering av behovet for ressurser må primært gjøres av bevilgende myndigheter og Datatilsynet selv, basert på hvilke oppgaver virksomheten er satt til å løse. Selv om Datatilsynet evner å prioritere virkemiddelbruken og effektivisere oppgaveutførelsen gjennom nye arbeidsformer, heving av kompetansen og bedre bruk av selvbetjeningsløsninger, er det etter Difis vurdering behov for å foreta en strategisk vurdering av hvilke oppgaver Datatilsynet skal ivareta sett i relasjon til hvilke ressurser disse oppgavene krever.

7.5 Mer åpenhet om myndighetsutøvelsen

Forvaltningsorganer som har lovbestemt faglig uavhengighet er ikke underlagt ordinær politisk styring. Når statsrådsansvaret overfor Stortinget er avgrenset, krever det andre mekanismer for demokratisk kontroll. Åpenhet om myndighetsutøvelsen er etter Difis vurdering avgjørende viktig for Datatilsynets og Personvernemndas legitimitet.

Det er også viktig at Regjering/departement sørger for at sektoransvaret ivaretas. På personvernområdet ser vi at delt departementsansvar mellom FAD og JD gjør det krevende for overordnet myndighet å følge med på i hovedtrekkene i utviklingen på personvernområdet. Etter Difis vurdering er det her helt nødvendig at samarbeid og samhandling mellom personvernmyndighetene baseres på høy rollebevissthet. Regjering/departement er avhengig av Datatilsynet og Personvernemnda som kunnskapskilde. Arbeids- og rolledelingen mellom personvernmyndighetene forutsetter at tilsynet og nemnda kommer frem med problemstillinger som er egnet til å bli løst politisk, først og fremst gjennom lovgivning. Slik vi har forstått det, er det et godt og konstruktivt samarbeid mellom JD, FAD og Datatilsynet i forbindelse med regelverksutvikling.

Personvernemnda er et viktig virkemiddel for å ivareta borgernes rettssikkerhet. Datatilsynets vedtak kan klages inn for Personvernemnda, som er faglig uavhengig både av tilsynet og departementet. Nemnda har en viktig rolle å spille som en form for kontroll, eller korrektiv, overfor Datatilsynets myndighetsutøvelse. Som omtalt i kapittel 3.2.2 blir Datatilsynets vedtak helt eller delvis omgjort i nemnda forholdsvis ofte, og det kan etter Difis vurdering tas som tegn på at det foretas en reell overprøving både av lovforståelsen og skjønnsutøvelsen.

Åpenhet, offentliggjøring og reell innsynsmulighet både når det gjelder avgjørelsesprosess og vedtak, er viktige forutsetninger for demokratisk kontroll

med myndighetsutøvelsen i faglig uavhengige forvaltningsorganer. På personvernområdet hvor et uavhengig forvaltningsorgan har stort skjønnsrom, er det ikke minst viktig at det åpnes for innsyn og overprøving av de vurderingene og begrunnelsene som vedtakene hviler på.

Mens saksbehandlingen i Datatilsynet følger forvaltningsloven på ordinær måte, med direktøren som ansvarlig leder, blir nemndas vedtak fattet kollegialt. Hovedparten av sakene i nemnda er enstemmige, men det forekommer at det er dissenser. I henhold til personvernforskriften blir dissensene offentliggjort. Denne praksisen er etter Difis vurdering viktig for å tydeliggjøre at det kan være saklig grunn til uenighet om hvordan personvernregelverket skal praktiseres, og hvilke hensyn som skal veie tyngst i ulike typer saker.

Personvernemnda behandler bare saker som bringes inn for organet, og som omtalt i kapittel 3.2.1 er omfanget av klagesaker svært begrenset. De sakene som nemnda tar stilling til gir derved ingen fullgod oversikt og forståelse for de personvernspørsmål som Datatilsynet må forholde seg til. For at politiske myndigheter, faglige samarbeidsparter og berørte borgere skal få kunnskap om hvordan personvernregelverket praktiseres, og hvilke virkninger det har på forskjellige samfunnsområder, er det etter Difis oppfatning viktig at Datatilsynet offentliggjør sine vedtak på en mer systematisk måte enn de hittil har gjort.

Vi antar at Datatilsynet kan få ideer og innspill til hvordan dette kan gjøres fra andre forvaltningsorganer som lager gode oppsummeringer som synliggjør praksis på et lovområde.

7.6 Person- eller strategibasert styring?

Som nent i kapittel 7.3.1 kan Datatilsynets positive omdømme ha sammenheng med at virksomheten i alle år har hatt ledere med høy medieprofil, og som har hatt et sterkt engasjement for personvernet. Gjennom intervjuene har vi også fått inntrykk av at Datatilsynet i relativt stor grad preges av hvem som er leder for virksomheten. Internt i Datatilsynet refereres det ofte til hvordan direktøren fremstår både internt og eksternt. Også eksterne informanter viser ofte til direktøren når de skal karakterisere Datatilsynet. Til tross for at medarbeidere på ulike nivåer i organisasjonen uttaler seg til media, er inntrykket at Datatilsynet i stor grad identifiseres med hvem som er direktør.

Dette kan skyldes ulike faktorer. Dels har Datatilsynet rekruttert tydelige og profilerte direktører, og dels kan direktørens sterke stilling ha sammenheng med virksomhetens størrelse. Vi antar at Datatilsynets uavhengighet og rolleforståelse også har betydning for direktørens sentrale posisjon. Den sterke vektleggingen av ombudsrollen og utstrakt bruk av informasjon og kontakt med media forsterker inntrykket av at direktøren i mange tilfeller "er" Datatilsynet.

Også andre statlige virksomheter preges av hvem som er leder. Det er ofte direktørene som uttaler seg til pressen og som er virksomhetens ansikt utad. Etter vår vurdering er imidlertid Datatilsynet i større grad enn andre statlige virksomheter preget av hvem som er direktør, kanskje med unntak av enkelte av de mer rendyrkede ombudene.

Hva innebærer det at en statlig virksomhet preges av hvem som er direktør? På mange måter er det positivt at statlige virksomheter er styrbare i den forstand at ledelsen har mulighet til å gjennomføre forbedringer og endringer i strategi, arbeidsmåter osv. Likeledes kan det være en *forutsetning* med en profilert og tydelig leder for å nå frem i en ombudsrolle. Lederen symboliserer ofte selve ombudsfunksjonen, og statlige ombud med utydelige ledere fremstår som svakere ombud.

Datatilsynet har imidlertid ikke en rendyrket ombudsfunksjon. Hovedtyngden av virksomheten er knyttet til myndighetsutøvelse i form av saksbehandling og tilsynsvirksomhet. Gjennom intervjuene har vi fått inntrykk av at Datatilsynet til en viss grad har endret ”holdning” til hvilken tilnærming virksomheten skal ha for å oppnå best mulig personvern. Større vektlegging av dialog og veiledning fremfor ”konfrontasjon” og medieoppslag er et eksempel på et mer løsnings- og samarbeidsorientert datatilsyn. Det samme er en sterkere vektlegging av *mulighetene* ny teknologi innebærer og et økt fokus på effektivisering av saksbehandling.

Et sentralt spørsmål blir da om disse endringene er uttrykk for strategiske tilpasninger av virkemiddelbruken innenfor de rammer som er trukket opp for Datatilsynets virksomhet, eller om det innebærer mer grunnleggende endringer av Datatilsynets rolle. Etter vår vurdering er det i dette tilfellet først og fremst snakk om en endret strategi i virkemiddelbruk og fokusområder. Vi mener det er positivt at endringen fremstår som faglig begrunnet, og ikke primært dreier seg om ledelsesstil.

7.7 Effektivisering av oppgaveløsningen

Som nevnt i kapittel 4 er det flere i Datatilsynet som er opptatt av at oppgaveløsningen kan effektiviseres. En del synes å være gjort med utarbeidelse av en bredt forankret virksomhetsplan og et mer strukturert og robust samarbeid mellom Tilsynsavdelingen og Juridisk avdeling på tilsynsområdet. Mange peker imidlertid på behovet for en effektivisering av den løpende saksbehandlingen.

Saksbehandlingsvirksomheten i Datatilsynet er relativt lik annen type juridisk enkeltsaksbehandling i staten. Vår erfaring er at denne typen oppgaver kjennetegnes av at det handler om sak inn og sak ut, og at det gjøres få eller ingen vurderinger av viktigheten av den enkelte sak. Dermed gjøres det heller ikke anslag på hvor mye ressurser som bør medgå til den enkelte sak.

Medieansvarsutvalget⁴⁸ foreslår også at Datatilsynets kompetanse bør utvides slik at tilsynet får myndighet til å foreta en inngående avveining mellom hensynet til ytringsfrihet og personvern og eventuelt fatte vedtak om sletting. Utvalget går inn for at personopplysningsloven § 7 blir endret, slik at unntaket for elektronisk behandling av personopplysninger med et ”opinionsdannende formål” tas ut av bestemmelsene. Hvor stor økning av saker til Datatilsynet

⁴⁸ NOU 2011:12 Ytringsfrihet og ansvar i en ny mediehverdag

dette vil medføre er usikkert, men hvis forslaget blir vedtatt vil det medføre økt oppgavemengde for tilsynet. Dette vil også være en grunn til å vurdere tiltak for å effektivisere saksbehandlingen.

Vårt inntrykk er at Datatilsynet nå er i gang med en grundig gjennomgang av egne arbeidsformer og rutiner for å forbedre både kvaliteten og effektiviteten i arbeidet. Etter Difis vurdering er dette positivt. Vi mener det er viktig at Datatilsynet arbeider videre med å finne gode og effektive arbeidsformer – både når det gjelder tilsyn og når det gjelder saksbehandling. En liten organisasjon som Datatilsynet har også alle muligheter til å få til mer samarbeid mellom medarbeidere og bedre, samlet ressursutnyttelse.

Datatilsynet har ulike roller og oppgaver og skal forholde seg til mange, ulike sektorer. Den spisskompetansen den enkelte bygger opp knyttet til sektor/bransje og arbeidsmetoder er sårbar i en liten organisasjon. Det betyr at det er ekstra viktig å legge til rette for samarbeid, teamjobbing o.l. for å sikre at mer enn en medarbeider besitter sentral kompetanse på et område.

7.8 Styrking av kompetansen

Uansett hvordan Datatilsynet organiserer arbeidet, vil det være viktig at virksomheten har den nødvendige kompetansen. Inntrykket fra kartleggingen er at Datatilsynet har medarbeidere med høy kompetanse på personvernlovgivningen. I tillegg har de brede personvern faglig kompetanse og sterk interesse for fagfeltet. Datatilsynet forholder seg til mange ulike sektorer og fagområder som også krever kunnskap, og de arbeider på et område hvor det er krevende å følge med på teknologi-utviklingen. Et viktig spørsmål er derfor hvor mye sektorkompetanse Datatilsynet har behov for, og hvordan de skal få tilgang til nødvendig teknologikompetanse.

Med begrensede ressurser og et bredt virkeområde vil Datatilsynet uansett ikke kunne ha tilstrekkelig sektorkompetanse til å matche virksomhetene de skal føre tilsyn med. Likevel er det viktig at Datatilsynet har noe sektorkompetanse – både for å bli tatt alvorlig av sektorene/bransjene og for å kunne gjøre gode risikovurderinger av de ulike sektorene.

En løsning er da å styrke samarbeidet med, eller overlate oppgaver til andre sektortilsyn. En annen løsning er å videreutvikle dagens løsning med fagteam, redusere omfanget av enkeltsaksbehandling og bruke mer ressurser på faglig oppdatering og analyser i fagteamene. En tredje løsning er at Datatilsynet i større grad kjøper utredninger eller kompetanse fra forsknings- og utredningsmiljøene, eller knytter til seg nødvendig sektorkompetanse for en kortere periode, f.eks. gjennom hospiteringsordninger med andre offentlige virksomheter. En økt grad av kjøp av tjenester krever imidlertid at Datatilsynet tilføres midler til å finansiere denne typen utgifter. Dette kan imidlertid gi en mer fleksibel løsning for Datatilsynet enn det en økning i antallet fast ansatte i Datatilsynet vil gi.

Datatilsynet må også ha tilgang til teknologikompetanse for å kunne følge med på den raske teknologikutviklingen. Det er behov for teknologikompetanse i

tilsynet både når de utvikler sin egen strategi og i deres kontakt med eksterne aktører knyttet til tilsyns- og rådgivningsoppgaver.

Mye av Datatilsynets virksomhet er rettet mot offentlig sektor. Med en utvikling med flere individuelle rettigheter som myndighetene skal følge opp, samt et ønske og behov om en mer ”sømløs” offentlig forvaltning vil offentlig sektor antagelig bli et enda viktigere satsingsområde for Datatilsynet. Etter Difis vurdering vil dette føre til et behov for å styrke kompetansen på det forvaltningsrettslige området. Likeledes vil det være nødvendig for Datatilsynet å komme tidlig inn i regelverks- og utviklingsarbeidet som skjer i departementer og direktorater. Da blir det viktig at Datatilsynets medarbeidere har god kjennskap til de formelle prosessene i sentralforvaltningen samt at de behersker spillereglene som finnes mellom forvaltningsorganer.

7.9 Mer bruk av ”selvbetjeningsløsninger”

Som nevnt i kapittel 4 er det mange som er opptatt av å forbedre Datatilsynets hjemmesider. Difi støtter denne vurderingen, og er kjent med at Datatilsynet skal prioritere videreutviklingen av hjemmesidene i tiden fremover. En god og informativ hjemmeside med ”selvbetjeningsløsninger” kan gi publikum bedre tjenester og samtidig effektivisere Datatilsynets arbeid. Digitalt førstevalg bør gjelde også for Datatilsynets brukere. Digitalt førstevalg betyr at alle egnede tjenester skal tilbys digitalt, og at brukerne av tjenestene aktivt må velge manuelle løsninger hvis de foretrekker det.

Selvbetjeningsløsninger for Datatilsynet kan også innebære at mer informasjon tilrettelegges for publikum og at enkelte henvendelser kun besvares ved henvisning til hjemmesidene.

Datainspektionen i Sverige har en nettside som gir god informasjon om hva Datainspektionen gjør, hva den *ikke* gjør og hvilke andre steder publikum kan få bistand når det gjelder personvernrelaterte spørsmål. Her er også en relevant side med ”spørsmål og svar”. I Danmark synes det som om alle Datatilsynets avgjørelser legges ut på hjemmesidene. Det gir interessant informasjon og kan tjene som veiledning, men det sikrer også åpenhet og innsyn i alle vedtak. Nettsidene til både det svenske og danske datatilsynet kan gi ideer til hvordan Datatilsynets sider kan utvikles.

7.10 Bedre samarbeid med andre tilsyn og offentlige myndigheter

Datatilsynet samarbeider med flere tilgrensende tilsyn, bl.a. Post- og teletilsynet, Finanstilsynet, Helsetilsynet og Arbeidstilsynet. Som nevnt i kapittel 5 er hovedinntrykket at samarbeidet fungerer greit, men at det er begrenset. Inntrykket er også at viljen til økt samarbeid er til stede hos alle parter, men at mangel på tid og til dels ulik lokalisering hindrer dette.

Kontakt og samarbeid mellom forvaltningsorganer generelt og tilsynsmyndigheter spesielt er viktig fordi det hverken kan eller bør trekkes skarpe grenser mellom ansvarsområdene. Hvor stort behov det er for samarbeid

vil variere mellom områder og over tid, og det vil også være spørsmål om hvor tett samarbeid det legges opp til.

Datatilsynet fører tilsyn med et bredt spekter av virksomheter og bransjer. Det betyr at Datatilsynet fører tilsyn med virksomheter som også andre tilsyn fører tilsyn med. Dette er vanlig praksis i norsk forvaltning. Bl.a. fører Arbeidstilsynet tilsyn med virksomheter som f.eks. Helsetilsynet og Mattilsynet også fører tilsyn med.

Ettersom Datatilsynet har begrensede ressurser knyttet til tilsyn og også utfører andre oppgaver enn rene tilsynsoppgaver, kan det imidlertid være grunn til å diskutere hvorvidt det er mulig og ønskelig at andre statlige tilsyn kan gjennomføre stedlige tilsyn på vegne av Datatilsynet. Dette gjøres på den norske sokkelen der Petroleumsstilsynet fører tilsyn på vegne av de øvrige HMS-tilsynene.

En mulighet kan være at Arbeidstilsynet, Helsetilsynet, Finanstilsynet og Post- og teletilsynet fører tilsyn også etter personopplysningsloven når de gjennomfører sine tilsyn. Fordelen med en slik ordning er at tilsynet gjennomføres av en etat med mer spisskompetanse om bransjen eller sektoren enn det Datatilsynet har mulighet til å ha. I tillegg vil dette være effektivt og kunne frigjøre ressurser i Datatilsynet f.eks. til gjennomføring av tilsyn på andre sektorer og til overordnet analyse av all tilsynsvirksomheten. For virksomheten som blir utsatt for tilsyn er de også en fordel med færre tilsynsbesøk.

Ulempen er at andre hensyn enn personvern kan bli mer dominerende dersom andre tilsyn enn Datatilsynet skal gjennomføre tilsyn etter personopplysningsloven. Det er også spørsmål om en slik ordning vil være lovlig i samsvar med personverndirektivet.

Etter Difis vurdering kan det uansett være verdt å vurdere hvordan Datatilsynet kan komme i enda bedre inngripen med andre statlige tilsyn slik at personvern hensyn kan bli ivaretatt på lik linje med andre hensyn i både offentlige og private virksomheter.

Samtidig vil vi peke på at man ikke skal overvurdere hvor mye merverdi man kan få ut av f.eks. å gjennomføre felles tilsyn. Dette er ressurskrevende og krever god samkjøring mellom de involverte tilsynene. Samtidig er det viktig for de som blir utsatt for statlig tilsyn at tilsynsmetodikken er gjenkjennelig, og at måten man blir møtt på og fulgt opp på er relativt likeartet. Det er også viktig at de ulike tilsynene kjenner til hverandres tilsynsplaner slik at man unngår å dukke opp i samme virksomhet til samme tid.

7.11 Bedre samhandling med FAD og JD

Kontakten mellom FAD og Datatilsynet har hatt en formell karakter. Dette er en innarbeidet praksis, begrunnet med tilsynets faglige uavhengighet. Ut over etatsstyringsmøtene har det vært lite faglig kontakt mellom departementet og den underliggende virksomheten, selv om det er noe kontakt på saksbehandlernivå.

Vårt inntrykk er at medarbeiderne i Datatilsynet har begrenset kontakt med FAD som overordnet departement og JD som ansvarlig for personopplysningsloven. Igjen er det Datatilsynets uavhengighet som brukes som begrunnelse for at det er lite faglig kontakt med departementet – og for at det ikke nødvendigvis er ønskelig med nærmere samarbeid.

Fagmiljøet på personvernområdet er ganske lite. Selv om personer i både Datatilsynet, Personvernemnda og FAD er opptatt av å hegne om uavhengigheten til tilsynet og nemnda, er det likevel ofte at de samme personene møtes i sammenhenger der personvern er tema.

Etter Difis vurdering er ikke Datatilsynets uavhengige stilling til hinder for at det i større grad kan gjennomføres faglige kontaktmøter mellom FAD, JD og Datatilsynet. Nettopp fordi Datatilsynet har et omfattende mandat og et bredt nedslagsfelt og fordi regelverket på området åpner for utstrakt bruk av skjønn, kan det være nyttig med utveksling av erfaringer mellom departementene og Datatilsynet.

Slike faglige kontaktmøter er ikke uvanlige mellom departementer og underliggende virksomheter. Det presiseres at slike møter ikke er styringsmøter, men at det skal være faglig erfaringsutveksling og drøfting av felles, faglige problemstillinger. I enkelte sammenhenger kan slike møter også ha form av seminarer, der man også inviterer FoU-miljøene til diskusjoner.

Etter Difis mening kan Personvernemnda også delta på rent faglige seminarer. Nemnda skal være uavhengig både av departementet og Datatilsynet, men etter vår vurdering er ikke det til hinder for at personvernmyndighetene på alle nivåer kan delta i en felles diskusjon f.eks. om utviklingstrekk og utfordringer på området. Miljøet er uansett så lite at de samme personene ofte møtes i ulike faglige sammenhenger. Da kan det også være greit å delta i egne fagmøter så lenge roller og spilleregler er avklart på forhånd.

7.12 Oppsummering av anbefalinger

I dette kapitlet har vi løftet frem noen temaer vi mener det er viktig at Datatilsynet, og personvernmyndighetene for øvrig bør følge opp. Våre anbefalinger kan kort oppsummeres slik:

- Strategisk vurdering av virkemiddelbruken
- Sterkere rollebevissthet
- Tydeliggjøring av ombudsrollen
- Styrking av kompetansen – forvaltningskompetanse, sektorkompetanse, forvaltningsrett
- Avveining av oppgaver og ressurser
- Mer åpenhet om myndighetsutøvelsen
- Effektivisering av oppgaveløsningen
- Mer bruk av selvbetjeningsløsninger
- Bedre samarbeid med andre tilsyn og offentlige myndigheter
- Bedre samhandling med FAD og JD

Vedlegg 1: Informanter

Informanter eksternt

- **Arbeidstilsynet:** Direktør Ingrid Finboe Svendsen og seniorrådgiver Janne Brenne
- **Computerworld:** Journalist Nard Schreuers
- **Finanstilsynet:** Juridisk direktør Cecilie Ask og seksjonsleder Frank Robert Berg
- **Helse- og omsorgsdepartementet:** Ekspedisjonssjef Kari Sønderland og avdelingsdirektør Anne Louise Valle
- **Helsetilsynet:** Assisterende direktør Geir Sverre Braut
- **Horten kommune:** Rådmann Ragnar Sundklakk og kommunalsjef administrasjon Helge Skatvedt
- **IKT Norge:** Direktør internett og nye medier Torgeir Waterhouse og direktør for myndighetskontakt Hallstein Bjercke
- **Landsorganisasjonen i Norge (LO):** Forhandlingsleder Øyvind Rongevær og rådgiver HMS-politikk Marianne Svensli
- **Nasjonalbiblioteket:** Nasjonalbibliotekar Vigdis Moe Skarstein og juridisk seniorrådgiver Maria Jongers
- **NAV:** IKT-direktør Nina Vikseter Aulie
- **Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD):** Administrerende direktør Bjørn Henrichsen og avdelingsdirektør Vigdis Kvalheim
- **Oslo Universitetssykehus:** IKT-sikkerhetssjef/personvernombud Heidi Torsteinsen
- **Post- og teletilsynet:** Direktør Willy Jensen
- **Senter for rettsinformatikk (SERI):** Professor og tidligere leder av personvernemnda Jon Bing
- **Senter for rettsinformatikk (SERI):** Professor Dag Wiese Schartum
- **Statens vegvesen (Vegdirektoratet):** Seksjonsleder Arve Kirkevold
- **Statistisk sentralbyrå (SSB):** IT-direktør Rune Gløersen og jurist/personvernombud Torleif Valen
- **Tele2:** Jurist/personvernombud Frode Lillebakken (innleid advokat)
- **Telenor Group:** Group Privacy Officer Kjetil Rognsvåg, personvernombud Anita Flohr Claussen og advokat Leif-Henrik Rønnevig

Personvernemnda

Gruppeintervju med personvernemnda. Følgende var til stede:

- Eva Jarbekk (nemndleder)
- Tonje Gulliksen (sekretariat)
- Tom Bolstad
- Jostein Halgunset
- Ørnulf Rasmussen
- Gisle Hannemyr (vararepresentant)
- Ingvild Hanssen-Bauer (vararepresentant)

Informanter i Datatilsynet

Personlige intervjuer med:

- Direktør Bjørn Erik Thon
- Avdelingsdirektør Kim Ellertsen (Juridisk avdeling)
- Avdelingsdirektør Leif T. Aanensen (Tilsyns- og sikkerhetsavdelingen)
- Avdelingsdirektør Ove Skåra (Informasjonsavdelingen)
- Avdelingsdirektør Kjersti Pettersen (Administrasjonsavdelingen)
- Fagdirektør Knut Kaspersen (representant for NTL)
- Rådgiver Mari Hersoug Nedberg (representant for Akademikerne)
- Seniorrådgiver Aslaug Bendiksen
- Seniorrådgiver Monica Fornes
- Seniorrådgiver Tanja Hermansen
- Seniorrådgiver Catharina Nes
- Seniorrådgiver Cecilie Rønnevik
- Seniorrådgiver Jørgen Skorstad
- Seniorrådgiver Guro Skåltveit
- Informasjonsrådgiver Lars Henrik Michelsen
- Senioringeniør Braar Larsen
- Overingeniør Stein Erik Vetland
- Rådgiver Turid Borlet
- Rådgiver Stian Kringlebotn
- Rådgiver Bård Ødegård
- Arkivleder Linda Bystrøm

Fornyings-, administrasjons og kirkedepartementet

Gruppeintervju med:

- Departementsråd Karin Moe Røisland
- Ekspedisjonssjef Kasper Holand
- Avdelingsdirektør Oskar Petter Jensrud
- Seniorrådgiver Ragnhild Castberg
- Seniorrådgiver Åste Marie Skullerud

Justis- og politidepartementet

Gruppeintervju med:

- Avdelingsdirektør Knut Erik Sæther
- Lovrådgiver Henning Aksel Jakobsen

Referanser

Rapporter/bøker

Apenes, Georg (2005) *Trygghet kan koste frihet. I: Georg Apenes: Fra tillit til kontroll. 12 samtaler om politikk, teknologi og personvern*

Blume, Peter (2009) *Vurdering af Personvernemndas praksis 2001 – 2008. Complex 3/09 Senter for rettsinformatikk*

Bråten, Mona (2010) *Kontroll og overvåking i arbeidslivet. Fafo-rapport 2010:46, Fafo*

Datatilsynet (2009) *Personvernundersøkelsen 2009. En undersøkelse om integritet. Rapport 22.04.2009, Datatilsynet*

Datatilsynet (2008) *Personvernundersøkelsen 2008. Rapport 14.04.2008, Datatilsynet*

Datatilsynet (2008) *FRA-loven. Virkning for personvernloven. En utredning foretatt av Datatilsynet på oppdrag fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Datatilsynet 7. november 2008*

Datatilsynet (2009) *Sviktende tilgangsstyring i elektroniske pasientjournaler? Lovforslag om å tillate direkte tilgang til pasientjournaler på tvers av virksomhetsgrensene. Rapport Datatilsynet. april 2009*

Difi (2011) *Digitalt førstevalg - en kartlegging av hindringer og muligheter Rapport 2011:3. Direktoratet for forvaltning og IKT*

Difi (2011) *Digitalt førstevalg - status for elektroniske tjenester i staten. Rapport 2011:2. Direktoratet for forvaltning og IKT*

Difi (2010) *Statlig, men uavhengig? Myndighetsutøvelse gjennom forvaltningsvedtak. Notat 2010:1. Direktoratet for forvaltning og IKT*

Difi (2010) *Statlig styring av kommunene. Om utviklingen av juridiske virkemidler på tre sektorer. Rapport 2010:4. Direktoratet for forvaltning og IKT*

Difi (2008) *Direktoratenes faglige rolle. En rolle under økende press? Rapport 2008:14. Direktoratet for forvaltning og IKT*

Difi (2008) *Forvaltningskompetansen i Luftfartstilsynet. Rapport 2008:12. Direktoratet for forvaltning og IKT*

Medietilsynet (2008) *Trygg bruk-undersøkelsen. En kartlegging av 8 til 18-åringers bruk av digitale medier*

Ravlum, Inger-Anne (2005a) *Setter vår lit til Storebror... og alle småbrødre med? Befolkningens holdning til og kunnskap om personvern. TØI rapport 789/2005. Transportøkonomisk institutt*

Ravlum, Inger-Anne (2005b) *Behandling av personopplysninger i norske virksomheter. En spørreundersøkelse om personvern og personopplysningsloven*. TØI rapport 800/2005. Transportøkonomisk institutt

Statskonsult (2004) *Forvaltningsorganers uavhengighet. Rammer, erfaringer og utfordringer*. Rapport 2004

Offentlige dokumenter

Instruks for Personvernemnda. Fastsatt av FAD 31. januar 2002 og revidert 12. januar 2004

Justis og politidepartementet. Høringsnotat om personopplysningsloven. JD/Lovavdelingen, juni 2009 (snr. 200904400)

Meld. S 5 Datatilsynets og Personvernemndas årsmeldinger for 2009

NOU 2011:12 *Ytringsfrihet og ansvar i en ny mediehverdag*

NOU 2009:1 *Individ og integritet. Personvern i det digitale samfunnet*

NOU 1997:19 *Et bedre personvern - forslag til lov om personopplysninger*

Ot.prp. nr. 92 (1998-99) *Om lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven)*

Prp 1 S (2009-2010) Fornyings, administrasjons- og kirke departementet. Programkategori 0170 Personvern

St.meld. nr. 19 (2008-2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*

St.meld. nr. 17 (2002-2003) *Om statlige tilsyn*

Dokumenter fra Datatilsynet

Datatilsynets virksomhetsplan 2011

Datatilsynets årsmelding for 2010. Årsmelding R11/01

Datatilsynet. Personvernrapporten 2010

Datatilsynet. Personvernundersøkelsen 2009. *En undersøkelse om integritet*. Rapport 22.04. 2009

Datatilsynet. Personvernundersøkelsen 2008. Rapport 14.04.2008

Datatilsynet. Høringsuttalelse til JD (2009)– etterkontroll av personopplysningsloven

Datatilsynet. Høringsuttalelse til NOU 1:2009 *Individ og integritet*

Datatilsynet. Strategi og metodikk for operativt tilsyn med behandling av personopplysninger. 28.01 2002 (Versjon 3.1)

Diverse

Datainspektionen. Årsredovisning 2010. Datainspektionen, Stockholm

Referanseark for Difi

Tittel på rapport:	Evaluering av Datatilsynet
Difis rapportnummer:	2011:8
Forfattere:	Ingun Botheim, Annemor Kalleberg og Lisbeth Udland Hansen
Prosjektnummer:	403902
Prosjektnavn:	Evaluering av Datatilsynet
Prosjektleder:	Ingunn Botheim
Prosjektansvarlig avdeling:	Forvaltningskunnskap og organisering (FOR)
Oppdragsgiver(e):	Fornyings- administrasjons og kirke departementet (FAD)
Resymé/omtale:	<p>På oppdrag av Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet har Difi foretatt en evaluering av Datatilsynet.</p> <p>Vår hovedkonklusjon er at Datatilsynet oppnår gode resultater med begrensede ressurser. Datatilsynet er synlig i media, utøver myndighetsoppgavene tilfredsstillende og evner å sette spørsmål om personvern på dagsorden. Etter Difis vurdering er det likevel rom for forbedringer av virksomheten og klargjøring av roller og oppgaver. Dette er særlig knyttet til behov for:</p> <ul style="list-style-type: none">• Strategisk vurdering av virkemiddelbruken• Sterkere rollebevissthet• Avveining av oppgaver og ressurser• Mer åpenhet om myndighetsutøvelsen• Effektivisering av oppgaveløsningen• Styrking av kompetansen• Mer bruk av selvbetjeningsløsninger• Bedre samarbeid med andre tilsyn og offentlige myndigheter• Bedre samhandling med FAD og JD
Emneord:	Datatilsynet, personvern, uavhengige forvaltningsorganer, evaluering, ombud, tilsyn, organisasjon, arbeidsformer
Totalt antall sider til trykking:	76
Dato for utgivelse:	3. oktober 2011
Utgiver:	Difi Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no