

**Om europeiseringsteori og implementering av direktiver i norsk rett.**  
En teoretisk drøfting og en case-studie.

«En top-down tilnærming til den norske implementeringen av datalagringsdirektivet »

Christine Prebensen

**Masteroppgave i Public administration (MPA)**  
Dybdemaster



**Avdeling for økonomi og organisasjonsvitenskap**  
Våren 2012  
Innlevering 1. februar 2012

## **Forord**

Å skrive en masteroppgave er på mange måter en ensom prosess, samtidig som man på ingen måte står helt alene. Jeg vil takke min veileder Jon Helge Lesjø for god støtte i begynnelsen av prosessen da jeg satt helt fast og holdt på å miste troen på prosjektet. Han har også gitt meg konstruktive tilbakemeldinger underveis. Han fortjener stor takk. Jeg har også hatt god hjelp av de rundt meg. Kollokviegruppa med Joh Ekollo, Bjørn Tommy Tollånes og Øystein Stokvold fortjener stor takk. Her har jeg måttet forsvare og argumentere for mine valg («kanskje du burde skrive om noe annet») men også fått konstruktiv kritikk og gode tilbakemeldinger. Ulrik, Tita og Trulz har vært hensynsfulle og tålmodige også når jeg har vært langt inne i skrivebobla og lite lysten på eller tilgjengelig for kontakt. Til sist vil jeg takke min kjære Syver. Dine tilbakemeldinger etter gjennomlesning av oppgaven har nok løftet den flere hakk. Takk for at du har holdt ut med meg når jeg i samtaler plutselig har blitt fjern i blikket og det har vært helt tydelig at tankene mine var et helt annet sted. Jeg gleder meg til å nå fullt og helt kunne være tilstede her og nå uten at tankene mine kontinuerlig kretser omkring datalagringsdirektivet. Tiden er inne for å roe ned med Gil Scott-Heron og:

*I'm gonna take my self a piece of sunshine  
and paint it all over my sky.*

*Be no rain.*

*Be no rain.*

## **Innhold**

<b>1. Innledning</b>	5
1.1 Datalagringsdirektivet	5
1.2 Bakgrunnen for datalagringsdirektivet	5
1.3 Direktivets formål	7
1.4 Hvorfor skrive om datalagringsdirektivet	7
1.5 Oppgavens problemstilling	10
1.6 Metode	11
1.7 Oppgavens oppbygging og struktur	11
<b>2. Teoretisk tilnærming</b>	13
2.1 Innledning	13
2.2 Å definere europeisering	14
2.2.1 Europeisering som endringsmekanismer	15
2.2.2 Radaellis governancebegrep	17
2.3 Nyinstitusjonalisme	18
2.4 Den nasjonale konteksten – endringsmekanismer	23
2.4.1 Vetoaktører	23
2.4.2 En gruppering av den nasjonale kontekst	25
2.5 Kritiske perspektiver	26
2.6 Oppsummering	29
<b>3. Metode</b>	32
3.1. Innledning	32
3.2 Case-studier	32
3.3 Dokumentanalyse	36
3.4 Dokumentanalyse i samfunnsvitenskaplige studier	38
3.5 Kildehåndtering	39
3.6 Andre utfordringer?	40
<b>4. Empiriske funn</b>	42

4.1 Innledning	42
4.2 Direktiver generelt og direktiv 2006/24/EF spesielt	42
4.3 Den norske høringen	45
4.3.1 Departementenes høringsnotat	45
4.3.2 Høringsinstansenes uttalelser	46
4.3.2.1 Forholdet til menneskerettighetene	47
4.3.2.2 Personvern	48
4.3.2.3 Kriminalitetsbekjempelseshensyn	49
4.3.3 Departementenes proposisjoner til Stortinget	51
4.4 Andre dokumenter	54
<b>5. Analyse</b>	56
5.1 Innledning	56
5.2 DLD som et instrument for endring	57
5.3 Medierende faktorer	61
5.3.1 Vetopunkter og vetoaktører	62
5.3.2 Implementeringskultur	67
5.3.2.1 Den norske prosessen – implementeringskultur	69
5.3.3 «Passformtesen»	73
5.3.3.1 Policy misfit	73
5.3.3.2 Institusjonelt misfit	77
5.4 Oppsummering	81
<b>6. Konklusjon</b>	84
<b>Litteratur</b>	90

## **Kapittel 1. Innledning**

### **1.1. Datalagringsdirektivet**

Datalagringsdirektivet (DLD) er en forkortelse på EU-direktiv 2006/24/EF om lagring av trafikkdata. Direktivet ble vedtatt av EU 15. mars 2006, og trådte i kraft 15. september 2007.

Medlemslandene kunne vente til 15. mars 2009 med å innføre de deler av direktivet som omhandlet internett-tilgang, e-post og IP-telefoni. Regjeringen Stoltenberg gikk i desember 2010 inn for å innføre DLD i norsk rett. Direktivet ble vedtatt implementert av Stortinget 4. april 2011. Den 2. november 2011 ble direktivet innlemmet i EØS-avtalen i EØS-komiteen. Direktivet var tenkt å tre ikraft 1. april 2012, men ikrafttreddelsen er utsatt med tre måneder på grunn av vanskelige arbeidsforhold og redusert aktivitet i departementet etter terrorangrepet 22. juli 2011<sup>1</sup>.

Sentralt for direktivets tilblivelse er at politi- og påtalemyndighetene innenfor EU lenge har ønsket seg bedre verktøy i sin etterforskning av alvorlig kriminalitet. Det har blitt pekt på at man har behov for en enhetlig praksis blant medlemslandene i dette arbeidet. Med direktivet pålegges lagring av trafikkdata for e-post, ulike typer telefoni og internetttilgang. Identiteter, tidspunkt for kommunikasjon og lokaliseringsdata for kommunikasjon via mobiltelefoni skal lagres. Kommunikasjonens bestemmelsessted (endepunkt) skal lagres for e-post og telefoni, men ikke for internett-tilgang. Innholdsdata skal ikke lagres. Det er satt en minste lagringstid på 6 måneder og en maksimal lagringstid på 2 år.

### **1.2 Bakgrunnen for datalagringsdirektivet**

Etter terroranslaget mot USA og World Trade Center 11. september 2001 ble det satt lys på hvordan myndighetenes tilgang til trafikkdata ville kunne være et virkemiddel i den globale kampen mot terror og alvorlig kriminalitet. I USA fikk man det såkalte USA PATRIOT Act<sup>2</sup> med en omfattende utvidelse av myndighetenes handlingsrom også omtalt som en av de mest omfattende endringer av den amerikanske rettsstaten etter den andre verdenskrig (Hammerlin 2011: 48). I Europa ble

---

<sup>1</sup> <http://www.nrk.no/nyheter/norge/1.7830059> Sist lest 12-12-11.

<sup>2</sup> Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act.

argumentene for økt overvåking styrket etter terrorangrepene i Madrid i 2004 og i London i 2005. Det ble i EU etterlyst bedre verktøy til bruk i etterforskning av terror. Siden terroren er overnasjonal var tanken at terrorbekjempelse burde være en del av samarbeidet mellom justismyndighetene i EU. Direktivet var derfor opprinnelig tenkt tilknyttet EUs tredje søyle, det politi- og strafferettslige samarbeidet. Under arbeidet med direktivet ble det etter hvert flyttet over til EUs første søyle; EUs indre marked. Bakgrunnen for dette sies å være et ønske om å unngå medlemslandenes vetomulighet da samarbeid på politi- og strafferettsområde krever enstemmighet for innføring av nye lover og forskrifter<sup>3</sup>.

Da DLD ble behandlet av Rådet for den Europeiske union og Europaparlamentet stemte de irske og slovakiske representantene i Rådet mot direktivet. Irland hevdet at direktivets begrunnelse var kriminalitetsbekjempelse og ikke kunne hjemles i EUs første søyle. Irland gikk til søksmål for å få direktivet annullert, men tapte i EF-domstolen 10. februar 2009. Domstolen slo fast at direktivet i første rekke regulerer forholdet til markedsaktørene og ikke politiets eller rettsvesenets tilgang til disse opplysningene. Dermed handler direktivet om harmonisering og hvordan mangel på sådan medlemslandene i mellom kan påvirke handel og konkurranse, altså EUs første søyle, det indre marked.

Sverige, Hellas og Irland er dømt for å ikke ha innført DLD innen fristen. Forfatningsdomstolen i Romania har fastslått at den rumenske gjennomføringen av direktivet er i strid med Romanias grunnlov som garanterer retten til hemmelig korrespondanse. Tysk Høyesterett har avgjort at den tyske gjennomføringen av direktivet er i strid med tysk grunnlov på grunn av uklare og svake personverngarantier. Direktivet er også avvist av forfatningsdomstolen i Tsjekkia fordi loven anses å bryte med grunnleggende rettigheter.

Direktivet ble møtt med skepsis blant norske politikere, både i opposisjonen og i regjeringen. Arbeiderpartiet var lenge det eneste partiet som hadde tatt klart standpunkt for en norsk

---

<sup>3</sup> <http://www.liberaleren.no/2008/05/19/the-data-retention-directive-will-it-make-a-difference>

implementering av direktivet. Den 9. mars 2011 innledet Arbeiderpartiet forhandlinger med Høyre om hvordan direktivet kunne implementeres i norsk rett. Partiene kom frem til en avtale 28. mars 2011. Slik ble en implementering av direktivet sikret flertall i Stortinget. Avtalen<sup>4</sup> mellom Arbeiderpartiet og Høyre innebar endringer i regjeringens opprinnelig lovforslag mhp lagring, lagringstid, sletteplikt og vilkår for utlevering av data.

### **1.3 Direktivets formål**

Formålet med DLD er å harmonisere lovgivningen om lagring av data fremkommet ved elektronisk kommunikasjon. Hensikten med direktivet er å gi justismyndighetene et verktøy for å avdekke, etterforske og straffeforfølge alvorlig kriminalitet (Prop- 49 L (2010-2011): 11).

Den norske versjonen av direktivet nedfelles i ekomloven, ekomforskriften, straffeprosessloven og personopplysningsloven. I Norge har man valgt å lagre trafikkdata i 6 måneder. Utlevering av trafikkdata domstolsreguleres med et krav til straffbar handling med en nedre strafferamme på 4 år. Ekomleverandører velger selv lagringsløsninger, men det utarbeides rutiner for konsesjon og autorisasjon som skal administreres og kontrolleres av Datatilsynet og Post- og teletilsynet.

### **1.4 Hvorfor skrive om datalagringsdirektivet**

Med siste decenniens utvikling på teknologifronten har vi for første gang i historien muligheten til å skape et samfunn vi med rimelighet kan betegne som totalovervåket. Der det hemmelige politiet i Øst-Tyskland, STASI, hadde en hær på 500 000 informanter og 10 000 mennesker sysselsatt med å avlytte og skrive av telefonsamtaler, kan i dag datamaskiner gjøre samme jobben mer presist og til en brøkdel av kostnadene (Mathiesen 2000). De digitale fotavtrykkene vi etterlater oss kan oppbevares i søkbare databaser med enorm lagringskapasitet. Med DLD lagres det informasjon om hvem norske borgere er i kontakt med på telefon og e-post, samt lokalisasjonsdata. Disse dataene kan gjøre det mulig å kartlegge våre sosiale nettverk og våre bevegelsesmønstre. Av den grunn har personvernmyndighetene i alle landene som omfattes av direktivet, i tillegg til EUs eget datatilsyn,

<sup>4</sup> [http://www.hoyre.no/www/aktuelt/nyheter\\_fra\\_hoyre/Avtale+om+Datalagringsdirektivet+-+Kortversjon.d25-TwtbYZy.ips](http://www.hoyre.no/www/aktuelt/nyheter_fra_hoyre/Avtale+om+Datalagringsdirektivet+-+Kortversjon.d25-TwtbYZy.ips) sist lest 12-12-11

betegnet direktivet som et brudd på Den europeiske menneskerettskonvensjonen og uttalt at direktivet representerer et dramatisk inngrep i borgernes personvern og kommunikasjonsfrihet . Hammerlin beskriver hvordan økt kontroll, registrering og overvåking inngår i et sikkerhetspolitisk paradigmeskifte i den vestlige verden (Hammerlin 2011: 30). Kampen mot terror har store kostnader både økonomiske og i form av tapte rettigheter og friheter. Vestlige myndigheter vist seg villige til å betale denne prisen i bytte mot (en oppfattet)<sup>5</sup> økt trygghet.

Ovennevnte kan sies å utgjøre det mer ideologiske bakteppe for DLD. Til nå har Norge vært mer tilbakeholdne med å innføre nye kontroll-, sikkerhets- og overvåkingstiltak sammenliknet med andre vestlige land (Hammerlin 2011: 147). Samtidig er det slik at Norge, med iverksettelsen av det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS-avtalen) i 1994, sa seg villige til å gi EU til dels stor innvirkning på norsk samfunns- og næringsliv. EØS-avtalen beskrives som den mest omfattende avtale Norge har inngått ( Claes og Førland 2010). Avtalen innebærer at Norge slutter seg til EUs indre marked og at de deler av EU-retten som er inkludert i EØS-avtalen gjøres gjeldende også i Norge. I realiteten innebærer dette at det norske Stortinget ikke er øverste lovgivende myndighet på de områder EØS-avtalen omfatter. Det etableres ett nytt rettslig nivå over Stortinget. Beslutningsstrukturen sies å være asymmetrisk fordi lovgivningen er enveis; EU→Norge og Stortinget mister sitt monopol på å være Norges eneste lovgivende myndighet (Veggeland 2005: 56-62). Fordi EU-samarbeidet stadig fordypes og utvides på EØS-relevante områder gjøres EØS-avtalens bestemmelser gjeldende på stadig nye områder og dette skjer ofte uten forutgående politisk diskusjon i Norge (Claes og Førland 2010: 213). Til støtte for sistnevnte kan man kanskje en uttalelse fra lederen av den regjeringsoppnevnte Europautredningen, professor Fredrik Sejersted. Han sier i et intervju med Klassekampen at:

*«Jeg har jobbet med EU og EØS i 20 år og trodde jeg viste mye om dette. Men jeg har stadig blitt overrasket over hvor mye i norsk politikk som påvirkes av forholdet til EU.»*(Klassekampen 14-01-12).

---

<sup>5</sup> En tidligere leder i det britiske MI5 har kritisert myndigheters vilje til å bytte grunnleggende friheter inn i sikkerhet og pekt på at det ville være bedre om regjeringen anerkjente at det finnes risiko i stedet for å skremme folk med det formål å kunne vedta lover som begrenser borgerfriheter, hvilket er nøyaktig et av målene med terrorisme: at vi lever i frykt og i en politistat (Hammelin 2011: 161).



Studier av EU og europeisk integrasjon har i stor grad vært dominert av nyfunksjonalistiske og intergovernmentalistiske teorier. Den generelle antakelsen i begge disse teoriene er at drivkreftene som forklarer dannelsen og utviklingen av EU også kan forklare hvordan EU fungerer. Om det er snakk om nasjonalstater som fremmer og forsvarer sine nasjonale interesser på den intergovernmentale arena, eller om det er markedskrefter og sosiale krefter som på uunngåelig vis trekker individer, grupper og bedrifter sammen mot et overnasjonalt nivå som i nyfunksjonalismen, er tanken at disse både fremmer integrasjon og forklarer hvordan den integrerte enheten fungerer (Piattoni 2010: 1). Med multi-level governance tenkes skillet mellom EU og nasjonalstaten, som er fremtredende i intergovernmentalismen og nynyfunksjonalismen, å overskrides ved at man retter oppmerksomheten mot det fenomen at i EU er både overnasjonale, nasjonale, regionale og lokale governments viklet sammen i et territorieoverskridende policynettverk.

Siden Norge står utenfor det mellomstatlige samarbeidet i EU, men gjennom EØS-avtalen har underordnet seg det overnasjonale regimet EU representerer, synes ovennevnte teorier lite egnet for å belyse den norske implementeringen av DLD. Fordi den norske implementeringen synes å være en mer mer enveis affære var det et poeng for meg å finne en teoretisk tilnærming som kunne fange nettopp dette. Jeg opplever at teorier om europeisering i større grad åpner for muligheten til å se på den direkte innflytelsen EU kan ha på sine medlemsland. Av den grunn danner europeiseringsteorier det teoretiske rammeverk for denne studien.

Som beskrevet ovenfor er hensikten med direktivet å gi justismyndighetene verktøy i bekjempelse av alvorlig kriminalitet. For å oppnå dette har man sagt seg villige til å ta de mer personvernmessige kostnadene direktivet medfører. Motstanden mot direktivet har vært stor både i Europa og i Norge. Det politiske Norge har vært splittet i sitt syn på direktivet. Stoltenberg-regjeringen omtaler direktivet i sin plattform Soria Moria II der det heter at:

*«Arbeiderpartiet vil implementere datalagringsdirektivet forutsatt at det i utredningen ikke framkommer klare negative konsekvenser for personvernet. Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet går mot implementering av datalagringsdirektivet i norsk rett, og*

*representantene fra SV og Sp stilles fritt i denne saken»<sup>6</sup>.*

Den folkelige motstanden mot direktivet var også stor. Organisasjonen Stopp Datalagringsdirektivet arrangerte i januar 2011 landsomfattende demonstrasjoner<sup>7</sup> og i underkant av 25 000 personer har tilsluttet seg kampen mot direktivet. Til tross for motstanden ble direktivet implementert i norsk rett. Spørsmålet er da; hvorfor det? Hvorfor velger Norge å implementere et direktiv til tross for omfattende folkelig og politisk motstand? Hvorfor velger regjeringen ved Arbeiderpartiet å støtte en implementering av et direktiv de to andre regjeringspartiene ikke ønsker implementert? Hvorfor implementerer man i Norge et direktiv som kontroll-, sikkerhet- og overvåkingspolitisk må kunne sies å representere en ny linje eller retning? Dette er spørsmål jeg ønsker å belyse i denne oppgaven.

### **1.5 Oppgavens problemstilling**

Fenomenet denne oppgaven søker å belyse er den norske implementeringen av datalagringsdirektivet. Jeg vil se om europeiseringsteori kan bidra til å forklare den norske implementeringsprosessen. I denne oppgaven handler europeisering om hvordan policies fra EU på ulike måter fører til nasjonal endring i medlemslandene. Jeg vil vise hvordan europeisering på denne måten kan forstås som endringsmekanismer som kan ta ulike former avhengig av hvilke instrumenter EU tar i bruk. Med utgangspunkt i teoriene til Knill og Lehmkhul, Radaelli og Börzel og Risse vil jeg se på de mer strukturelle føringer EU legger på nasjonalstaten når disse implementerer kra fra EU. Det handler om nyinstitusjonell teori og begrep fra europeiseringslitteraturen som «passformtesen». Teorier om nasjonale forhold som også tenkes å medvirke i europeiseringsprosesser finner jeg hos Haverland, Martinsen og Falkner. Sentralt står begreper som vetoaktører og implementeringskultur. Oppgavens problemstilling lyder:

*I hvilken grad kan europeiseringsteori bidra til å forklare implementeringen av datalagringsdirektivet i Norge?*

---

<sup>6</sup> <http://sv.no/Forside/Politikken/Soria-Moria-II/Kap-5-Samferdsel>

<sup>7</sup> Se f.eks. [http://www.hardware.no/artikler/demonstrasjon\\_mot\\_dld/80481](http://www.hardware.no/artikler/demonstrasjon_mot_dld/80481) sist lest 13-12-11

## **1.6 Metode**

I oppgaven benytter jeg meg av den metodiske tilnærmingen case-studie. Caset er simpelthen implementeringen av DLD i Norge. Caset representerer således en hendelse og er avgrenset i tid fra EU vedtar direktivet i mars 2006 til det vedtas implementert i Norge av Stortinget i april 2011. For å belyse prosessen rundt implementeringen benytter jeg meg av skriftlige kilder i en dokumentanalyse. Bruken av dokumenter gjør at jeg får med meg hele implementeringsprosessen fra direktivet vedtas av EU i 2006 til det vedtas å implementere direktivet i Norge i 2011. Sentralt i min analyse står regjeringens høring om en implementering av DLD i norsk rett som fant sted fra januar til mars i 2010. Høringen kulminerer i et lovforslag Prop. 49 L (2010-2011) som Stortinget tar stilling til 4. april 2011.

## **1.7 Oppgavens oppbygging og struktur**

Oppgaven er delt inn i 6 ulike kapitler. I dette første innledningskapittelet har jeg presentert temaet for studien, direktivets bakgrunn, hvorfor jeg ønsker å skrive om den norske implementeringen av direktivet og oppgavens problemstilling.

I kapittel 2 gjennomgår jeg oppgavens teoretiske tilnærminger. Den overordnede teoretiske tilnærmingen er europeisering. Europeisering er et mye brukt konsept uten enhetlige definisjoner av begrepets eksakte innhold. På bakgrunn av ulike forskeres tilnærming til begrepet europeisering vil jeg lage et teoretisk rammeverk med utgangspunkt i deler av litteraturen om europeisering. Jeg vil også sette fokus på europeiseringstilnærmingens mer metodologiske implikasjoner ved at ulike definisjoner kan fungere som avgrensning av forskningsfeltet. I kapittelets avslutning kommer jeg inn på kritiske perspektiver og hvilke innvendinger som ofte reises mot teorien jeg benytter meg av.

Neste kapittel er oppgavens «metodekapittel». Denne oppgaven er kvalitativt orientert og bygger på analyser av foreliggende kilder. I dette kapittelet kommer jeg inn på mer vitenskapsteoretiske implikasjoner ved bruk av case-studier og jeg drøfter utfordringer og kunnskapskrav knyttet til en

kvalitativ dokumentanalyse.

I kapittel 4 presenterer jeg de empiriske funn som danner grunnlaget for oppgavens analyse. Jeg tar for meg direktivet i opprinnelig versjon fra EU, samt det norske resultatet. Videre beskrives funnene i regjeringens og departementenes dokumenter og funnene i høringsinstansenes uttalelser.

I oppgavens analysekapittel ser jeg på den norske implementeringen i lys av de europeiserings-teorier jeg presenterte i kapittel 2. Ved å se på direktivet som et instrument for endring stiller jeg spørsmål om i hvilken grad f.eks. høringsinstansene har påvirket den norske implementeringen. I hvilken grad den norske implementeringskulturen kan sies å være av betydning analyseres også. Kapitlet avsluttes med en foreløpig vurdering av teoriens egnethet for å forklare og analysere den norske implementeringsprosessen.

I oppgavens siste kapittel, kapittel 6, tar jeg for meg oppgavens problemstilling og stiller spørsmål om denne har blitt besvart på en god måte eller ikke. Jeg stiller også spørsmål om europeisering er en fruktbar tilnærming til studier av nasjonal endring som følge av press fra EU. Jeg reiser også spørsmål om hvorvidt deler av europeiseringsteoriens grunnleggende antakelse om sticky institusjoner er hensiktsmessig når man har (nasjonal) endring som studieobjekt.

## **Kapittel 2. Teoretisk tilnærming**

### **2.1 Innledning**

Hvordan skal vi forstå forholdet mellom spesifikke europeiske målsettinger på den ene siden og konkrete nasjonale modeller, institusjoner, særløsninger og policies på den andre siden?

Europeisering er et mye brukt begrep, men det er allikevel vanskelig å gi en enhetlig definisjon av begrepets innhold. Europeisering har blitt brukt i ulike sammenhenger, med ulike ontologiske og epistemologiske utgangspunkt for å forklare et utall fenomener og forandringsprosesser. Dette har ledet noen forskere til å konkludere med at begrepet har blitt for vanskelig å håndtere og at det derfor er en lite fruktbar tilnærming (Kassim sitert i Olsen 2002: 921). I motsetning til dette mener andre forskere bl.a. Olsen at ulike oppfatninger av europeisering snarere kompletterer hverandre enn å ekskludere hverandre. I Olsens bidrag til europeiseringslitteraturen skisserer han fem definisjoner eller europeiseringstilnærminger (Olsen 2002, Claes og Førland 2010).

I denne oppgaven forstår jeg europeisering som EUs påvirkning på nasjonalstaten. Jeg vil forsøke å lage et teoretisk rammeverk med utgangspunkt i deler av litteraturen om europeisering. Jeg søker å forme min tilnærming ved å avgrense forskningsfeltet, men samtidig inkludere flere forskere for å trekke inn noen av de perspektiver som finnes.

I min beskrivelse av begrepet europeisering vil jeg også se på tilnærmingens mer metodologiske implikasjoner. Det handler da om hvordan ulike definisjoner kan brukes som en avgrensning av forskningsfeltet og om de mer grunnleggende antakelser teoriene om europeisering bygger på. Jeg vil starte med å definere europeisering og hvordan begrepet tenkes brukt i oppgaven. Deretter vil jeg beskrive ulike faktorer som kan tenkes å medvirke eller mediere mellom EU og det nasjonale nivå.

## 2.2 Å definere europeisering<sup>8</sup>

Selv om begrepet europeisering er omstridt og mangefasettert synes allikevel kjernen i begrepet å være at noe som har å gjøre med visse aspekter av Europa inkorporeres inn i en eller fler av Europas mindre enheter. Disse enhetene kan være nasjonalstater, regioner eller mer horisontale begreper som prosesser, handlingslogikker mv. Selv om europeisering brukes innen studier av EU er det ikke bare innen dette feltet begrepet tas i bruk. For historikere kan f.eks. europeisering forstås som en prosess som startet i renessansen med fremveksten av handel og individualismen i Europa (Radaelli 2004: 2). Andre forstår europeisering som EU og de integrasjonsprosesser som har funnet sted siden Romatraktaten. I denne oppgaven vil jeg benytte meg av den siste tilnærmingen.

En avgrensning av europeisering til å handle om EU medfører allikevel valgmuligheter. Forskere refererer både til *bottom-up* og *top-down* varianter av begrepet. I slike grupperinger overlapper gjerne tilnærming av typen *bottom-up* ofte med teorier om europeisk integrasjon der man ser på hvordan governancestrukturer utvikles på EU-nivå. Selv om mange forskere beskriver *bottom-up* europeisering er det få som faktisk gjennomfører forskningsopplegg med denne tilnærmingen (Cini m.fl. 2010). Det finnes unntak som Börzel (2002) som i en artikkel viser hvordan medlemsland som evner å påvirke og forme politikken på EU-nivå i samsvar med egen politikk og preferanser møter på få hindringer når gjeldende politikk skal implementeres på nasjonalt nivå. Samtidig viser Börzels studier at det er vanskelig å skille integrasjonsprosesser og europeiseringsprosesser i klart avgrensede kategorier. Sistnevnte er kanskje årsaken til at de fleste forskere innen europeisering velger en *top-down* tilnærming (Radaelli 2004).

Det er imidlertid en ulempe med en *top-down* tilnærming til europeisering og det er at det skapes en visuell forståelse av europeisering som en enveisinteraksjon; EU → medlemsland. Selv om denne figuren er gyldig for den grunnleggende antakelsen - det at EU påvirker medlemslandet - tenderer den å overforenkle innholdet i europeiseringsprosessene. Europeisering er ikke bare en enveis, av-

---

<sup>8</sup> Hver forsker synes å bruke sin egen definisjon av europeiseringsbegrepet. I stedet for å vise til et utall definisjoner for deretter å vurdere deres egnethet vil jeg ha en tilnærming der jeg starter med en bred måte å forstå europeisering på for deretter å snevre inn betydningen begrepet. Denne tilnærmingen til europeiseringsbegrepet er ikke «suget av eget bryst» men inspirert av Siri R. Bentzens artikkel *Theorising top-down Europeanization* (2009: 7).

og-på prosess. Europeisering er en dynamisk og kompleks samhandling mellom flere aktører og disse kommer ikke med dersom europeisering kun forstås som EU → medlemsland<sup>9</sup> (Haverland 2005).

Med en top-down tilnærming til europeisering fungerer EU som uavhengig variabel og påvirkning på nasjonalstaten som avhengige variabel. EU kan påvirke medlemslandene både direkte og indirekte (Veggeland 2005). Den direkte påvirkning kommer fra klart formulerte politiske mål som spesifiserer mer eller mindre detaljerte målsettinger for endringer i medlemslandet. Indirekte påvirkning handler om hvordan aktører på nasjonalt nivå påvirker utviklingen på EU-nivå for å deretter oppnå endringer på nasjonalt nivå. Sistnevnte kan ses på som en kombinasjon av bottom-up og top-down. Påvirkning på nasjonalt nivå kan analyseres ved å se på flere sider ved nasjonale ordninger i f.eks. *policy*, *politics* og *polity*, men påvirkningene kan også finne sted på tvers av disse ved at det handler om endring av tradisjoner eller måter å gjøre ting på (Börzel og Risse 2000).

### 2.2.1 Europeisering som endringsmekanismer

I en artikkel fra 1999 lanserer Knill og Lehmkuhl tre sett mekanismer for europeisering. Den første mekanismen, *positiv integrasjon*, handler om at EU fastsetter en institusjonell modell eller en mal for politikktutforming som medlemslandene må følge. Modellene eller malene tar form av konkrete krav medlemslandene må implementere. Denne type mekanismer finnes i reguleringspolitikken som tenkes å «...*curb the negative externalities arising from the internal market.*» (Knill and Lehmkuhl 1999: 2). Som eksempler på politikkområder der positiv integrasjon tenkes anvendt er miljøreguleringer, forbrukerrettigheter og forskjellige policies knyttet til arbeidslivet. De faktorer som er av betydning for medlemslandenes adaptasjon til positiv integrasjon tenkes å være medlemslandenes institusjonelle kapasitet og om de krav EU stiller er i samsvar med allerede eksisterende nasjonale regelverk og ordninger. En høyt utviklet institusjonell kapasitet for å implementere endringer vil øke sjansene for adaptasjon i tråd med EUs retningslinjer. Mindre utviklede institusjonell kapasitet vil øke mulighetene for en mer trøblete adaptasjon. Knill og

---

<sup>9</sup> Selv om det er denne kausaliteten som er premisset for en top-down tilnærming.

Lehmkul bruker betegnelsen *goodness of fit* for å beskrive samsvaret mellom EUs krav og nasjonale ordninger. Passformen tenkes å ha to ytterpunkter en god eller en dårlig passform. Avhengig av om passformen er god eller dårlig dannes det etterhvert et *tilpasningstrykk* på nasjonalt nivå. Styrken av dette presset avhenger av om de nasjonale institusjoner må forandres eller tilpasses for å stemme overens med europeisk policy. *The misfit thesis*<sup>10</sup>, passformtesen, går ut på at det er en sammenheng mellom omfanget av påkrevet nasjonal endring og den motstand den vil møte på nasjonalt nivå. Er passformen dårlig er tanken at nasjonalstaten ikke adapterer (*non-adaption*) gjeldende politikk fordi motstanden vil være omfattende. Er passformen god, hvilket vil si at det allerede eksisterer nasjonale institusjoner og ordninger i tråd med EUs policy, vil det heller ikke være behov for adaptasjon. Mellom disse ytterpunktene vil implementering være mer sannsynlig dersom endringene oppfattes som mindre omfattende (Knill og Lehmkul 1999:8).

Den andre mekanismen for europeisering, *negativ integrasjon*, handler i stor grad om reguleringspolitikk vis à vis det indre marked. Et typisk eksempel er et krav om at medlemslandene liberaliserer og deregulerer for å forhindre handelsbarrierer og andre former for samarbeid som hindrer fri konkurranse. Ved negativ integrasjon presenteres ingen modell eller mal. Det finner snarere sted en endring av spillereglene ved at de nasjonale mulighetsstrukturer endres ved at man fjerner ordninger som anses å være til hinder for effektiv fungering av det indre markedet. Nye aktører kommer frem fordi eksisterende makt- eller mulighetsstrukturer forandres. Man tenker seg at maktforholdene endres ved at noen aktører tildeles ressurser mens andre mister ressurser. Dette legger forholdene til rette for nasjonal endring. Konkurranseregulering anses å være hovedmekanismen for europeisering ved negativ integrasjon (Knill og Lehmkul 1999: 11).

Den tredje og siste mekanismen for europeisering kalles *framing integration*, rammeintegrasjon. Denne finnes i politikkområder der EU formulerer vage og symbolske mål for politikktutforming (Knill og Lehmkul 1999: 3). Her er det ikke hierarkisk regulering og det kommer lite lovgivning fra EU. Rammeintegrasjon har som mål å reformere ved å endre aktørenes forventninger og

---

<sup>10</sup> I oppgaven vil jeg bruke det norske ordet passform og kalle tesen passformtesen



oppfatninger. På en slik måte tenkes det at det legges til rette for endring. Omfanget av endringen kan observeres i nasjonale aktørers oppfatninger og forventninger. Forandres disse er resultatet nasjonal endring. Politikktutforming i EU kan påvirke prosessen ved å gi nasjonale aktører som støtter reformer legitimitet, eller ved å tilby ulike former for problemløsning og på den måten overbevise nasjonale aktører om reformenes fortreffelighet.

Vi ser at når det handler om positiv integrasjon vil tilfeller med god eller dårlig passform føre til at medlemslandene ikke tilpasser seg (non-adapsjon). Økt grad av samsvar mellom nasjonale og overnasjonale ordninger vil øke sjansene for adapsjon. Sjansen for adapsjon i tilfeller med positiv integrasjon vil avhenge av nasjonal institusjonell kapasitet. Dersom den nasjonal institusjonelle kapasiteten er høy er mulighetene for nasjonal adapsjon høy, mens lav kapasitet begrenser mulighetene for adapsjon. Ved negativ integrasjon er det større sannsynlighet for nasjonal adapsjon dersom de nasjonale mulighetsstrukturene favoriserer endring. Ved rammeintegrasjon er adapsjon mer sannsynlig dersom aktørenes oppfatninger og forventninger forandres i favør av endring.

### **2.2.2 Radaellis governancebegrep**

Som Knill og Lehmkhul har Radaelli utviklet en gruppering av hvordan press fra EU kan sette i gang europeiseringsprosesser. Radaelli (2004) tar for seg forskningen og litteraturen omkring europeisering og kommer med tre typer EU-press (med merkelappen *modes of governance*) som er av betydning som europeiseringsmekanismer.

Radaelli beskriver den første governancemodus å være kjøpslåing og forhandlinger (*bargaining and negotiations*). I prosesser der det finner sted utforming, innarbeiding, tolking og sanksjonering av policy kan man se denne formen for governance. Slik finner kjøpslåing og forhandlinger sted på mange stadier i en policyprosess. Før politikken vedtas på EU-nivå kan dette governancemodus innebære forhandlinger f.eks. i Rådet om policyutforming. Etter at gjeldende policy er innarbeidet i nasjonalstaten kan det, i følge Radaelli, også finne sted forhandlinger om tolking. Videre kan det

finne sted tolking og forhandlinger i traktatbruddsbehandlinger<sup>11</sup>. Det er Radaellis påstand at nasjonal endring vil være resultat av de forventninger man har til reaksjon fra relevante aktører (Radaelli 2004: 12).

Radaellis andre governancemodus er hierarki. Ved hierarkisk governance har EU kompetanse til å kreve endring i nasjonale ordninger, enten gjennom positiv eller negativ integrasjon. Dersom hierarkisk governance fungerer med positiv integrasjon er den relevante variabelen for adaptasjon grad av tilpasning, akkurat som hos Knill og Lehmkhul. Dersom hierarki fungerer med negativ integrasjon er det den nasjonale kapasiteten for å delta i reguleringskonkurranse som påvirker mulighetene for adaptasjon. Slik avhenger aktørenes strategiske posisjon av deres muligheter for å engasjere seg i disse reguleringskonkurransene (Radaelli 2004: 12).

Radaellis tredje governancemodus kaller han *facilitated coordination*. Denne likner Knill og Lehmkhuls rammeintegrasjon, siden denne finner sted i områder der EU har begrenset kompetanse og dermed må velge seg *soft law* instrumenter. Som endringsmekanismer peker Radaelli på læringsprosesser. Som vi ser likner Radaellis governancemodi Knill og Lehmkhuls europeiseringsmekanismer. Det er imidlertid noen forskjeller. For det første tilfører Radaelli forhandlinger og kjøpslåing som en type EU-press; noe påvirker nasjonalstatene fordi de handler med utgangspunkt i forventede reaksjoner. For det andre spesifiserer Radaelli endringsmekanismene i tilfeller der det handler om soft law (hhv rammeintegrasjon/facilitated governance). Der Knill og Lehmkhul beskriver endringer i oppfatninger uten å komme nærmere inn på hvordan dette skjer, beskriver Radaelli at endringen her finner sted ved læring (Radaelli 2004: 13).

### 2.3 Nyinstitusjonalismen

Ved europeisering vil det som regel finne sted en «nasjonal smakstilsetting» (Olsen 2002). Slik sett

<sup>11</sup> Infringement procedures. I tilfeller der Kommisjonen mener direktiver ikke er implementert på korrekt måte og at direktivets mål ikke er ivaretatt. Prosessen er preget av dialog mellom medlemslandene og Kommisjonen, der Kommisjonen først gir uttrykk for sin oppfatning og hva som er gjort galt, og medlemslandene gis anledning til å komme med motargumenter (Claes og Førland 2010: 2003).

kan man si at forskere innen europeisering i sine teorier om forhold som fører til europeisering implisitt har visse forutsetninger om hvordan samfunnet fungerer og hva som f.eks. motiverer handling. Man kan snakke om mer underliggende teoretiske antakelser. I en artikkel om europeisering setter Börzel og Risse (2000) disse teoretiske antakelsene og perspektivene i forsetet. Forfatternes hensikt med dette er å vise hvordan de mellomliggende<sup>12</sup> faktorer i europeiseringsprosessene kan ses som et resultat av underliggende teoretiske antakelser. Forfatterne knytter disse medierende faktorene opp mot press fra EU og ser hvordan rasjonell institusjonalisme fremmer ett sett faktorer og sosiologisk<sup>13</sup> institusjonalisme fremmer ett annet (Börzel og Risse 2000: 2).

Før nyinstitusjonalismens oppblomstring på 1990-tallet var det et klart skille mellom aktørsentrerte og mer struktursentrerte tilnærminger i samfunnsvitenskapen. Med nyinstitusjonalismen svekkes dette skillet og det er ikke lenger snakk om et enten eller, men snarere et både og (Claes og Førland 2010). Det finnes innen nyinstitusjonalismen ulike tilnærminger. Tilnærmingene har bl.a. ulike oppfatninger om hva institusjoner er og hva som motiverer aktørenes atferd eller handling. Slik vil en institusjonalisme bygget på tanken om rasjonell handling, en institusjonalisme bygget på tanken om passende handling og en institusjonalisme bygget på tanken om sti-avhengighet ha ulik oppfatning av hva som motiverer handling, hva institusjoner er og hva endring faktisk innebærer (Cini m.fl. 2010).

Börzel og Risse beskriver hvordan valg av institusjonell tilnærminger gjør at man legger vekt på ulike medierende faktorer som påvirker på nasjonalt nivå som et resultat av press fra EU. En institusjonalisme basert på rasjonell handling vil ha fokus på hvordan press fra EU danner både nye muligheter og begrensinger for relevante aktører på nasjonalt nivå. Institusjonene ses på som redskaper for aktørene som kan påvirke deres muligheter til å forfølge sine interesser (Claes og Førland 2010). Med en rasjonell institusjonalisme forutsettes aktørenes preferanser å være faste.

---

<sup>12</sup> Forstått som aktører og institusjoner

<sup>13</sup> Tilnærmingen er kanskje bedre kjent under merkelappen normativ institusjonalisme. Siden forfatterne jeg bruker i denne oppgaven benytter seg av betegnelsen sosiologisk institusjonalisme vil også jeg benytte denne betegnelsen.

Endring finner sted når maktbalansen mellom aktører som ønsker endring og aktører som ønsker status quo forrykkes i favør av aktørene som ønsker endring. I denne tilnærmingen spiller agenten (*agency*) en hovedrolle og det er få begrensninger for mektige aktører. Ifølge Börzel og Risse er det allikevel to medierende faktorer som kan utgjøre strukturelle begrensninger for aktørenes handlingsmuligheter vis à vis påvirkning fra EU. Den første handler om vetopoeng (*veto points*) og den andre om det finnes formelle institusjoner som kan tilby støtte og ressurser. Vetopoeng i den nasjonale beslutningsprosessen kan gi aktørene mulighet til å blokkere uønsket endring. Et høyt antall vetopoeng vil gi endringer initiert av EU vanskelige betingelser. Få vetopoeng vil gjøre prosessen lettere. Dersom endringsvillige aktører i tillegg har tilgang til støtte fra formelle institusjoner vil dette kunne vippe maktbalansen i deres favør (Börzel og Risse 2000: 2-5).

For den rasjonelle institusjonalismen er aktørenes handlinger motivert av hvilke konsekvenser de antas å ha. I en sosiologisk institusjonalisme spiller logikken rundt den passende handling en hovedrolle. I dette perspektivet blir europeisering et spørsmål om hvordan normer og tradisjoner utviklet på EU-nivå internaliseres på nasjonalt nivå gjennom sosialisering, læring og overtalelse. Aktørenes preferanser er et resultat av deres normer og tradisjoner. Preferansene kan være vanskelige å endre, men de er ikke faste som hos den rasjonelle institusjonalismen. Sosiologisk institusjonalisme er hverken spesielt strukturorientert eller agentorientert, selv om det påpekes at normer, oppfatninger, tradisjoner m.v. er rotfaste og ikke lett formbare institusjoner. I sosiologisk institusjonalisme er det i større grad institusjonene som former aktørenes interesser og identiteter enn i hos den rasjonelle institusjonalisme der det er aktørene som former institusjonene (Claes og Førland 2010: 42). Medierende faktorer som muliggjør endring i normer eller oppfatninger finnes også med en sosiologisk institusjonalistisk tilnærming. For det første kan tilstedeværelsen av endringsagenter spille en rolle. Endringsagenter kan være epistemiske fellesskap eller nettverk for beslutningspåvirkning (*advocacy networks*)<sup>14</sup>, begge med en mer eller mindre autoritativ posisjon i generell meningsdannelse. Slik vil de begge kunne påvirke andre aktørers oppfatninger og normer.

<sup>14</sup> Epistemiske fellesskap er definert som «...*networks of actors with an authoritative claim to knowledge and a normative agenda.*» Nettverk for beslutningspåvirkning (*advocacy networks*) defineres som «...*bound together by shared beliefs and values rather than consensual knowledge (...) appealing to shared norms to persuade others to reconsider their preferences.*» (Börzel og Risse 2000: 9).

For det andre kan tilstedeværelsen av uformelle institusjoner, som f.eks. en politisk kultur muliggjøre konsensusbygging og føre til endring av normer og oppfatninger. Konsensusbygging har som resultat at det et skapes klima som ser på læring og sosialisering som en del av beslutningsprosessen og kan slik føre til at endring av oppfatninger blir sett på som vanlig (Börzel og Risse 2002: 9-10).

I følge Börzel og Risse er ikke de to tilnærmingene jeg nå har presentert gjensidig utelukkende, men kan like gjerne representere forskjellige aspekter i påvirkning og press fra EU.

Historisk institusjonalisme kan kanskje være en tilnærming ikke helt i tråd med europeisering all den tid man med europeiseringsbriller er opptatt av endring, mens det innen historisk institusjonalisme ofte handler om stabilitet. Sentralt i historisk institusjonalisme står ideen om sti-avhengighet. Sti-avhengighet handler om at (formelle og uformelle) institusjoner kan være resultat av en historisk prosess der forskjellige normer og praksiser har fått rotfeste; de er blitt sti-avhengige. Begrepet viser til at det, når det er etablert en institusjon eller en institusjonell ramme, er vanskelig å endre den fordi aktørene som befolker institusjonene utvikler egne mål og roller uavhengig av hva som lå til grunn for at institusjonen opprinnelig ble dannet (Claes og Førland 2010: 42). Gradvis vil institusjonen bli tatt for gitt og omkostningene ved å endre den vil for de berørte aktører stige i takt med at det investeres tid og ressurser i den. Jo lenger man kommer ned på «stien», jo vanskeligere vil det være å skifte retning eller velge en ny sti (Christensen m.fl. 2009). I følge historisk institusjonalisme kan endring finne sted i tidsepoker preget av krise. Krise kan således være en medierende faktor for endring i dette perspektivet. Man kan kanskje tolke det som i europeiseringslitteraturen beskrives som ikke-adapsjon og traktatbruddsbehandling<sup>15</sup> som uttrykk for historisk institusjonalisme (Kaeding 2007: 23). Ikke-adapsjon og traktatbruddsbehandling blir slik den empirisk manifestasjonen av stabilitet. Man kan tenke seg at sti-avhengighet ville kunne representere gyldige teoretiske forklaringsmodeller for endring i slike tilfeller, særlig dersom man også tar med i betraktningen om tidsånden er preget av nye ideer

---

<sup>15</sup> Infringement procedures, oversettelsen har jeg fra Claes og Frland 2010: 203. Se også note 11.

og/eller kriser.

For å komme med en foreløpig oppsummering basert på antakelsene om nyinstitusjonalisme ovenfor kan man forvente at med handlingslogikken til en rasjonell institusjonalisme vil europeisering føre til nasjonal endring ved at ressursene på nasjonalt nivå omfordeles. Dette fører til en differensiert myndiggjøring av nasjonale aktører. Videre kan man med handlingslogikken til sosiologisk institusjonalisme forvente at europeisering fører til nasjonal endring fordi sosialisering og kollektive læringsprosesser fører til at det utvikles nye identiteter og at normer internaliseres (Börzel og Risse 2004: 10). Til slutt kan man med handlingslogikken til historisk institusjonalisme forvente at europeisering sjelden vil føre til nasjonal endring fordi de nasjonale institusjonene er preget av sti-avhengighet. For at europeisering skal kunne føre til endring kan helt nye ideer eller kriser spille en rolle (Kaeding 2007).

Det synes klart at de nyinstitusjonalistiske tilnærmingene også kan brukes for å forklare og forstå Knill og Lehmkuhls samt Radaellis rammeverk for europeisering (Featherstone 2003). Som vi husker tenkes dårlig passform å føre til ikke-adapsjon ved press fra EU i form av positiv integrasjon både av Knill og Lehmkuhl og av Radaelli. Man kan kanskje si at dette argumentet hviler på forestillingen om sti-avhengighet fordi status quo foretrekkes. Nasjonal endring finner ikke sted. På samme måte kan man tenke seg at det ved press fra EU i form av negativ integrasjon på nasjonalt nivå finner sted en omfordeling av ressurser i tråd med handlingslogikken i rasjonell institusjonalisme. Likeledes kan Radaellis governance gjennom kjøpslåing og forhandlinger sies å dra veksler på rasjonell institusjonalisme fordi aktørenes handlinger motiveres av forventede konsekvenser, altså en konsekvenslogikk. Til slutt kan man tenke seg at instrumenter knyttet til rammeintegrasjon (soft-law) i stor grad baserer seg på handlingslogikken vi finner i sosiologisk institusjonalisme ved at det er læring og sosialisering av normer og regler står i fokus. Således synes nyinstitusjonalismen å kunne brukes for å få et bedre grep om europeisering og for å avdekke hvilke teoretiske forutsetninger tilnærmingen bygger på.

## **2.4. Den nasjonale konteksten – endringsmekanismer**

Til nå har jeg i hovedsak beskrevet hvordan forhold på EU-nivå tenkes å påvirke endring på nasjonalt nivå. I avsnittet om nyinstitusjonalisme har jeg også berørt hvordan nasjonale forhold som aktører og institusjoner kan tenkes å medvirke i de nasjonale endringsprosessene (implementering) fordi de fungerer som medierende faktorer. Jeg vil i det følgende ta for meg ytterligere to forhold ved den nasjonale kontekst som kan tenkes å være av betydning i implementeringsprosessen på nasjonalt nivå; vetoaktører og nasjonal politisk kultur.

### **2.4.1 Vetoaktører**

I europeiseringslitteraturen er begrepet vetoaktører en gjenganger. Vetoaktører fungerer ofte som medierende faktorer. Spørsmålet er hvordan disse medvirker og om de kan ha forklaringskraft for den nasjonale implementering. I europeiseringslitteraturen knyttes ofte teorien om vetopunkter og vetoaktører til en artikkel av Markus Haverland (2000). Haverland beskriver hvordan medlemslandene har forpliktet seg til å implementere EUs policies. I utgangspunktet utgjør derfor medlemslandenes government eneste hinder for implementering. Disse kan trenge støtten fra andre nasjonale aktører i implementeringsprosessens ulike faser. Haverland beskriver hvordan det i tilfeller der det nasjonale government ønsker en implementering kan finnes vetoaktører som kan blokkere, komplisere, stanse eller sette implementeringen i vranglås (Haverland 2000: 4).

Martinsens (Martinsen 2007) definisjon av vetopunkter bygger på Haverland, men det er en forskjell på deres definisjoner. Haverland forstår vetopunkter som ledd i en beslutningsprosess der enighet er «*legally required*» (Haverland 2000: 85). Dette vil si at enighet er et juridisk krav. I Martinsens versjon er «*legally*» ikke med i definisjonen. Dette kan gjøre begrepet mer operasjonaliserbart i analyser av press fra EU ved positiv integrasjon. Fordi EU-reguleringer i slike tilfeller påvirker medlemslandet direkte er det ikke nødvendig med en nasjonal lovgivningsprosedyre i tradisjonell forstand. I følge Martinsen kan vetopunkter oppstå i den nasjonale beslutnings- eller implementeringsprosess og vetoaktører spille en rolle ved å

*«..make use of domestical opportunities to hinder the implementation of supranational decisions.» (Martinsen 2007: 547).*

Martinsen beskriver også hvordan vetoaktører ikke nødvendigvis trenger å medføre hindringer for en nasjonal implementering fordi de har vetomakt. I et nasjonalt politisk spill kan policies fra EU representere en mulighet til å markere seg overfor andre partier og/eller policies. Martinsen beskriver hvordan vetoaktører da f.eks. kan støtte en «omfattende» implementering dersom det nasjonale government ønsker en «minimal» implementering. Selvfølgelig kan både vetoaktører og det nasjonale governmentet også enes om nødvendigheten av å oppfylle EUs krav.

*«The social and material impact of EU policies means that national parliaments as well as other stakeholders take an interest in how EU rules are interpreted. As soon as the first 'decision point' in the implementation process has passed, any uniformity that may have existed is likely to break down as competing views about 'correct' implementation emerge.» (Martinsen 2007: 548)*

Martinsen beskriver hvordan et noe lengre tidsperspektiv er nødvendig for å fult ut gripe den rollen vetoaktører kan spille fordi disse ikke nødvendigvis trenger å manifestere seg selv i implementeringens første fase. Etter at nasjonal implementering har funnet sted kan f.eks. nasjonale (veto)aktører føre saken inn for EU-domstolen for å få en ny vurdering av den nasjonale implementeringen. Selv om denne tilnærmingen til vetoaktører ikke nødvendigvis er i samsvar med den opprinnelige versjonen av vetoaktører, ser vi at vetoaktører i dette perspektivet har mulighet for å utfordre prosessen der EUs krav implementeres. Martinsen kaller slike vetoaktører potensielle vetoaktører (Martinsen 2007: 547).

Avslutningsvis kan nevnes at Martinsen argumenterer for at vetoaktører i stedet for å hindre gjennomføringen av en EU-policy også kan være med på å fremme den. Et slik vetopunkt kan finne sted når

*«...organizations or actors have an ideological or material interest in implementing the EU decision.» (Martinsen 2007: 557).*



### 2.4.2 En gruppering av den nasjonale kontekst

I et kvalitativt forskningsprosjekt rundt innføringen av seks EU-direktiv om regulering av arbeid og arbeidsmiljø i unionens medlemsland fant forskerne mønstre i medlemslandenes implementering. Et av målene med studien var å teste ulike påstander om europeisering<sup>16</sup>. I et senere avsnitt om kritiske perspektiver vil jeg komme inn på hvordan disse påstandene klarte seg i møte med empiriske data. Jeg vil i det følgende beskrive hvordan forskerne i denne studien forklarer europeisering ved å ta utgangspunkt i ulike verdener tilknyttet ulike nasjonale politiske kulturer (Falkner m.fl. 2007).

I arbeidet med kvalitative data fra 90 forskjellige case fant Falkner og hennes kolleger et mønster i hvordan de ulike landene implementerte direktivene. På bakgrunn av dette utviklet de en gruppering med tre «verdener av etterlevelse»<sup>17</sup>. I verdenen forskerne kaller «verden av lovetoverholdelse»<sup>18</sup> er både politiske og administrative aktører opptatt av å implementere EUs krav i rett tid. Fordi det er en kultur preget av overholdelse eller etterlevelse prioriteres dette foran eventuelle innenlandsk støy eller innvendinger. De nordiske landene, Sverige, Danmark og Finland, plasseres i denne «verdenen» (Falkner m.fl. 2007: 12). I en «verden av innenlandsk politikk»<sup>19</sup> er medlemslandenes reaksjon på EUs krav kjennetegnet av en kost-nytte-analyse. Ulike nasjonale svar er avhengig av nasjonale vetoaktører og politisk ideologi. Politiske aktører prioriterer ikke nødvendigvis etterlevelse og det er en generell aksept for å ikke etterleve EUs krav. Et stort antall medlemsland med en blandet implementeringsrate er plassert i denne gruppen så som Østerrike, Belgia, Tyskland, Italia, Nederland, Spania, Storbritannia og Irland. I den siste «verden av forsømmelse»<sup>20</sup> er hverken politiske eller administrative aktører opptatt av implementeringsforpliktelsene. Krav fra EU møtes med likegyldighet på grunn av administrative tradisjoner og generell byråkratisk treghet. I denne gruppen finner vi Frankrike, Hellas, Luxembourg og Portugal (Falkner m.fl. 2007: 9-14).

I følge Falkner oversettes krav fra EU til nasjonal innflytelse via medierende faktorer som nasjonal

---

<sup>16</sup> Se f.eks. Falkner 2003 og Falkner m.fl. 2004 og 2007.

<sup>17</sup> World of compliance

<sup>18</sup> World of law observance

<sup>19</sup> World of domestic politics

<sup>20</sup> World of neglect

politisk kultur og administrative tradisjoner. Dersom et land tilhører en «verden av lovetterlevelse» vil både politiske og administrative aktører lojalt innarbeide EUs krav og handle i samsvar med en kultur som respekterer lovens regler. Denne kulturelle faktoren er avgjørende når man skal forklare en implementerings utfall fordi den som regel overstyrer andre variable fra den nasjonale politiske og administrative sfære (Falkner m.fl. 2007: 12). Videre er det slik at om et land tilhører til den nasjonale «verden av innenlandsk politikk» vil innlemmingsprosedyren være kjennetegnet av politiske forhandlinger mellom partier og interessegrupper. Noen ganger fører dette til en rask implementering, mens det andre ganger fører til motstand. Vetoaktører og politisk ideologi vil være viktige variable i implementeringsprosessen. I en «verden av forsømmelse» kjennetegnes den nasjonale prosessen av treghet. Administrasjonen initierer ikke på ordentlig innlemmingsprosessen og ikke-adapsjon vil være det typiske utkomme inntil Kommisjonen griper inn og slik fungerer som en ekstern utløser. Administrative interesser og tradisjoner forklarer problemene i denne gruppen av land (Falkner m.fl. 2007: 14).

Slik kan vi se at Falkner har konstruert en gruppering som kun baserer seg på nasjonale faktorer som relevante for implementering. Samtidig må man ikke glemme at studien bare omfatter krav fra EU av en type av instrumenter; direktiver. Siden de empiriske funn grupperingen baserer seg på gjelder direktiver kan det ikke nødvendigvis hevdes at teorien er gyldig for andre EU instrumenter selv om Falkner har formulert hypotesene sine som generelle antakelser (Falkner m.fl. 2007).

## **2.5 Kritiske perspektiver**

Med henblikk på europeiseringsteoriens gyldighet og deres forklaringskraft for nasjonal endring er det gjerne to innvendinger eller spørsmål som ofte reises. Jeg vil i det følgende gi en oversikt over disse. Det første handler om at teorier om europeisering sjeldent er universelle. Det andre handler om at man innen studier av europeisering ikke foretar en kontrafaktisk analyse<sup>21</sup> (Radaelli 2004).

I foregående avsnitt kommer det relativt klart frem at noen av påstandene som settes frem i

---

<sup>21</sup> Kontrafaktisk analyse handler om å beskrive tilstanden som ville inntruffet dersom et virkemiddel ikke hadde vært tatt i bruk.

europæiseringslitteraturen hevder å være universelle. Men, ved nærmere øyesyn, finnes det i påstandene begrensinger for deres anvendelsesområde; «hvis press fra EU er av typen» eller «dersom et land tilhører en verden av...». Slik kan det synes som om det foreligger forbehold for påstandenes anvendelsesområde. Påstandene har ikke universell gyldighet og europeisering kan av den grunn ikke beskrives som en «grand theory». Det er allikevel to teorier som har en fremtredende plass i europeiseringslitteraturen, nemlig «the goodness of fit» tesen og tesen om vetoaktører. Siden disse teoriene er så mye brukt kan man tenke seg at de postulerer sammenhenger av mer universell karakter. Jeg vil i det følgende se på disse to tilnærmingene til europeisering og de kritiske innvendinger mot dem bl.a. Falkner kommer med i sin tidligere omtalte studie (Falkner m.fl. 2007).

Mange av studiene i europeisering undersøker den nasjonale responsen på krav fra EU. Det lettest tilgjengelige studieobjekt i så måte er å ta utgangspunkt i en eller annen policy fra EU. Passformtesen postulerer at ved en dårlig passform mellom EUs krav og nasjonale ordninger vil nasjonal endring komme som følge av en eller annen form for press eller påvirkning. Dersom passformen er god opplever ikke nasjonalstaten endringspress fordi det ikke er nødvendig med særlig nasjonal endring for å imøtekomme EUs krav. Flere forskere har forsøkt å verifisere tesen. Börzel og Risse skriver at selv om dårlig passform er nødvendig for endring er ikke dårlig passform i seg selv ikke nok:

*«Whether misfit produce a substancial effect at domestic level, depends on the precense of some factors facilitating adaption as the sufficient condition of domestic change.» (Börzel og Risse 2000: 5).*

Også Radaelli påpeker at dårlig passform i seg selv ikke er nok for nasjonal endring. For Radaelli er passformtesen kun relevant i tilfeller der det foreligger en europeisk modell for endring, altså i tilfeller av positiv integrasjon (Radaelli 2004: 10). Radaelli satte seg fore å tilbakevise passformtesen men som Featherstone påpeker

*«...it is tempting to see Radaelli's contribution as a refinement of the goodness of fit perspective, rather than a refutation.»* (Featherstone 2003: 17).

Slik forholder det seg kanskje for mange forskere innen europeisering som finner det vanskelig å forkaste «passformtesen» siden deres studieobjekt ofte handler om EU-policies som endringsagenter<sup>22</sup>.

Falkner representerer et unntak da en av hensiktene med studiet jeg tidligere har omtalt var å teste «passformtesen». Falkner ender opp med å beskrive tesen som *«...a very rarely true theory.»* (Falkner m.fl. 2007: 13). I studiens 90 case finner de støtte for tesen i 37 % av tilfellene, der dårlig passform som forventet fører til at gjeldende direktiv ikke blir implementert. I 25 % av tilfellene er resultatet motsatt av det man kunne forvente seg på bakgrunn av «passformtesen». Disse handler om tilfeller med god passform og en trøblete implementering, eller dårlig passform og uproblematisk implementering. I resten av caset, i 38 % av tilfellene, er passformen mer eller mindre moderat, hvilket vil si at den hverken er spesielt god eller dårlig. I følge Falkner kommer ikke passformtesen med spesielle prediksjoner slike tilfeller

*«...a significant share of our cases (...) is located in the area of medium adaptional pressure, from which no clear expectations may be derived from the hypothesis. This means that the misfit hypothesis is not relevant for a significant part of empirical reality.»* (Falkner m.fl. 2007: 3)

Til dette kan det påpekes at Knill og Lehmkhul argumenterer for det er graden av «misfit» som medfører problemer for implementering (Knill og Lehmkhul 1999: 8). Således predikerer nødvendigvis ikke tesen et «enten eller» forhold. Falkners resultater synes imidlertid å finne støtte for å kunne tilbakevise en grunnleggende rasjonale «passformtesen» bygger på, nemlig at politikere og byråkrater ønsker å forsvare status quo. Også andre teoretikere har funnet denne forutsetningen som

*«...a clear problem is it's overly deterministic nature (...) it presupposes that national*

---

<sup>22</sup> Ved å fokusere på passform kan man på en relativ enkel måte se hvordan EU policys manifesterer seg i de ulike nasjonale ordninger.

*governments and parliaments want to maintain the status quo.»* (Kaeding 2007: 23).

Falkner finner i sitt case tilfeller der liten grad av misfit møtes med stor motstand og tilfeller der høy grad av misfit implementeres raskt og uten oppstyr (Falkner m.fl. 2007: 5). I lys av dette kan det kanskje settes spørsmålstegn ved forklaringskraften til ideen om *sticky* institusjoner og begrensinger på grunn av sti-avhengighet.

Falkner tester også tesen om vetoaktører. Denne kommer noe bedre ut enn «passformtesen». Tesen beskrives som «*sometimes true*» og er gyldig i noen tilfeller (Falkner m.fl. 2007: 7). Konklusjonen om at europeiseringsteorier er «*only sometimes true*» er i samsvar med det man betegner som *middle range theories*.

Europeiseringslitteraturen kritiseres også for å legge for stor vekt på forklaringskraften til den uavhengige variabelen; endringspress fra EU. Andre mulige faktorer som kan forklare observert endring som f.eks. press som følge av globaliseringsprosesser testes ikke. Radaelli påpeker hvordan dette kan imøtekommes ved å foreta kontrafaktiske analyser. Således kan man f.eks. foreta parallelle analyser der man tenker seg hvilke konsekvenser fravær av press fra EU ville medføre. Å ta i bruk et bottom-up perspektiv for å kontrollere alternative hypoteser kan også være en type kontrafaktisk analyse (Radaelli 2004: 9).

## **2.6 Oppsummering**

Med et utgangspunkt om at EU betyr noe har denne oppgaven som problemstilling at utvikling på EU-nivå fører til endring på nasjonalt nivå. I begynnelsen av kapitlet ble europeisering definert som en prosess med direkte virkning på nasjonalstaten; policies fra EU medfører nasjonal endringer i form av implementering. I figuren under fremstilles de avgrensinger jeg har foretatt meg i dette kapitlet, og hvilke deler av teorien jeg anser som relevante for oppgavens problemstilling; implementering av DLD i norsk rett:

<b>Europeisering</b>	
Europeisering brukt i oppgaven	Områder som ekskluderes fra oppgaven
EU	Europa
Top-down	Bottom-up
Policy	EUs ordninger som ikke handler om policy
Direkte effekter	Indirekte effekter
Implementering	Utfall

Med europeisering som det sentrale tema i oppgaven er den uavhengige variabelen endringspress fra EU i form av datalagringsdirektivet. Den avhengige variabelen er påvirkning på nasjonalstaten, i oppgaven forstått som den norske implementeringen av direktivet.

Med Knill og Lehmkhuls og Radaellis teorier om europeisering presentert tidligere i kapittelet ser vi at det er en sammenheng mellom hvilke instrumenter EU tar i bruk og endringsmekanismer disse setter i gang på nasjonalt nivå. Instrumentene kan ikke forklare variasjonen i medlemslandene fordi instrumentene virker likt for alle medlemslandene; datalagringsdirektivet representerer samme type press fra EU for alle landene som skal implementere direktivet.

For å koble sammen endringspress fra EU og hvordan dette påvirker nasjonalstaten trekker jeg inn ulike medierende faktorer fra europeiseringslitteraturen. Ut i fra disse kan det utledes forventninger om sammenhenger mellom den uavhengige og den avhengige variabelen. For den avhengige variabelen, påvirkning på nasjonalstaten, har den empirisk orienterte teorien vist at man kan forvente en variert grad av endring i nasjonalstatene. Variasjonen er et resultat av medierende faktorer som interagerer med den type instrument EU<sup>23</sup> velger. Som faktorer knyttet til den uavhengige variabelen har disse medierende faktorer et prediktivt potensial. Likeledes kommer noen av teoriene presentert i dette kapittelet med beskrivelser av endringsprosesser.

<sup>23</sup> I denne oppgaven holdes variasjonene i den uavhengige variabelen separat fra de medierende faktorene fordi oppgavens utgangspunkt er en spesiell form for endringspress fra EU; datalagringsdirektivet. Dette betyr at variasjoner i instrumenter tatt i bruk av EU ikke er et alternativ i denne oppgaven.

Nyinstitutionalismen beskriver f.eks. hvordan europeiseringsmekanismene virker enten som en distribuering av ressurser eller som en endring av normer.

Denne oppgavens case er den norske implementeringen av DLD. Ved å ta i bruk teoriene til Börzel og Risse, Haverland, Martinsen og Falkner vil også forhold ved den nasjonale kontekst ivaretas. Således ønsker jeg å se om «passformtesen», tesen om vetoaktører og «verden av overholdelseskultur» kan kaste lys over den norske implementeringen av datalagringsdirektivet.

## **Kapittel 3. Metode**

### **3.1 Innledning**

Som nevnt i innledningen gjennomfører jeg i denne oppgaven en case-studie og bruker kvalitative forskningsmetoder. Jeg ønsker å undersøke om teorier om europeisering, tolket som press fra EU, kan kaste lys over den norske implementeringen av datalagringsdirektivet. Det synes således nærliggende å benytte seg av dokumenter som datamateriale. Min analyse baserer seg derfor på data som ikke er generert av forskeren selv. Dokumenter brukes ofte som supplement til intervju og observasjon (Bergström og Borèus 2005: 14), men i denne oppgaven danner de hele grunnlaget for analysen. Jeg har benyttet ulike dokumentariske kilder. En stor del av mitt datamateriale består av offentlige utredninger i form av NOUer, Proposisjoner til Stortinget (både som lovforslag L og som stortingsproposisjoner S), Stortingsdokumenter (innstillinger), samt dokumenter fra EU (selve direktivet og evalueringsrapporten om direktivet). Videre er høringsuttalelsene som kom inn til departementets høring om DLD og departementets høringsnotat også inkludert i mitt datamateriale. Ulike nettsteder og avisoppslag har også fungert som bakgrunns- og utdypings-materiale i min analyse og er av den grunn en del av mitt datamateriale.

Om det er en klisje eller ikke er usikkert, men det hevdes ofte at kvalitativ forskning havner i skyggen av kvantitativ forskning (bl.a. Bergström og Borèus 2005 og Flyvbjerg 2006). Samtidig ser man en økende interesse for kvalitative studier og flere forskere ser det skarpe skillet mellom de to tilnærmingene som lite hensiktsmessig. Nyten av å kombinere kvantitative og kvalitative forskningsopplegg fremheves, samt at det i samfunnsforskning kan være fruktbart å la problemstillingen styre hvilke metoder som tas i bruk (Flyvbjerg 2006: 242). Samtidig er det viktig i kvalitativ forskning at forskeren gir beskrivelser av forskningsprosessen og begrunner de valgene som er tatt underveis. Jeg vil i dette kapitlet forsøke å utdype mitt valg av case-studie samt belyse hva en dokumentanalyse kan si om caset mitt.

### **3.2 Case-studier**

Det finnes ikke en unik forståelse av hva et case er. Samfunnsforskeres forståelse av hva som



kjennetegner et godt case og hvordan dette skal defineres spriker. Flyvbjerg (2006) viser hvordan det knytter seg flere misforståelser til hva case-studier innebærer og hva hva slags kunnskap case-studier kan generere. Flyvbjerg beskriver hvordan dette har ført til at case-studier har blitt oppfattet som lite interessante. Jeg vil komme inn på disse faktorene underveis men som et foreløpig utgangspunkt kan case-studie defineres som

*«...an intensive analysis of an individual unit (e.g., a person, group, or event) stressing developmental factors in relation to context.»* (Flyvbjerg 2006: 241).

Caset for min analyse er implementeringen av DLD i Norge; caset representerer således en hendelse (event). Caset er avgrenset i tid; fra EU vedtar direktivet i mars 2006 til det vedtas implementert i Norge av Stortinget i april 2011. I følge Yin (1994) egner case-studier seg godt til forskningsstudier der man har forskningsspørsmål som «hvordan» og «hvorfor». Det at forskeren ikke behøver å ha kontroll over atferdsvariable og at fokus er hendelser i nåtiden taler også til fordel for case-studier. I lys av dette synes case-studie å representere et godt valg av for min analyse.

Som det fremkommer av definisjonen er hensikten med case-studie å hente inn informasjon om enheten gjennom intensive undersøkelser. Informasjonen kan komme frem i intervjuer, observasjoner eller i skriftlige kilder (Stake 1995). Målet er å forstå caset man har valgt seg og et godt gjennomført studie handler om man har lyktes i å identifisere *«multiple perspectives of activities and issues discovering and portraying the different views.»* (Stake 1995: 135).

Som jeg var inne på tidligere er Flyvbjerg opptatt av den rolle case-studiet spiller i samfunnsvitenskapen og han søker å tilbakevise det han omtaler som *«the conventional wisdom about case-study research.»* (Flyvbjerg 2006: 220). En ofte brukt innvending mot case-studier er at kunnskapen man får i denne type studier mangler pålitelighet og troverdighet fordi forskerens personlige oppfatninger og tolkninger spiller en alt for stor rolle i forhold til den konklusjonen som trekkes. Forskningen er subjektiv og forskningen handler om at forskeren får bekreftet de forventninger hun i utgangspunktet hadde. I tråd med Skjervheim (1996) svarer Flyvbjerg at

forskerens subjektivitet spiller en rolle i all forskning og at

*«...the element of arbitrary subjectivism will be significant in the choice of categories and variables for a quantitative or structural investigation, such as structures questionnaire to be used across a large sample of cases. And the probability is high that a) this subjectivism survives without being thoroughly corrected during the study and b) it may affect the results quite simply because the qualitative/structural researcher does not get as close to those under study as does case-study researcher and, therefore, is less likely to be corrected by the study objects talking back.»* Flyvbjerg 2006: 235-236).

Slik kan vi se at Flyvbjerg anser at kvantitativt orienterte forskere i større grad mener å kunne verifisere sine hypoteser enn de mer kvalitativt orienterte. Dette fordi forskere som gjennomfører dyptpløyende case-studier oftere endrer syn på det fenomenet de studerer. Datamaterialet som samles inn kan ofte føre til at hypotesene man i utgangspunktet hadde endres i vesentlig grad.

Flyvbjerg ønsker også å imøtegå problemet med generalisering som ofte utgjør en kritikk mot case-studier. Det hevdes at man med case-studier ikke oppnår generell, kontekstuavhengig kunnskap av typen; *«Hvis det er gyldig i dette tilfellet, er det gyldig for alle (eller mange) tilfeller.»* Med en negativ form, ville generaliseringen være, *«Hvis det ikke er gyldig for dette tilfellet, så er det ikke gyldig for noen (eller bare noen få) tilfeller.»* Flyvbjerg viser hvordan case-studier kan være effektive i generaliseringsøyemed og viser til Poppers falsifiseringstest og kriterier. I følge Popper er kravet til vitenskaplige teorier at om de er sanne må de kunne si noe om hva som *ikke* skal kunne skje. Popper selv brukte eksempelet «alle svaner er hvite» og foreslo at tilstedeværelsen av en enkelt svart svane ville falsifisere den opprinnelige antakelsen om at de alle var hvite. Det er Flyvbjergs påstand at case-studiet er velegnet for å identifisere «svarte svaner» fordi det på grunn av sin dyptgående tilnærming kan avsløre at *«what appears to be "white" often turns out on closer examination to be "black.»* (Flyvbjerg 2006: 228). Flyvbjergs poeng er altså at det i samfunnsforskningen er vanskelig å ha kunnskap som er generell og uavhengig av kontekst fordi man i bunn og grunn studerer mennesker og menneskers atferd er ikke lovmessig eller predikerbar. For Flyvbjerg blir case-studier en nødvendighet fordi

*«...from both an understanding-oriented and an action-oriented perspective, it is often more important to clarify the deeper causes behind a given problem and its consequences than to describe the symptoms of the problem and how frequently they occur. Random samples emphasizing representativeness will seldom be able to produce this kind of insight.»*  
(Flyvbjerg 2006: 229).

Vi kan skille mellom ulike typer case-studier. Hva det er man ønsker å undersøke kan styre valg av case og på samme måte legger valg av case føringer på hva man kan si om fenomenet. Noen forskere ser på ulik teoretisk forankring som styrende for valg av case (Thagaard 2002). Tar man utgangspunkt i eksisterende teori for deretter å gjennomføre en case-studie med sikte på å videreutvikle teorien er det snakk om et studie av deduktiv karakter. Dersom valget av case ikke har et særskilt teoretisk utgangspunkt er studiet induktivt. Uavhengig av om studiet er deduktivt eller induktivt anser Thagaard det for å være et grunnleggende trekk ved case-studiet at det

*«har et mer generelt siktemål enn mer beskrivende undersøkelser som også baserer seg på flere metoder. (...) er spesielt rettet mot å oppnå kunnskap som peker utover den enheten undersøkelsen fokuserer på.»* (Thagaard 2002: 187)

Et krav om at resultatene er overførbare til andre sammenhenger ses på som typisk for instrumentelle case-studier (Stake 1995: 4). Et kjennetegn er at man tar utgangspunkt i en problemstilling man vil få innsikt i eller utvikle teori om. Caset brukes av forskeren for å få fremme forståelsen og innsikt i problemstillingen hun har.

Denne oppgaven må kunne sies å være av en deduktiv karakter. Jeg har som utgangspunkt å se i hvilken grad europeiseringsteorier kan kaste lys over den norske implementeringen av datalagringsdirektivet i Norge. Hvorvidt jeg har tenkt å videreutvikle teorien(e) om europeisering er vel noe ambisiøst for en masteroppgave, men tanken er vel at teorien(e) enten kan eller ikke kan brukes for å forstå nasjonal endringen som følge av overnasjonalt press. Dersom teorien(e) om europeisering synes å gi gode svar på og forståelse for den norske implementeringen er det en tanke at dette er teori som gir mer generell kunnskap om hvordan overnasjonalt press medfører nasjonal endring, i tråd med Thagaards «retningslinjer».

Som jeg var inne på i avsnittet generaliserbarhet er det viktig å velge case med omhu dersom man ønsker at resultatene skal være overførbare. Flyvbjerg og Stake omtaler kriterer for hvordan å foreta gode valg i så henseende. Stake fremhever hvor viktig det er å maksimere hva vi kan lære ved å velge et case som vi tror vil gi økt forståelse og komme med noen generaliseringer (Stake 1995: 4). Stake peker på at det kan være lurt å være pragmatisk og velge et case man vet man lett kan få tilgang til. Sistnevnte må kunne sies å medføre riktighet for mitt case. Tidligere erfaringer der vansker med å få tilgang til ønsket undersøkelsesobjekt og de problemer det medførte har resultert i et sterkt ønske om å studere et lett tilgjengelig fenomen.

### **3.3. Dokumentanalyse**

Innen kvalitativ forskningstradisjon har arbeidsdelingen gjerne vært at humanistene stort sett har arbeidet med dokument- og bildeanalyse, mens samfunnsviterne gjerne har drevet med intervju og observasjon (Wideberg 2001: 17). Dette betyr imidlertid ikke at samfunnsvitere ikke bør studere dokumenter. Språket betraktes ofte som ytterste grense for tanke og handling (Bergström og Borèus 2005: 12) og ved dokumentanalyse får man tilgang til språket. Nå kan det jo hevdes at forskere som benytter seg av intervju også benytter seg av språket, men de to metodene er forskjellige. Kort sagt velger man intervjuformen dersom man ønsker å forstå hvordan en aktør opplever et spesielt fenomen. Hadde jeg vært interessert i hva de ulike aktørene mener om DLD hadde jeg kanskje valgt intervju. Men, siden jeg er opptatt av hvordan den norske implementeringen kan forstås som en nasjonal endring som følge av et overnasjonalt press velger jeg å benytte meg av dokumenter. Bruken av dokumenter gjør også at jeg får med meg hele implementeringsprosessen fra direktivet vedtas av EU i 2006 og til det vedtas i Stortinget i 2011.

Dokumentanalyse er studier som baserer seg på tekster skrevet for et annet formål enn det forskningsprosjektet der teksten brukes (Thagaard 2002: 59). Dokumenter utgjør alle slags skriftlige kilder som er tilgjengelig for forskerens analyser. Sentralt i dokumentanalyse står begrepet tolking. Tolking kan i dokumentanalyse ha to betydninger. For det første må innholdet i tekstene tolkes, de

må utvinnes sin mening og betydning. For det andre kan tolking handle om det steg i forskningsprosessen man tar etter selve tekstanalysen, når resultatene skal tolkes og forstås i en samfunnsvitenskaplig sammenheng (Bergström og Borèus 2005: 23).

I en tolkingssituasjon kan man skille ut fem vesentlige elementer; teksten, den sosiale sammenheng teksten er produsert eller konsumert i, avsender, mottaker og tolkeren. (Bergström og Borèus 2005: 24). Sentralt står også to innsikter fra hermeneutikken. Den ene handler om forforståelsens betydning og den andre handler om den hermeneutiske sirkel.

Filosofen og hermeneutikeren Hans-Georg Gadamer fremholder at hver leser, hver mottaker nærmer seg en tekst med en forforståelse. Uten forforståelse er tolking umulig. Våre individuelle opplevelser, vår verdensoppfatning, mennesker og samfunn, i hvilken sosial sammenheng vi beveger oss, vår utdanning, våre kunnskaper om tekstgenren og språket vårt, alt dette påvirker vår forståelse av teksten. Gadamer fremstiller vår egen historiske og sosialt betingede forforståelse som et utgangspunkt som gjør det mulig å ta til seg tekster fra andre tider eller kulturer. Vi kan aldri trylle bort oss selv som samfunnsaktører fra tolkingprosessen. Den hermeneutiske sirkel handler bl.a. om at man er bevisst sin forforståelse. Sirkelen beskriver helheten av det som skjer når vi fortolker en tekst og danner oss en mening av innholdet i den, fra vår vurdering av avsenderens bakgrunn, situasjon og intensjon, til vår vurdering av teksten selv og mediet den når oss gjennom, og videre til vår egen selvrefleksjon. Dette er hvordan mening dannes gjennom fortolkningsprosessen, uavhengig av om vi er bevisst at prosessen foregår eller ikke. Å bruke den hermeneutiske sirkel er å bevisstgjøre seg sine egne og tekstens horisonter, og å la denne bevisstheten være en del av den prosessen det er å skape mening av en tekst. Delene forstås og fortolkes ut fra helheten – og helheten forstås og fortolkes ut fra delene. Altså som en sirkel eller spiral, med et gjensidig utvekslingsforhold mellom deler og helhet. Slik forandres og utvides vår oppfatning og forståelse av delene og helheten gjennom tolkingprosessen (Bergström og Borèus 2005: 25).

### 3.4. Dokumentanalyse i samfunnsvitenskaplige studier

En god dokumentanalyse er en analyse som er gjennomført på en slik måte at den kan belyse et bestemt samfunnsfenomen. Men hva som kreves kan være et interessant spørsmål. Her kan de ulike tekstanalytiske verktøy komme inn som relevante for ulike valg. Når veden skal kløyves hjelper det lite om man er dreven med skrutrekkeren men aldri har brukt en øks. Men i motsetning til snekkeren med sin snekkertradisjon har samfunnsforskeren i mindre utstrekning en forskningsverktøykasse å gå ut i fra. I stedet finns det ulike typer av mer eller mindre klart definerte verktøy, kanskje ett for å skru med og ett for å hamre med. Verktøymetaforen illustrerer det som ofte kalles **validiteten** i et studie (Bergström og Borèus 2005: 34). Med røtter i et positivistisk vitenskapssyn kan validitet beskrives som at en målemetode er valid om den faktisk måler det den er tenkt å måle. F.eks. kan det å måle en lengde med et metermål være en valid metode, det er ingen tvil om at man faktisk måler lengde. Dersom man på den annen side forsøker å måle religiøsitet ved å telle antall kirkebesøk er det ikke like sikkert at det er religiøsitet man faktisk måler. Spørsmålet om validitet kan også gjelde for undersøkelser som ikke måler eller teller. Da handler det om hvorvidt den undersøkelsen man gjennomfører for å besvare et forskningsspørsmål faktisk kan gi svar på nettopp dette spørsmålet. Her kommer også begrepet om forforståelse inn. I samfunnsfaglig analyse handler det ofte om fenomener som ikke kun beskriver fakta som forskere kan iaktta og vurdere uavhengig av sin egen forforståelse. I spørsmål om makt, undertrykking eller kriminalitet eller med et annet samfunnsvitenskaplig studieobjekt er ikke forskeren bare en utenforstående iakttaker som konstruerer sitt studieobjekt og med egen forforståelse bestemmer hvilke svar som finnes. Derfor må også forskeren selv med sin historiske og sosiale forforståelse betraktes i spørsmålet om validitet (Wideberg 2001). Min forforståelse av DLD var ikke (udelt) positiv. Som relativt politisk engasjert samfunnsborger opptatt av de mer underliggende verdispørsmål i samfunnsdebatten synes DLD å gå på tvers av mye av det jeg anser som viktige samfunnsverdier som bl.a. personvern og kildevern. Samtidig opplever jeg at jeg i arbeidet med oppgaven har nyansert mitt syn på DLD. Således kjenner jeg meg igjen i Flyvbjergs beskrivelser i avsnittet om case-studier der han viser hvordan forskere ofte endrer syn på fenomenet de studerer underveis og nettopp ikke søker å bevise forhåndsoppsatte hypoteser.

God validitet er ikke det eneste som borger for en god undersøkelse. Selv om det resultatmessig er bedre å være klossete med øksa enn flink med skrutrekkeren når man skal kløyve ved, kreves det allikevel et visst håndlag med øksa. Man bør f.eks. treffe veden oftere enn omgivelsene. Det kreves med andre ord en viss presisjon. Det gjelder også for de vitenskaplige undersøkelsene. Dette kalles ofte **reliabiliteten** i et studie (Bergström og Borèus 2005: 35). Også dette begrepet har sine røtter i et positivistisk vitenskapssyn og handler om hvorvidt man er nøyaktig i utregninger og målinger. I samfunnsvitenskapen handler det mer allment om å være nøyaktig og korrekt i alle undersøkelsens ledd og eliminere feilkilder så langt som mulig. I de fleste tekstanalyser utgjør tolkingsaspektet et spørsmål om reliabilitet. I samsvar med et positivistisk syn går reliabilitetstesting ut på å sammenlikne resultater av uavhengige undersøkelser utført på samme måte om samme fenomen. Om ulike personer utfører dem og kommer til samme resultat er **intersubjektiviteten** god. Det positivistiske idealet er at ett materiale skal kunne bearbeides med samme type analyseverktøy av ulike forskere og at deres resultater skal bli det samme. Dette er et ideal med røtter i forestillingen om et objektivt observasjonsspråk og idealet kan være kontroversielt i samfunnsvitenskapen og humaniora der tolking står sentralt. Selv om man mener at fullstendig intersubjektivitet er urimelig bør god forskning kjennetegnes av åpenhet, transparens og velbegrunnet argumentasjon. Et annet aspekt ved reliabiliteten er at **intrasubjektiviteten** er god. Dette innebærer at samme forsker får samme resultat ved samme analyse av samme materiale ved ulike tidspunkt. Hensikten er å garantere at forskeren er konsekvent i sine vurderinger (Bergström og Borèus 2005: 33).

### 3.5. Kildehåndtering

En kilde er en tekst som anvendes for å styrke en oppgave eller et arbeid som et ledd i en bevisføring (Bergström og Borèus 2005: 36). Kilder er spor skapt av mennesker som sier noe om forhold utenfor seg selv (Allern 2001: 36). Kildene fungerer som det håndfaste jeg legger til grunn for å gi svar på mine forskningsspørsmål eller min problemstilling. I følge Allern kan kilder benyttes på to måter. Enten som *levninger* hvilket vil si at forskeren benytter dem som spor for å si noe om hvordan noe var. Hva forteller kilden om opphavsmannen og situasjonen den ble til i. Tolkinger og slutninger som trekkes er forskerens eget ansvar. Kilden kan også benyttes som

*beretninger* som forteller om hvordan noe faktisk var og hva som faktisk skjedde. Man konsentrerer seg da om hva historien handler om. Hva fortelles om selve begivenheten og hvordan faller det sammen med det vi ellers kjenner til om samme hendelse. I denne oppgaven benyttes empirien som beretninger, altså som kilder for å si noe om overnasjonale føringer ved implementering av DLD i Norge. Jeg sammenlikner bl.a. uttalelser fra ulike aktører. Men også her vil det være et spørsmål om tolking og den tolkingen jeg gjør og de slutninger jeg trekker er fullt ut mine egne.

I tillegg til ovennevnte benyttelse av kilder beskriver Bergström (Bergström og Borèus 2005: 37) hvordan god kildehåndtering også innebærer kildekritikk. Dette vil si at kildenes representativitet, formål, innhold og troverdighet må vurderes. Formulert på en annen måte; gir kildene mine et tilfredsstillende svar på det jeg ønsker å belyse? Jeg vurderer mitt datamaterialet å være tilfredsstillende i forhold til den problemstilling jeg ønsker å belyse. Alle kildene belyser samme tema (DLD), tekstene er i og for seg valgt ut etter bestemte kriterier og de er forankret i sammenheng med et tema jeg søker å belyse (Bergström og Borèus 2005: 35).

Jeg benytter meg også av kilder fra flere felt noe jeg mener er med på å styrke datamaterialet i sin helhet. Dersom jeg bare hadde benyttet meg av avisenes dekning som datamateriale hadde nok dette gitt et unyansert bilde av implementeringen av DLD. Jeg mener at jeg ved å benytte meg av regjeringens, Storingets og høringsinstansenes dokumenter på en god måte får belyst det jeg ønsker å belyse nemlig konsekvensene av overnasjonale føringer på den norske implementeringen av DLD.

### **3.6 Andre utfordringer?**

Den nasjonale forskningsetiske komite for samfunnsvitenskap og humaniora (NESH) beskriver hvordan forskningsetiske normer handler om redelighet, upartiskhet og åpenhet for egen feilbarlighet<sup>24</sup>. Normene skal bidra til å konstituere og regulere alle former for vitenskaplig virksomhet. Skal den vitenskaplige forskningen være fruktbar må man oppfylle en rekke kunnskapskrav. Oppfyllelse av disse forskningskravene kan betegnes som utfordringer som trenger

---

<sup>24</sup> <http://www.etikkom.no/no/FBIB/Introduksjon/Innforing-i-forskningsetikk/Humaniora-samfunnsfag-juss-og-teologi/>  
sist lest 14-12-11



refleksjon. Som ved all kvalitativ forskning er det også en del utfordringer knyttet til det å gjennomføre en god analyse. Jeg har i avsnittene ovenfor beskrevet utfordringene knyttet til datamaterialet og da særlig validitets- og reliabilitetsutfordringer men det er som vi har sett også knyttet utfordringer til god kildehandtering.

I de senere år har man innen samfunnsfagene og humaniora satt fokus på de mer forskningsetiske betenkelighetene knyttet til forskningen innen fagområdene. Forskningen kan spille en viktig rolle fordi den f.eks. kan brukes som premissleverandør for politiske beslutninger. Av den grunn kan forskningen få samfunnsmessige konsekvenser. Dette er faktorer som forskerens bør reflektere over i sin forskningspraksis. Det er også spesielle forpliktelser knyttet til at man ofte forsker på mennesker. Bort sett fra de momenter jeg allerede har vært inne på bl.a. i forhold til refleksjon rundt hvordan egen forforståelse og holdninger kan påvirke tolking og avveininger kan jeg ikke se at denne oppgaven medfører særlige forskningsetiske utfordringer. Jeg har benyttet meg av foreliggende dokumenter som hvem som helst kan benytte seg av. Min problemstilling innebærer ikke at jeg må innhente samtykke fordi jeg forsker på mennesker. Ei heller handler min problemstilling om spesielt sårbare grupper eller andre grupper som kunne medføre taushetsplikt.

## Kapittel 4. Empiriske funn

### 4.1 Innledning

Dette kapitlet viser grunnlaget for analysen eller drøftingen som følger i kapittel 5. Analyse. Først presenteres forhistorien forut for regjeringens høring og analyser og utredninger som ligger til grunn for denne. Deretter tar jeg for meg selve høringen og de syn departementet og de ulike aktørene kom med i denne. Høringen kulminerte med en Stortingsbehandling i april 2011, men forut for denne hadde Arbeiderpartiet og Høyre kommet frem til en avtale om den endelige utformingen av direktivet. Dokumentene knyttet til stortingsbehandlingen, avtalen mellom Arbeiderpartiet og Høyre danner også grunnlaget for den senere analyse og presenteres i dette kapitlet. Dokumentene som danner grunnlaget for denne oppgavens empiri skriver seg i hovedsak fra perioden fra EU vedtar datalagringsdirektivet i mars 2006 til det vedtas av Stortinget i april 2011. Men først, litt om direktivet.

### 4.2 Direktiver generelt og direktiv 2006/24/EF spesielt.

Norge som EØS-land står utenfor det mellomstatlige samarbeidet i EU så dette regimet i EU gir i prinsippet ikke føringer på norsk politikk. Gjennom EØS-avtalen har Norge underordnet seg det overnasjonale regimet EU. Som vi vet kan føringene fra EU komme i form av forordninger, direktiver og vedtak. Direktiver binder medlemslandene til målsettinger som settes i direktivet. Hvert medlemsland velger selv hvilken form direktivet skal ha i den nasjonale lovgivningen og hvordan og med hvilke virkemidler det skal settes ut i livet (Veggeland 2005: 15). Under presenteres noen av de mål EU setter for lagring av trafikkdata med direktiv 2006/24/EF som jeg anser som sentrale:

**Tabell 1. Sentrale bestemmelser i datalagringsdirektivet.**

Artikkel 1	<b>Formål og anvendelse</b> Formålet med direktivet er å harmonisere medlemslandenes bestemmelser om om lagring av data. Lagring skal skje av hensyn til avsløring, etterforskning og irettføring av alvorlig kriminalitet.
------------	--

Artikkel 4	<p><b>Tilgang til data</b></p> <p>Data som lagres skal kun utleveres til kompetente nasjonale myndigheter. Nasjonale myndigheter fastsetter prosedyre for utlevering. Prosedyre skal være i overensstemmelse med kravet om nødvendighet og proporsjonalitet jf. EU-retten og folkeretten slik den tolkes av Den europeiske Menneskerettsdomstol<sup>25</sup>.</p>
Artikkel 5	<p><b>Data som skal lagres:</b></p> <p>a) data som er nødvendig for å spore og identifisere kilden til kommunikasjon:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• a-nummer<sup>26</sup> og registrert bruker for fast- og mobiltelefon.</li> <li>• brukeridentitet, eventuelt telefonnummer, navn og adresse på registrert bruker av ip-adresse<sup>27</sup>, telefonnummeret eller brukeridentiteten for ip-telefoni, e-post og internett-tilgang</li> </ul> <p>b) data som er nødvendig for å fastslå bestemmelsessted:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• nummer, navn og adresse til abonnent/registrert bruker som oppringningen ledes til ("b-nummer") for fast- og mobiltelefoni</li> <li>• brukeridentitet/telefonnummer og navn, adresse for mottakeren som kommunikasjonen rettes til, for e-post og ip-telefoni</li> </ul> <p>c) data som er nødvendig for å fastslå kommunikasjons tidspunkt og varighet:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• dato og klokkeslett for samtalens start- og sluttidspunkt for fast- og mobiltelefoni</li> <li>• dato og klokkeslett for inn- og utlogging av internett-tilgang, e-posttjeneste</li> </ul>

<sup>25</sup> I følge nevnte bestemmelser koblet opp mot bestemmelsene i Artikkel 1 «grov kriminalitet» er det en anerkjent tolking at data utleveres i «særlige saker». Hva særlige saker innebærer er et tema som er viet mye plass i mitt datamateriale. Med tanke på oppgavens problemstilling er det ikke nødvendigvis det juridiske innholdet i utlegningene som er av interesse, men heller hvorvidt de gjenspeiler overnasjonale føringer.

<sup>26</sup> Begrepet a-nummer er et faguttrykk innen telefoni. Når en person ringer en annen kalles abonnenten som ringer for A-abonnenten. Den det ringes til kalles B-abonnenten. A-nummer er A-abonnentens telefonnummer, altså telefonnummeret til den som ringer. B-nummeret er telefonnummeret det ringes til. Kilde: <http://no.wikipedia.org/wiki/A-nummer>

<sup>27</sup> En IP-adresse er en unik identifikator eller adresse som tildeles en enhet. Enhetene kan være en PC eller en skriver i et nettverk. To enheter i et nettverk kan ikke ha samme adresse. Det mest kjente datanettverket som bruker IP-adresser er internett. Kilde: <http://no.wikipedia.org/wiki/IP-adresse>

	<p>og ip-telefoni, samt tildelt ip-adresse, brukeridentitet på abonnent eller registrert bruker for e-post, ip-telefoni og internett-tilgang</p> <p>d) data for å fastslå kommunikasjonsform:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• den benyttede telefontjeneste for fast- og mobiltelefoni</li> <li>• den benyttede internettjeneste for IP-telefoni og e-post</li> </ul> <p>e) data for å fastslå brukernes kommunikasjonsstype</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• a- og b-nummer for fasttelefoni</li> <li>• a- og b-nummerets telefon-, IMSI- og IMEI-nummer for mobiltelefoni</li> <li>• dato, tidspunkt og celle-id for aktivering ved forhåndsbetalt telefonitjeneste</li> <li>• a-nummer, DSL-nummer eller annen identifikasjon av endepunkt for e-post og ip-telefoni</li> </ul> <p>f) data nødvendig for å lokalisere mobilt utstyr</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• celle-id ved kommunikasjonens begynnelse</li> <li>• data som viser geografisk plassering av celle-id-er</li> </ul>
Artikkel 6	<b>Lagringstid 6 til 24 måneder</b>
Artikkel 7	<p><b>Databeskyttelse og datasikkerhet</b></p> <p>Tilbydere av offentlig elektronisk kommunikasjonsnett eller -tjeneste skal lagre dataene og de må følge et minimum av datasikkerhetsrutiner slik at de data som lagres er av samme kvalitet, er sikret mot utilsiktet eller ulovlig sletting, uautorisert eller ulovlig lagring, behandling eller distribusjon. Dataene skal sikres ved hjelp av nødvendige tekniske tiltak slik at kun autoriserte personer har tilgang til dem. Dataene slettes ved utløpet av lagringstiden.</p>
Artikkel 8	<p><b>Krav til lagring av data</b></p> <p>Medlemslandene skal sørge for at de relevante data lagres i overensstemmelse med lagringen. Lagringen bør legge til rette for overføring av data uten unødvendige</p>

	forsinkelser.
Artikkel 9	<b>Tilsynsmyndighet</b> Medlemslandene skal gi en eller flere offentlige myndigheter ansvar for å føre tilsyn med datasikkerheten hos tilbyder.
Artikkel 15	<b>Gjennomføring</b> Direktivet trer i kraft senest 15. september 2007 Innen 15. mars 2009 for lagring av trafikkdata fra internett og e-post.

Som vi ser av direktivet settes det visse minimumsstandarder eller krav, men ut over dette står medlemslandene fritt til valg av utforming og virkemidler.

#### 4.3 Den norske høringen

Arbeidet med DLD startet med at Samferdselsdepartementet i 2006 etablerte en interdepartemental arbeidsgruppe bestående av Justisdepartementet, Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Utenriksdepartementet, Datatilsynet, Post- og teletilsynet og Kripos. Gruppen vurderte direktivet og diskuterte de spørsmålene der det var valgmuligheter knyttet til gjennomføringen. Gruppen utarbeidet ikke noen selvstendig rapport, men arbeidet deres dannet grunnlaget for notatet som ble sendt på høring i januar 2010 (Prop 49L: 110-13).

Høringsnotatet bygget også på Metodekontrollutvalgets utredning NOU 2009: 15 Skjult informasjon – Åpen kontroll. Utvalget hadde fått i oppgave å vurdere reglene for politiets innhenting av trafikkdata som en følge av DLD. Samferdselsdepartementet, Justisdepartementet og Fornyingsdepartementet sendte 8. januar 2010 ut et felles høringsnotat med forslag til hvordan DLD kan implementeres i norsk rett. Høringsfristen ble satt til 12. april 2010. Det kom inn over 130 høringssvar.

##### 4.3.1 Departementenes høringsnotat

Vedlagt høringsbrev fra departementet kunne høringsinstansene finne et høringsnotat på 60 sider. I

høringsbrevet kommer det frem at

*«Arbeiderpartiet vil implementere datalagringsdirektivet forutsatt at det i utredningen ikke framkommer klare negative konsekvenser for personvernet. Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet vil av personvernmessige hensyn gå mot implementeringen av EUs datalagringsdirektiv i norsk rett. SVs og SPs statsråder og stortingsrepresentanter stilles fritt i denne saken.» (Samferdselsdepartementet 2010: 1)*

I høringsbrevet viser Samferdselsdepartementet til at høringsnotatet gjør rede for de lovendringer regjeringen mener er nødvendig eller ønskelig dersom DLD skal innlemmes i EØS-avtalen. Høringsinstansene bes om å uttale seg om de synspunktene høringsnotatet fremmer. Det gjøres oppmerksom på at hvorvidt regjeringen vil foreslå for Stortinget at DLD skal innlemmes i EØS-avtalen vil bli avgjort etter at høringsrunden er gjennomført. Hovedpunkter i departementets lovforslag handler om hvem som skal lagre data, hva som skal lagres, lagringstid og informasjonssikkerhet, regler for tilsyn, regler for tilgang og økonomiske og administrative konsekvenser. I stedet for å gi en detaljert fremstilling av høringsnotatet vil jeg komme inn på de ulike punktene notatet fremmer ved å ta for meg de innspill høringsinstansene kom med i sine uttalelser.

#### **4.3.2 Høringsinstansenes uttalelser**

Regjeringen ba i sitt høringsbrev 188 instanser om å uttale seg om departementenes høringsnotat. Som tidligere nevnt kom det inn over 130 uttalelser. Av høringsinstansene ga 17 uttrykk for at de mener DLD må innføres i norsk rett. Sett bort fra Akademikerne, Tekna, Unio og Stine Sofie Stiftelsen utgjør denne gruppen utelukkende aktører innenfor politi- og påtalemyndighetene. Til sammen 52 av høringsinstansene ga eksplisitt uttrykk for at DLD ikke må gjennomføres i norsk rett. Flere av høringsinstansene ga uttrykk for at man burde avvente EUs evaluering av DLD før man gjennomførte direktivet i norsk rett.

Det blir for omfattende å gå inn på alle høringsinstansenes innspill men jeg vil i det følgende ta for meg de temaene jeg anser som relevante i forhold til oppgavens problemstilling. Derfor er det i

første rekke forhold som handler om personvern og kriminalitetsbekjempelse jeg omtaler.

#### **4.3.2.1 Forholdet til menneskerettighetene**

I høringsnotatet gjør regjeringen rede for i hvilken grad Den Europeiske Menneskerettskonvensjonens (EMK) artikler tenkes berørt av en implementering av DLD.

EMK artikkel 8. retten til respekt for privatliv og familieliv anses av regjeringen å berøres ved en implementering av DLD. Regjeringen peker på at EMK artikkel 8 nr. 2 åpner for at inngrep i retten for privatliv og familieliv kan rettferdiggjøres dersom inngrepet har hjemmel i lov, ivaretar nærmere angitte formål og er nødvendig i et demokratisk samfunn for å oppfylle ett eller flere legitime mål (Prop. 49 L: 14). Det er departementenes oppfatning at plikten til å lagre data som nedfelles i DLD ikke strider i mot EMK artikkel 8 med henvisning til ovenfor omtalte nr. 2.

Ikke uventet møter departementenes tolking av EMK artikkel 8 nr. 2 relativt omfattende motstand fra flere av høringsinstansene. Datatilsynet, Advokatforeningen, Institutt for informatikk ved Universitetet i Oslo, Elektronisk Forpost Norge, Stopp datalagringsdirektivet Tromsø og Trondheim («Folkets høringsuttalelse»), Troms Nei til EU, IKT Norge og Den internasjonale juristkommisjonen (avdeling Norge) mener at gjennomføringen av DLD er i strid med EMK artikkel 8. Sentralt for disse høringsinstansene er at inngrepet ikke kan anses rettferdiggjort etter EMK artikkel 8 nr. 2. Både Den internasjonale juristkommisjonen (avdeling Norge) og Datatilsynet presiserer at det som først og fremst må vurderes er om selve lagringen av opplysningene kan rettferdiggjøres etter EMK artikkel 8 nr. 2.

EMK artikkel 10 handler om den enkeltes rett til ytringsfrihet. Sentralt står ideen om pressens kildevern. Det er departements oppfatning at DLD ikke inneholder regler som gjør inngrep i pressens rett til å forholde seg taus om sine kilders identitet. Høringsinstansene peker på at mer omfattende lagring av data enn i dag kan også kan ha en dempende innvirkning på folks

ytringsfrihet. I forlengelsen av dette er det av flere pekt på en «nedkjølende effekten» som vil kunne påvirke forsamlings- og foreningsfriheten nedfelt i EMKs artikkel 11.

Advokatforeningen, Institutt for informatikk ved Universitetet i Oslo, Universitetet i Bergen, Nei til EU Hordaland, Nei til EU Troms, Datatilsynet, Rødt, IKT Norge, Norsk presseforbund, Norsk journalistlag, Norsk redaktørforening, Norsk Informasjonssikkerhetslab (NISlab) ved Høgskolen i Gjøvik, Skribent- og ytringsfrihetsorganisasjonen Norsk PEN, Elektronisk Forpost Norge og Den internasjonale juristkommisjonen (norsk avdeling), mener at datalagringsdirektivet utfordrer ytringsfriheten og kildevernet. På den annen side er Politijuristene kritiske til at DLD fører til inngrep i ytringsfriheten og pressens kildevern i særlig grad.

I EMK artikkel 6, også kalt uskyldspresumpsjonen, heter det at «*Enhver som blir siktet for en straffbar handling, skal antas uskyldig inntil skyld er bevist etter loven.*» (Prop. 49L: 22). DLDs forhold til uskyldspresumpsjonen ble ikke omtalt i høringsnotatet. Datatilsynet, FriBit, Elektronisk Forpost Norge, Skribent- og ytringsfrihetsorganisasjonen Norsk PEN og Stopp datalagringsdirektivet Tromsø og Trondheim «Folkets høringsuttalelse» fremholder at datalagringsdirektivet er i strid med uskyldspresumpsjonen.

#### **4.3.2.2. Personvern**

Datatilsynet, Advokatforeningen, Universitetet i Oslo Senter for menneskerettigheter, Stopp Datalagringsdirektivet, ICJ-Norge, Det nasjonale statsadvokatembetet, Forbrukerrådet, Oslo statsadvokatembete, Politidirektoratet, stiftelsen Elektronikkbransjen, Samfunnsorganisasjonen Demos, Nardo Nidarvoll Arbeiderlag, Fagforbundet Lillehammer, Forbundet El&It, IKT-Norge, NITO, YS, Partiet Rødt, Nei til EUs lokallag i Østfold, Telemark, Troms, Hordaland, Akershus, Vestfold, Sør-Trøndelag og Sogn og Fjordane, Kripos, Tele2, Barneombudet, Norsk presseforbund, NRK, FriBit, NUUG, Norsk Målung-dom, Folkets høringsuttalelse, Norges Juristforbund privat, NAV, Post- og teletilsynet, Redd Barna, Ventelo, Universitetet i Bergen, Senterungdommen, Norges politilederlag, samt Elektronisk Forpost Norge har uttalt seg generelt



om de personvernulemper datalagring kan medføre for borgerne, og den negative effekten lagringen kan ha for borgernes kommunikasjon.

Folkets høringsuttalelse, Advokatforeningen, Stopp DLD, Raudt Sogn og Fjordane, samt lokallagene til Nei til EU i Telemark og Østfold, mener datalagring innebærer overvåking av alle, og dermed svekker rettssikkerheten. Foreningen FriBit, YS og Elektronisk Forpost Norge viser også til at lagring av trafikkdata er en del av samfunnets massive lagring av personopplysninger og at lagringen derfor må vurderes i forhold til det totale informasjonsbildet.

Forbrukerrådet, Norsk presseforbund, NRK, EL&IT, FriBit, NUUG, IKT Norge, Norsk Mål-  
ungdom, ICJ-Norge, Partiet Rødt, samt lokallagene til Nei til EU i Telemark, Østfold og Troms  
mener datalagring vil ha en nedkjølende effekt, såkalt «chilling effect», på nordmenns  
kommunikasjon . Muligheten for omfattende kartlegging av kontaktnettverk kan føre til at borgerne  
opplever utrygghet med hensyn til hvem de kommuniserer med.

Faren for formålsglidning, hvilket vil si at de lagrede opplysningene brukes til andre formål enn det som er den opprinnelige hensikten med innsamlingen, er en bekymring mange av høringsinstansene peker på. Datatilsynet, Norsk Presseforbund, NRK, Universitetet i Bergen, Senterungdommen, Fagforbundet Lillehammer, FriBit, Folkets høringsuttalelse, Norges Juristforbund privat, Advokatforeningen, Stopp DLD, Norsk Målungdom, ICJ Norge, Elektronisk Forpost Norge og Partiet Rødt uttaler bekymring for formålsglidning i sine uttalelser.

#### **4.3.2.3 Kriminalitetsbekjempelseshensyn**

Av de høringsinstansene som har uttalt seg om behovet for trafikkdata i forbindelse med kriminalitetsbekjempelse er Utenriksdepartementet, Riksadvokaten, Det nasjonale statsadvokat-  
embetet, Oslo statsadvokatembeter, Politiets sikkerhetstjeneste, Politidirektoratet, Økokrim, Kripos,

Datatilsynet, Post- og Teletilsynet, Institutt for informatikk ved Universitetet i Oslo, Barneombudet, Telenor, NetCom, Ventelo, Politijuristene, Politiets fellesforbund, Juristforbundet Privat, Hovedorganisasjonen for handel og tjenester HSH, UNIO, Næringslivets sikkerhetsråd, Norsk narkotikapolitiforening, TEKNA, NITO, IKT-Norge, Redd barna, FriBit, EL&IT Forbundet, Stiftelsen Elektronikkforbundet, Norsk forening for kriminalreform (KROM), Elektronisk forpost Norge og Nei til EU Hordaland.

Riksadvokaten, Oslo statsadvokatembeter, Kripos og Post- og teletilsynet peker på nytten lagring av trafikkdata som avgjørende og nødvendig for å etterforske, straffeforfølge og motvirke organisert kriminalitet og terror på en effektiv måte. Flere høringsinstanser viser til ulike saker der trafikkdata har vært av avgjørende betydning for oppklaring og straffeforfølgning.

Riksadvokaten, Det nasjonale statsadvokatembetet, Politidirektoratet, Kripos, Politijuristene og Norsk narkotikapolitiforening uttaler seg om bruken av kommunikasjonskontroll<sup>28</sup> og sikringspålegg<sup>29</sup> som alternativer til bruk av trafikkdata, men konkluderer med at det ikke finnes andre mindre inngripende metoder for å oppnå samme effekt som tilgang til trafikkdata. Datatilsynet er av den oppfatning at kommunikasjonskontroll i motsetning til datalagring er en målrettet metode som kan tas i bruk overfor en begrenset krets når det foreligger kvalifisert mistanke.

Datatilsynet, Telenor, NetCom, NTNU, Kabel Norge, IKT Norge, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Ventelo, Universitetet i Bergen, Elektronisk Forpost Norge, Stopp datalagringsdirektivet, Nei til EU Hordaland og Troms, YS, NITO og Nor SIS påpeker at det finnes flere måter å omgå DLD og at hensikten mhp kriminalitetsbekjempelse således ikke oppnås.

---

<sup>28</sup> Omfatter både kontroll av innholdet i kommunikasjonen og tilgang til trafikkdata. Det må foreligge skjellig grunn til mistanke mot «noen» reguleres av straffeprosesslovens § 216 a.

<sup>29</sup> Kalles også «frysing». Påtalemyndigheten kan som ledd i etterforskning gi pålegg om sikring av elektronisk lagrede data som antas å ha betydning som bevis. Reguleres av straffeprosesslovens § 215 a. Kom på plass som følge av Norges forpliktelser etter Europarådets konvensjon om datakriminalitet den såkalte Cybercrime-konvensjonen.

Utenriksdepartementet, Kripos, Politidirektoratet, PST, Økokrim, Det nasjonale statsadvokat-embeteviser og Riksadvokaten viser til at tilgang til trafikkdata anses å utgjøre et viktig element i det felles europeiske politi- og strafferettslige samarbeid hvor forutsetningen er at rettshåndhevende myndigheter i ett land skal ha mulighet til å innhente relevant etterforskningsmateriale fra samarbeidende land.

### **4.3.3 Departementenes proposisjoner til Stortinget**

Regjeringens høring kulminerte i en Proposisjon til stortinget (Prop. 49 L; forslag til lovvedtak) fra Justisdepartementet samt en Proposisjon til Stortinget (Prop. 50 S; forslag til stortingsvedtak) fra Utenriksdepartementet. Sistnevnte var en innstilling om samtykke til at direktivet var EØS-relevant og kunne innlemmes i EØS-avtalen.

I Proposisjon 50 S (2010-2011) går regjeringen, ved Utenriksdepartement, inn for at DLD skal anses å omfattes av EØS-avtalen. Det tilrådes at Norge i EØS-komiteen stemmer for at direktivet er akseptabelt og EØS-relevant. Det er mulighetene for å etterforske og oppklare alvorlig kriminalitet som oppgis som beveggrunn for en innføring av direktivet i norsk rett. Store deler av dokumentet handler naturlig nok om hvorvidt DLD kan anses å være EØS-relevant, samt eventuelle følger av å ta i bruk reservasjonsretten. I disse vurderingene bygger departementet på egne departementale vurderinger samt utredninger foretatt av juristene Arnesen og Sejersted. I følge proposisjonen er det stor usikkerhet knyttet til hvilke konsekvenser en bruk av reservasjonsretten vil føre til. Det antas at områdene telekommunikasjon, posttjenester, databeskyttelse og informasjonstjenester vil berøres dersom Norge tar i bruk reservasjonsretten. Dette fordi Norge ved å ta i bruk reservasjonsretten suspenderes de deler av EØS-avtalen som gjeldende direktiv handler om. I proposisjonen kan man få inntrykk av at det at disse områdene vil suspenderes ved en bruk av reservasjonsretten ikke anses som like alvorlig som at Norge ved en suspensjon ikke får tilgang til de muligheter direktivet medfører mhp virkemidler i kriminalitetsbekjempelsesøyemed.

Proposisjon 50 S (2010-2011) ble fremmet i statsråd 10. desember 2010. Den ble tildelt komite i

Stortinget 17. desember 2010. Det var høring om proposisjonen i Stortinget 7. februar 2011. Stortingets utenriks- og forsvarskomite kom med sin innstilling (Innstilling 292 S) til EØS-komiteen 31. mars 2011. Innstillingen ble behandlet i EØS-komiteen 2. desember 2011.

Proposisjon 49 L (2010-2011) er et lovforslag fra Justis- og politidepartementet. Proposisjonen er regjeringens «konklusjon» på høringen og andre utredninger. I dokumentet er høringen viet stor plass og høringsinstansenes uttalelser og argumenter diskuteres. Jeg vil i oppgavens analysekapittel komme nærmere inn på argumentene brukt både av høringsinstanser og departement. Siden proposisjonen er et lovforslag inneholder dokumentet forslag til endringer i lov- og regelverk som følge av at DLD implementeres i norsk rett. Jeg vil ikke gå i detalj om alle lov- og regelendringer som fremmes i proposisjonen, men beskrive de endringer som danner grunnlag for den senere avtale mellom Høyre og Arbeiderpartiet. Proposisjonen fremmer et forslag om at trafikkdata skal lagres i 12 måneder, for utlevering av trafikkdata skiller det mellom etterforskningsøyemed og forebyggende øyemed. For sistnevnte tenkes DLD ikke å medføre endringer i eksisterende lov- og avtaleverk, mens det for førstnevnte foreslås ulike regler for utlevering av ulike typer trafikkdata. Abonnementsopplysninger og elektronisk kommunikasjonsadresse tenkes ikke å underlegges domstolskontroll. Det knyttes heller ikke vilkår om skjellig grunn til mistanke for utlevering av slike data. Trafikkdata og lokaliseringsdata tenkes underlagt domstolskontroll med krav om straffbar handling med strafferamme på fengsel på 4 år eller mer (Prop. 49L (2010-2011)).

Før proposisjonen ble behandlet i Stortinget fant det sted forhandlinger mellom Arbeiderpartiet og Høyre. I forkant av at Høyres Stortingsgruppe i begynnelsen av mars 2011 skulle avholde et møte om hvordan partiet skulle gå frem i forhold til direktivet mottok partiet invitasjon til forhandlinger både fra Arbeiderpartiets Stortingsgruppe og fra partiene på Stortinget som ikke ønsket implementering av direktivet (Frp, KrF, Venstre, SV og Sp). Høyres Stortingsgruppe valgte å gå i i forhandlinger med Arbeiderpartiets Stortingsgruppe. I en pressekonferanse 28. mars, en uke før direktivet skulle behandles i Stortinget, ble det klart at Arbeiderpartiets og Høyres Stortingsgrupper

hadde kommet til enighet om hvordan direktivet skulle utformes i norsk rett<sup>30</sup>. Slik sikret partiene seg flertall for proposisjonen når den ble behandlet i Stortinget 4. april 2011. Stortinget vedtok med 89 mot 80 stemmer en implementering av direktivet i norsk rett og med Innstilling 275 L vedtas de påkrevde endringer i ekomloven og straffeprosessloven. Gjeldende lov- og regelverk som følge av at DLD implementeres i norsk rett kan ses i tabell 2.

**Tabell 2. Den norske versjonen av datalagringsdirektivet.**

Artikkel 1	<p><b>Formål og anvendelse</b></p> <p>Formålet med direktivet er å harmonisere medlemslandenes bestemmelser om lagring av data. Lagring skal skje av hensyn til avsløring, etterforskning og irettføring av alvorlig kriminalitet.</p>
Artikkel 4	<p><b>Vilkår for utlevering av trafikkdata</b></p> <p>Strafferammer skal være ett av vilkårene for å få tilgang til data i etterforskningsøyemed. Dette innebærer at trafikkdata bare skal utleveres etter rettens kjennelse i saker der det foreligger skjellig grunn til mistanke om en straffbar handling som kan medføre fengsel i 4 år eller mer. Basestasjonssøk forutsetter rettens kjennelse og at straffbar handling kan medføre fengselsstraff i 5 år eller mer. Dersom handlingen er utøvet som ledd i organisert kriminalitet senkes kravet til strafferamme til 3 år for begge tilfelle. Endringene nedfelles i Straffeproseslovens §§ 100 a, 118, 210 b, 210 c, 210 d og 210 f, første ledd.</p>
Artikkel 5	<p><b>Data som skal lagres:</b></p> <p>Tilbyder av elektroniske kommunikasjonsnett som anvendes til offentlig kommunikasjonstjenester og tilbydere av slik tjeneste skal lagre trafikkdata, lokaliseringsdata og data nødvendig for å identifisere abonnementen eller brukeren. Gjeldende trafikkdata er data som genereres eller behandles i tilbyders elektroniske kommunikasjonsnett ved bruk av fasttelefon, mobiltelefon, internettelefoni, internettaksess og e-post. Endringene nedfelles i ekomlovens § 2-7 a.</p>

<sup>30</sup> <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/norsk-politikk/artikkel.php?artid=10099645> sist lest 12-01-12

Artikkel 6	Lagringstid 6 måneder. Implementeres ved at lagringsplikt avløses av sletteplikt i ekomlovens § 2-7.
Artikkel 7	<p><b>Databeskyttelse og datasikkerhet</b></p> <p>Som sikringstiltak innføres en konsesjonsplikt ved at personopplysningsforskriftens § 7-1 endres. Dette medfører at tilbydere av elektronisk kommunikasjonstjenester er konsesjonspliktige etter personopplysningsloven. Dette gjør at lagringspliktige data vil bli gjenstand for Datatilsynets tilsynsvirksomhet. Videre innføres det en autorisering av personell slik at personer som på vegne av den enkelte ekomtilbyder skal behandle trafikkdata skal autoriseres av ekomtilbyderen i hvert enkelt tilfelle. Endringene nedfelles i ekomlovens § 2-9 og i tillegg utformes retningslinjer av Post- og teletilsynet. Det åpnes også for en kryptering og lukket lagring av data for å sikre dataenes konfidensialitet. Omfanget av krypteringen både mhp lagring og forsendelse fastsettes nærmere av Datatilsynet i det enkelte pålegg. Det skal utarbeides forskriftsbestemmelser for kryptering som skal tilfredstille etablerte nasjonale standarder. Sistnevnte nedfelles ved et nytt ledd i personopplysningslovens § 35.</p>
Artikkel 8	<p><b>Krav til lagring av data</b></p> <p>Se artikkel 7. Lagringssted og lagringsløsning velges av den enkelte ekomtilbyder. tillegg får den enkelte tilbyder i plikt å informere kunder om lagringssted. Endringene nedfelles i ekomforskriftens § 1-8.</p>
Artikkel 9	<p><b>Tilsynsmyndighet</b></p> <p>Se artikkel 7. Forøvring delt tilsynsansvar mellom Datatilsynet og Post- og teletilsynet som i dag.</p>
Annet	Verdipapirhandelloven og straffeprosessloven endres slik at Finanstilsynet må fremme begjæring for retten om tilgang til trafikkdata.

#### 4.4. Andre dokumenter

EU kom 18. april 2011 med en evalueringsrapport om DLD. Rapporten var ventet å komme innen

15. september 2010 og mange av høringsinstansene mente Norge burde avvente en norsk implementering til rapporten forelå. I rapporten gjennomgås direktivets hensikt og medlemslandenes implementering av direktivet. Rapporten konkluderer med at den

*«..has highlighted a number of benefits and areas for improvement in the current data retention regime in the EU.»* (Evaluation report on the Data Retention Directive 2011: 30).

Rapporten kommer med anbefalinger til områder Kommisjonen bør ta hensyn til i sin revisjon av direktivet. Disse handler bl.a. om at implementeringen er til dels svært forskjellig i de ulike medlemslandene og at direktivet ikke nødvendigvis har medført en harmonisering i tilnærmingen til datalagring eller refundering av kostnader til ekomleverandører. Videre påpekes det at det i medlemslandene er ulik praksis mhp proporsjonalitet ved utlevering av trafikkdata og forbrytelsens karakter. Noen land anses som lemfeldige i sin utleveringspraksis og det understrekes fra Kommisjonene at utlevering skal kun skje ved *«serious crime»*. Disse momentene bør ligge til grunn for en ny revisjon av datalagringsdirektivet som rapporten foreslår at Kommisjonene foretar (Evaluation report on the Data Retention Directive 2011).

## Kapittel 5. Analyse

### 5.1 Innledning

I 2004 vedtok EU en deklarasjon om bekjempelse av terror (Declaration on Combating Terrorism). I deklarasjonen understrekes behovet for felles virkemidler for å bekjempe terror. Rådet bes om å komme med forslag for å etablere felles regler for lagring av data fremkommet ved bruk av elektronisk kommunikasjon. Et forslag til rådsbeslutning om datalagring ble fremmet av Sverige, Storbritannia, Frankrike og Irland i april i 2004. Rådsforslaget ble avvist av EU-parlamentet i september 2005 bl.a. fordi forslaget var fundamentert i artikkel 31 og 34 i EU-traktaten, under den såkalte tredje søyle som handler om samarbeid på justis- og innenriksområdet. Innføring av nye lover innen det politi- og strafferettslige samarbeidet krever enstemmighet og det hevdes at årsaken til EU-parlamentets avvisning var et ønske om å unngå medlemsstatenes veto-mulighet<sup>31</sup>. EU-kommisjonen fremmet i september 2005 et forslag til direktiv med den begrunnelse at de mente regler for datalagring hører hjemme i det indre marked. Forslaget fra Kommisjonen ble etter forhandlinger med EU-parlamentet og Rådet endret på enkelte områder og endelig vedtatt i mars 2006 (Prop. 49 L 2010-2011: 11).

Som vi har sett er direktivets formål å harmonisere lovgivning om lagring av trafikkdata fremkommet ved elektronisk kommunikasjon. Direktivets hensikt er å gi justismyndighetene et verktøy for å avdekke, etterforske og straffeforfølge alvorlig kriminalitet (Prop. 49 L 2010-2011: 11). Direktivet berører særlig to samfunnshensyn; på den ene siden hensynet til kriminalitetsbekjempelse og på den andre siden personvern.

Trafikkdata ble også lagret i Norge før DLD og lagringen var bl.a. hjemlet i ekomloven og ekomforskriften. Lovgivning og praksis bygget på tre hovedhensyn. For det første skulle trafikkdata være til nytte for telebruker og teleoperatør. Nytten handlet stort sett om ekomleverandørenes mulighet for fakturering. For det andre skulle trafikkdata slettes så snart nytten var oppnådd. Dette ble begrunnet med personvern hensyn. For det tredje hadde teleoperatørene en viss

---

<sup>31</sup> <http://www.liberaleren.no/2008/05/19/the-data-retention-directive-will-it-make-a-difference/> ; sist lest 04-12-11



tilretteleggingsplikt overfor politiet ved bekjempelse av alvorlig kriminalitet. Dette handlet ikke om lagringsplikt men om at politiet kunne få tilgang til de trafikkdata teleoperatørene hadde lagret av egeninteresse. Teleoperatørene hadde en praksis på å lagre data i tre til fem måneder. I tilfeller der politiet ønsket tilgang kunne trafikkdataene fryses hvilket vil si at de ikke ble slettet etter at teleoperatør ikke hadde nytte av dem. Politiets tilgang til trafikkdata ble regulert gjennom ulike regler og gjennom praksis fra Post- og teletilsynet (Prop. 49 L 2010-2011: 12).

Med DLD kan man si at politi- og påtalemyndigheters tilgang til trafikkdata i større grad formaliseres. De endringer i straffeprosessloven som en implementering av DLD gir fører til at politi- og påtalemyndigheter får tilgang til ulike former for trafikkdata. Det er en forutsetning for å få tilgang at det foreligger skjellig grunn til mistanke om straffbar handling som kan medføre 4 års<sup>32</sup> fengsel eller mer. For å få utlevert trafikkdata må politi- og påtalemyndigheter be domstolen vurdere hvert enkelt tilfelle. Slik tenkes personvernet ivaretatt. Det innføres også regler for oppbevaring og sletting av trafikkdata og datatilsynet tenkes å styrke sin kontrollvirksomhet med ekomtilbyderne ved å vurdere i hvilken grad de ivaretar disse oppbevarings- og slettingsoppgavene (Avtale mellom Høyre og Arbeiderpartiet 2011). Personopplysningsforskriften endres slik at ekomsektoren må ha konsesjonsplikt for behandling av personopplysninger og at personell som arbeider med personopplysninger skal godkjennes (autoriseres). Retningslinjer for autorisasjon skal utarbeides av Datatilsynet og Post- og teletilsynet. I lys av dette kan man si at Datatilsynets kontrollvirksomhet styrkes som en følge av implementeringen av DLD i Norge.

## **5.2 DLD som et instrument for endring**

Fra oppgavens kapittel 2 husker vi at EUs instrumenter med sikte på å oppnå nasjonal endring handlet om positiv og negativ integrasjon, rammeintegrasjon og forhandling og kjøpslåing. Vi så også at det implisitt i disse formene for integrasjon kunne utledes handlingslogikker knyttet til nyinstitusjonell teori. Til det som omtales som en instrumentell institusjonalisme knyttes en

---

<sup>32</sup> Ved basestasjonssøk; straffbar handling som kan medføre straff av fengsel i 5 år eller mer. Organisert kriminalitet; fengsel i 3 år eller mer.

handlingslogikk om forventede konsekvenser. Til sosiologisk institusjonalisme knyttes en handlingslogikk om passende atferd. Det kan være fristende å knytte de to ovenfor omtalte samfunnshensyn (kriminalitetsbekjempelse og personvern) til disse to handlingslogikker eller nyinstitusjonelle tilnærmingene. Med tanke på kriminalitetsbekjempelse synes det å være en klar forventning om hvilke konsekvenser en implementering av DLD medfører. Trafikkdata antas å ha en nytteverdi og dersom direktivet ikke innføres

*«..er det utvilsomt at en rekke alvorlige straffesaker ikke vil oppklares (...) politiet vil således ikke kunne innfri de forventninger samfunnet og fornærmede har til at sakene skal oppklares.» (Kripos 2011: 43)*

Det kan se ut som om det er enkelt å måle nytten og konsekvensene en implementering av DLD tenkes å ha for kriminalitetsbekjempelse. Samtidig må det nevnes at de fordelene DLD tenkes å ha for kriminalitetsbekjempelse tilbakevises av motstanderne mot en implementering av DLD. Den internasjonale juristkommisjonen, norsk avdeling skriver i sin høringsuttalelse at

*«...hverken EU eller den norske regjering har bidratt med noen dokumentasjon for den reelle effekten av slik masselagring og lagring som foreslått. Norske myndigheter har simpelthen ikke sørget for å føre noen som helst objektiv statistikk over bruken av eller dokumentert nytte av den typen data i forebygging av eller generell bekjempelse av terror eller annen alvorlig organisert kriminalitet som tiltaket er begrunnet i.» (IJC Norge 2011: 17).*

Med tanke på personvern hensyn synes dette i høringsinstansens høringsuttalelser å handle om hva slags samfunn man ønsker seg. I mange av høringsuttalelsene finner vi begreper som demokrati, (demokratisk) rettsstat, liberalt demokrati og ytringsfrihet. Den internasjonale juristkommisjonens norske avdeling skriver bl.a. at

*«Hensynet til liberale rettstatsverdier som rettssikkerhet, personvern og kommunikasjonsfrihet blir – i den grad de vies oppmerksomhet overhodet i dette mildt sagt uoversiktlige totalbildet – behandlet som de er begreper som det er nok å henvise til, for at de skal være ivaretatt.» (IJC-Norge 2011: 6)*

Med en rasjonell institusjonell handlingslogikk kan en implementering av DLD i Norge tenkes å ha som konsekvens at verdier knyttet til en demokratisk rettsstat kanskje forringes. Det er nok ikke slik at Norge slutter å være en demokratisk rettstat umiddelbart etter en implementering av direktivet i norsk rett. Tanken er nok at dette vil skje gradvis. Det kan også være noe usikkert om spådommene faktisk skjer, at en implementering av direktivet i Norge med sikkerhet fører til at verdier knyttet til et liberalt demokrati forringes. Det er min påstand at med en handlingslogikk der målet er hvilken nytte og konsekvenser en handling medfører har kriminalitetsbekjempelse et fortrinn fremfor personvern hensyn. Konsekvensene ved en implementering av DLD i Norge på kriminalitetsbekjempelsesområdet er relativt umiddelbar. Når direktivet trer i kraft får politi- og påtalemyndigheter tilgang til en «verktøykasse» de umiddelbart kan ta i bruk. De konsekvensene en implementering av direktivet får for personvern er ikke nødvendigvis like umiddelbare eller klare. Det kan, på sikt, føre til en svekkelse av demokratiske verdier, men hvilke verdier og på hvilken måte er mer usikkert. Verdiene knyttet til personvern er slik sett ikke like målbare som nytten knyttet til personvern.

Slik står man overfor to hensyn – personvern og kriminalitetsbekjempelse - der konsekvensene ved ett av dem er mer diffus og ikke like målbar som alternativet. Med en handlingslogikk med fokus på konsekvenser kan man tenke seg at kriminalitetsbekjempelse stiller sterkere enn personvern. Konsekvensene av en implementering av DLD er kanskje tydeligere og mer konkretisert på kriminalitetsområdet enn de mer samfunns- og personvernmessige følger direktivet får.

I teorikapitlet beskrev jeg hvordan sosiologisk institusjonalisme handler om normer, oppfatninger og tradisjoner. Disse anses å være rotfaste og ikke lett formbare institusjoner. Endring kan finne sted dersom det finnes medierende faktorer som muliggjør dette. Slike kan være endringsagenter eller uformelle institusjoner som kan muliggjøre konsensusbygging (Börzel og Risse 2000: 10). Som vi husker kunne man knytte instrumenter til rammeintegrasjon/facilitated coordination til handlingslogikken vi finner i sosiologisk institusjonalisme. Det dreier seg om læring og

sosialisering for å endre ovenfor omtalte institusjoner. Jeg finner det noe vanskelig å skulle knytte dette perspektivet til de to ovenfor beskrevne samfunnshensyn med utgangspunkt i mitt datamateriale. Som det pekes på tar det noe tid før institusjoner endres og kanskje har man ikke hittil sett de konsekvenser direktivet har medført for den generelle meningsdannelsen om hva direktivet faktisk innebærer. Dette er noe jeg vil komme inn på i et senere avsnitt i dette kapittelet. I denne omgang tenker jeg det er interessant å bringe på banen flere av de teoretiske perspektivene jeg presenterte i kapittel 2.

Ved å knytte DLD til Knill og Lehmkhuls (Knill og Lehmkhul 1999) begreper om positiv og negativ integrasjon samt rammeintegrasjon er spørsmålet hvilken form for EU-instrument DLD kan sies å være. Siden datalagringsdirektivet spesifiserer en konkret modell eller mal som medlemslandene forventes å følge synes det nærliggende å se på direktivet som et eksempel på positiv integrasjon. Med direktivet setter EU spesifikke minimumskrav både for lagringstid, hva som skal lagres og sikkerhet rundt lagringen mv.

Det synes også fruktbart å knytte DLD til Radaellis begreper. Med Radaelli kan direktivet representere et eksempel på det han kaller hierarkisk governance (Radaelli 2004: 12). Dette simpelthen fordi det er et direktiv. Som vi husker tenker Radaelli seg at EU ved hierarkisk governance har kompetanse til å kreve endringer i nasjonale ordninger. Således har Kommisjonen på det området DLD gjelder kompetanse til å initiere EU-regulering. De krav EU vedtar har en direkte virkning på medlemslandene.

Gitt at direktivet virker som hierarkisk governance og at det foreligger en konkret modell som skal følges synes det mindre relevant å beskrive mulighetene for læring og normoverføring fra EU til medlemslandene. EU har som kompetanseorgan myndighet til å definere spillereglene. Slik kan det se ut som om endringsmekanismene knyttet til sosiologisk institusjonalisme i mindre grad vil kunne brukes for å kaste lys over den norske implementeringen av DLD. Det foreligger ikke store muligheter for en endringsprosess basert utelukkende på læring og sosialisering fordi EU

presenterer klare rammer for forventede institusjonelle endringer.

Endringsmekanismene knyttet til en rasjonell institusjonalisme synes på den annen side å kunne kaste lys over den norske implementeringen av DLD. Når et politikkområde direktivreguleres, med trusler om sanksjoner ved å velge ikke-adapsjon, innebærer det klare kostnader for medlemslandene å velge status quo ved å unnlate å gjennomføre forventede endringer. I en slik situasjon vil nyttemaksimerende aktører ha en større tilbøyelighet til å implementere de påkrevde endringer for å unngå de konsekvenser en ikke-implementering medfører. Slik kan direktivet innebære et skifte i maktbalansen mellom aktuelle aktører ved at ressursene til endringsvillige aktører styrkes. Norske aktører som ønsker en implementering i tråd med linjene foreslått i direktivet får økt legitimitet ved at deres interesser støttes av EU (Börzel og Risse 2000: 2).

Med referanse til teorikapittelet er det ved et press fra EU av typen positiv integrasjon ulike medierende faktorer som kan påvirke nasjonal endring (Knill og Lehmkhul 1999 og Radaelli 2004). Jeg vil i det følgende se på den norske implementeringen av DLD i lys av disse medierende faktorene.

### **5.3 Medierende faktorer**

Medierende faktorer handler om forhold som tenkes å medvirke på forholdet mellom EUs krav og den norske implementeringen. Det dreier seg om forhold i den nasjonale konteksten. Fokus er hvordan disse påvirker den nasjonale endringen; her implementeringen av DLD. (Haverland 2000, Börzel og Risse 2004, Falkner 2007 og Martinsen 2007). Endringen - implementeringen av DLD i Norge – kan støte på problemer dersom viktige vetoaktører ikke støtter endringen. Videre kan den norske institusjonelle kapasiteten spille en rolle og hvilken «overholdelseskultur» som preger den politiske og administrative sfære. En dårlig «passform» mellom direktivets krav og norske regler og ordninger vil også kunne føre til vansker med implementering av direktivet.

Jeg vil i det følgende analysere hvorvidt nevnte medierende faktorer kan sies å ha påvirket den

norske implementeringsprosessen.

### 5.3.1 Vetopunkter og vetoaktører

Ved å ta i bruk en mer snever definisjon av begrepet vetoaktører i tråd med Haverlands tilnærming har ordinære medlemsland i EU ett veto-punkt. Når lovforslag skal godkjennes av parlamentet kan parlamentet velge å stemme i mot forslaget. Slik sett er det parlamentet som er vetoaktør i prosessen. På den annen side er verdien av dette vetopunktet begrenset siden mangel på implementering med stor sannsynlighet resulterer i sanksjoner og traktatbruddsbehandling. Slik sett har medlemslandene ingen reell mulighet for å unngå implementering i nasjonal rett.

I Norge kan man i og for seg også sies å ha ett vetopunkt. Dette kalles reservasjonsretten og er hjemlet i EØS-avtalens artikkel 102. Ved å velge å ta i bruk reservasjonsretten kan Norge avstå fra å implementere gjeldende rettsakt i norsk lov. Det følger av artikkel 102 nr. 5, at utøvelsen av reservasjonsretten fører til at «den berørte del av vedlegget (...) betraktes som midlertidig satt ut av kraft.» (EØS-loven 1992). Dette innebærer at Norge, i motsetning til EU-land, kan velge non-adapsjon. Den direkte rettslige konsekvensen av å benytte reservasjonsretten er at de berørte deler av det relevante vedlegget blir satt til side. Spørsmålet om hva som er de berørte deler av vedlegget kan man enes om i EØS-komiteen. Dersom komiteen ikke kommer til enighet vil omfanget av suspensjonen måtte avgjøres basert på en tolking av EØS-retten. Dette spørsmålet kan ikke bringes inn for hverken EU-domstolen eller EFTA-domstolen. Det vil dermed ikke bli rettslig prøvd. I praksis vil i en situasjon hvor det ikke oppnås enighet om hva som skal anses som berørt av gjeldende regelverk være en beslutning som tas av EU (Prop. 50 S 2010-2011: 4). Det knytter seg med andre ord stor stor usikkerhet til reservasjonsretten og den har hittil ikke vært tatt i bruk på en slik måte at man med sikkerhet kan si hvilke konsekvenser en bruk av reservasjonsretten vil ha<sup>33</sup>.

Med utgangspunkt i regjeringens dokumenter (bl.a. Prop. 49 L (2010-2011) og Prop. 50 S (2010-

<sup>33</sup> Arbeiderpartiets «nei» til postdirektivet 10. april 2011 medfører vel egentlig at reservasjonsretten nå er tatt i bruk. Men det er foreløpig ikke avklart hvilke konsekvenser dette vil få og dermed er ikke reservasjonsretten ferdig utprøvet. EU har utløst artikkel 102-prosedyrer to ganger siden EØS-avtalen trådte i kraft i 1994. I 2002 var ikke Liechtenstein uten videre enige om å implementere det såkalte hvitevaskdirektivet og i 2007 var verken Island eller Liechtenstein enige om innlemme EU-regelverk om fri bevegelighet av personer i EØS. I begge saker ble det funnet løsninger før tidsfristene løp ut og de omstridte rettsaktene er innlemmet i EØS-avtalen med noen tilpasninger.

2011)) synes tilnærmingen å ha vært å foreta en analyse av hvilke områder som tenkes settes ut av kraft dersom Norge benytter reservasjonsretten og deretter vurdere om dette er noe Norge kan leve med.

Regjeringens vurdering bygger på egne departementale vurderinger samt utredninger foretatt av juristene Arnesen og Sejersted. Juristene har utarbeidet to utredninger der bl.a. spørsmålet om reservasjonsretten ble belyst. Den første avga de allerede i juni i 2008 på oppdrag av IKT-Norge. Den andre utredningen kom i januar i 2009 og ble bestilt av Samferdselsdepartementet. Begge utredningene kom altså før EU-domstolen avgjorde at DLD handler om harmonisering av medlemslandenes regelverk for lagring av trafikkdata<sup>34</sup>. Deler av juristenes utredninger omhandler nettopp dette; hvorvidt DLD kan sies å omhandle reguleringer knyttet til det indre marked hvilket ville gjøre direktivet EØS-relevant. I følge Prop. 49 L og Prop 50 S tenkes områdene telekommunikasjonstjenester, posttjenester, databeskyttelse og informasjonstjenester være relevante områder som blir satt midlertidig ut av kraft dersom DLD ikke implementeres (Prop. 50 S: 4-7). Det faller noe utenfor oppgavens rammer å gå i detalj på hvert av disse områdene. Det er regjeringens vurdering at det særlig er innenfor området telekommunikasjonstjenester man kan forvente negative konsekvenser ved at området tas ut av EØS-samarbeidet. Dette vil kunne påføre norsk næringsliv og sluttbrukere ekstra kostnader ved reiser innenfor EU/EØS-området. Likeledes antas internasjonalt samarbeid om forvaltningsmessige problemstillinger, særlig på regional basis, berøres ved en prisøkning på tjenester og sluttbrukerutstyr (Prop. 50 S 2010-2011: 5).

Vi har i oppgavens teorikapittel sett at det også går an å ha en noe annen tilnærming til begrepet vetoaktører og vetopunkter (Martinsen 2007). Med denne tilnærmingen til vetoaktører og vetopunkter kan også andre aktører med interesse i saken spille en rolle. Som jeg har vært inne på er det innen «vetotilnærmingen» en tanke at vetoaktører kan gjøre motstand mot den utvikling eller forandring EU krever. I den norske implementeringsprosessen er det særlig en aktør som har tatt

---

<sup>34</sup> Irland gikk til søksmål for å få direktivet annullert men tapte i EF-domstolen 10. februar 2009. Irland hevdet at direktivets hensikt var kriminalitetsbekjempelse og at det derfor ikke kunne hjemles i artikkel 95 eller andre bestemmelser i EF-traktaten. Justis- og politisamarbeid hører inn under EUs tredje søyle og cedtak på dette området krever enstemmighet i Rådet.

rollen som motstander mot en implementering av DLD som av daværende direktør ble omtalt som «totalitært svermeri» (Datatilsynet 2011: 1) nemlig Datatilsynet.

Veggeland (Veggeland 2005) beskriver utviklingen av frittstående reguleringsmyndigheter som et uttrykk for en overgang til en statlig styringsform preget av regulering. Denne kjennetegnes av at det tradisjonelle politiske statssystemet produserer rammelovgivning for de enkelte sektorer og at organer (tilsyn) gis rettslig fullmakt til å beslutte innenfor disse rammene. Innenfor rammeverket får organene i oppdrag å styre sektorenes aktiviteter på grunnlag av reguleringen (Veggeland 2005: 203). Datatilsynet er et slikt organ, opprettet i 1980, underordnet fornyings- og administrasjonsdepartementet og med ansvar for sektoren eller området «personvern». Datatilsynets oppgave er å overvåke overholdelse av personopplysningsloven. Formålet med loven er å verne enkeltpersoner mot krenkelser av personvernet gjennom bruk av personopplysninger. I følge tilsynets nettsider er de både et tilsyn og et ombud<sup>35</sup> hvilket vil si at hverken Kongen eller departementet kan omgjøre eller instruere datatilsynets utøving av myndighet i enkelttilfelle etter loven. Som tilsynsorgan skal Datatilsynet holde seg orientert om personvernfeltet nasjonalt og internasjonalt og identifisere farer for personvernet og gi råd om hvordan de kan unngås eller begrenses. Ombudsrollen handler bl.a. om å drive rådgivning og informasjon overfor enkeltpersoner som tar kontakt. Datatilsynet har ansvar for at personvernrettigheter ivaretas både i offentlig myndighetsutøvelse og av privatpersoner og bedrifter. Siden datatilsynet er ombudsorgan for ivaretagelse av personvernet har de myndighet til å fatte vedtak i saker der personvernet ikke ivaretas og pålegge endring av praksis.

Datatilsynet fungerer som høringsinstans i saker om personvern så Datatilsynet var høringsinstans i Regjeringens høring om DLD. I sin høringsuttalelse kom Datatilsynet med skarpe advarsler mot en implementering av DLD fordi

*«..dette innebærer en betydelig trussel mot personvernet, både som en individuell rettighet og som et middel for å bevare den maktbalansen mellom den norske stat og dens borgere*

<sup>35</sup> [http://www.datatilsynet.no/templates/AboutPage\\_\\_\\_\\_\\_220.aspx](http://www.datatilsynet.no/templates/AboutPage_____220.aspx). Sist lest 19-11-11.



*som er nødvendig i et demokrati.» (Datatilsynet 2010: 1).*

Videre beskriver Datatilsynet at:

*«Tilsynet mener at spørsmålet om implementering av datalagringsdirektivet først og fremst er et prinsipielt spørsmål, og at det derfor er av underordnet betydning hvordan direktivet eventuelt implementeres (Med tanke på for eksempel lagringstid og -sted).» Datatilsynet 2010: 2)*

Datatilsynet beskriver departementets utredning om DLD som:

*«bemerkelsesmessig mangelfull (...) Datatilsynet finner ikke at det er dokumentert (...) at datalagringen er så nødvendig for å avdekke, etterforske og rettsforfølge den type kriminalitet som er foreslått.» (Datatilsynet 2010: 2).*

I departementets Stortingsproposisjon (Prop. 49 L) omtales Datatilsynets innvendinger mot en implementering av DLD. Departementet uttaler bl.a. at

*«Departementet har merket seg de bekymringer høringsinstansene peker på, og er opptatt av at personvernet skal ivaretas på best mulig måte ved innføring av lagringsplikt. (...) Konkret betyr dette at effekten av datalagring ikke bare er et spørsmål om personvern på den ene siden og kriminalitetsbekjempelse på den andre, men også et spørsmål om å sette effekten av datalagringen inn i samfunnets totale kontrollbilde» (Prop 49: 68 og 65).*

Når det gjelder spørsmålet om personvern hensyn konkluderer departementet med at

*«..det er viktig å fastsette klare rammer for bruken av de lagrede dataene. Hovedregelen skal være at dataene ikke kan benyttes til andre formål enn bekjempelse og oppklaring av alvorlig kriminalitet (...) dette er viktig for borgernes tillit til myndighetene når myndighetene velger å innføre så inngripende kontrolltiltak som datalagring representerer.» (Prop- 49: 70).*

Slik kan det synes som om departementet har vurdert Datatilsynets argumenter og de personvernmessige ulempene en implementering av DLD kan medføre. Til tross for de inngripende

følger en implementering av DLD kan få for den norske befolkningens personvern går departementet allikevel inn for en implementering av DLD. Man kan kanskje si at regjeringen ved departementet ikke har grepet muligheten til å velge personvern fremfor kriminalitetsbekjempelse. Dersom regjeringen hadde valgt å ikke implementere direktivet kunne man ha tenkt seg at Datatilsynets argumentasjon kunne fungert som et vetopunkt (vendepunkt) og Datatilsynet ville da fungert som en vetoaktør regjeringen hensyntok i saken.

Det har i ettertid blitt satt spørsmålsteget ved Datatilsynets rolle og da særlig den doble rolle tilsynet har som både tilsyns- og ombudsorgan. Denne rollen beskrives som ikke helt uproblematisk. I en rapport<sup>36</sup> fra Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) kommer det frem et behov for bedre klargjøring av tilsynets to roller. I rapporten advares det mot at Datatilsynet kan ende opp som interesseorgan for personvern, eller som politisk aktør. Det hevdes at dette kan medføre en svekkelse av tilliten til Datatilsynet som fagmyndighet (Difi 2011: 52). Rapporten fra Difi er i deler av pressen beskrevet som et «takk for sist» fra krefter i Arbeiderpartiet til Datatilsynet for dets kompromissløse rolle i debatten omkring DLD<sup>37</sup>.

I kapittel 2 så vi hvordan Martinsen (2007) argumenterer for at veto-aktører i stedet for å hemme gjennomføringen av EU-politikk også kan være med på å fremme den og slik kan fungere som fasiliterende vetoaktører. I den norske høringen kan politi- og påtalemyndighetene tenkes å være aktører som kan ha en ideologisk og materiell interesse i at DLD implementeres. Både politi- og påtalemyndigheter stiller seg positive til en implementering av direktivet og vektlegger i sine høringsuttalelser at «*det finnes ikke noe alternativ til trafikkdata i 'politiets vektøykasse'.*» (Kripos 2010: 42). Videre heter det at:

*«Uten implementering av datalagringsdirektivet mister politiet og påtalemyndighet et sentralt og viktig virkemiddel ved etterforskning og irtteføring av alvorlig kriminalitet. Det vil gi manglende retssikkerhet (...) rettshåndhevende myndigheter løser sin oppgave minst*

---

<sup>36</sup> Difi: Evaluering av Datatilsynet. Rapport 2011: 8. Kan lastes ned på: <http://www.difi.no/artikkel/2011/03/difi-rapporter-2011>. Sist lest 19-11-11.

<sup>37</sup> Se f.eks. <http://www.idg.no/computerworld/article225150.ece>. Sist lest 16-11-11.

*like godt i morgen som i dag. (...) Uten implementering må man også være forberedt på at internasjonalt politisamarbeid kan bli vanskeligjort». (Riksadvokaten 2010: 8)*

Departementet bruker mye plass på de argumenter politi- og justismyndighetenes kommer med i høringen om direktivet. Det heter bl.a. at

*«...begått kriminalitet blir det vanskeligere å etterforske; det er ingen usikkerhet forbundet med denne konklusjonen. Politiets sikkerhetstjeneste og Det nasjonale statsadvokatembetet uttaler at elektroniske data har avgjørende betydning (...) og Norge kan bli et «fristed» for terror dersom implementeringen av direktivet ikke gjennomføres. (...) Politidirektoratet og Kripos har bidratt med en rekke konkrete sakseksempler hvor elektronisk data har blitt benyttet og vært nødvendig for etterforskning og bevisførsel i retten.» (Prop. 49: 41).*

Innledningsvis i dette kapittelet var jeg inne på hvilke konsekvenser status quo (ikke-implementering) ville kunne tenkes å ha og hvilke områder som kunne tenkes berørt ved non-adapsjon. I departementets vurdering kan det synes som om det avgjørende poenget for regjeringen med å velge implementering av direktivet er at Norge ved status quo mister

*«muligheten for å etterforske og oppklare alvorlig kriminalitet (...) og gir kompetente myndigheter tilgang til data som kan være nødvendig for å bekjempe alvorlig kriminalitet og ivareta nasjonal sikkerhet.»(Prop. 50 S 2010-2011: 6).*

I spørsmålet om personvern hensyn versus kriminalitetsbekjempelse synes altså sistnevnte å veie tyngst. Ved å ta i bruk Martinsens begreper kan det synes som som politi- og påtalemyndigheter har fungert som fasiliterende vetoaktører i implementeringen av DLD i Norge.

### **5.3.2 Implemeteringskultur**

I sin typologi over nasjonale effekter teoretiserer Falkner (Falkner m.fl. 2007) over viktigheten av nasjonal implementeringskultur som medierende faktor i europeiseringsprosesser. Norge er ikke med i undersøkelse og det blir derfor kanskje vanskelig å benytte implementeringskultur som medierende faktor i den norske implementeringen av DLD. Dersom man allikevel skulle forsøke å tilnærme seg den norske endringen med utgangspunkt i implementeringskultur vil ett spørsmål

være hvilken «verden av etterlevelse» Norge kunne tenkes å tilhøre?

Som vi husker opererer Falkner med tre «verdener av etterlevelse»; en «verden av lovoverholdelse», «en verden av innenlands politikk» og «en verden av forsømmelse». I en «verden av lovoverholdelse» finner vi de nordiske landene Sverige, Finland og Danmark. Disse landene har en politisk og administrativ kultur som ser det som viktig å implementere EUs krav i rett tid (Falkner m.fl. 2007: 12). Det kan være fristende å plassere Norge i samme «verden» som de andre nordiske landene. De nordiske landene har til en viss grad samsvarende forvaltningstradisjoner og det snakkes ofte om «den nordiske modellen» for å beskrive særlige kjennetegn ved de samfunnsmessige forholdene i de nordiske landene<sup>38</sup>. Det kan også synes som om Norge er opptatt av å fremstå som et land som er opptatt av å implementere krav fra EU i samsvar med både innholdsmessige og tidsmessige forventninger. På regjeringens<sup>39</sup> hjemmesider kan vi lese at Norge ligger på syvende plass i gjennomføring av direktiver i norsk rett og at dette fremstilles som noe positivt. På ESAs hjemmesider beskrives EFTA-landene å være blant de landene som raskest implementerer EUs krav. EFTA-landene har en implementeringsrate på 0,9 prosent<sup>40</sup> noe som visstnok tilhører EUs øvre sjikt implementeringsmessig. Både det at Norge faktisk har slik en relativt høy implementeringsrate og at dette er noe som tilsynelatende oppleves som positivt kan henspille på en kultur preget av lovoverholdelse og at det blant nasjonale politiske og byråkratiske aktører er et ønske om å oppfylle EUs krav på en korrekt måte innen gitte rammer og tidsfrist. Man kan man også tenke seg at Norges institusjonelle kapasitet er høy siden både implementering og tidsfrist stort sett overholdes. På bakgrunn av dette er det fristende å tenke seg at Norge tilhører den gruppen land Falkner og hennes kolleger kaller en «verden av lovetterlevelse» (Falkner m.fl. 2007: 10). Ytterligere støtte for at Norge kan være et land med en «lovoverholdelseskultur» gir Haverland som i en artikkel beskriver Norge som «*an adaptive non-member*» (Haverland 2005: 7).

<sup>38</sup> Se f.eks. [http://no.wikipedia.org/wiki/Den\\_nordiske\\_modellen](http://no.wikipedia.org/wiki/Den_nordiske_modellen) sist lest 04-12-11

<sup>39</sup> Se f.eks.: <http://www.regjeringen.no/nb/sub/europaportalen/norsk-europapolitikk/europafakta/05---Gjennomforing-av-direktiver.html?id=487389> – sist lest 18-11-11

<sup>40</sup> Kilde: ESA Scoreboard; <http://www.eftasurv.int/press---publications/press-releases/internal-market/nr/1531>. Sist lest 18-11-11.

Imidlertid, til tross for ovennevnte, synes situasjonen omkring DLD en annen. Som vi vet ble direktivet vedtatt 15. mars 2006. Det ble satt en frist for implementering av direktivet innen 15. september 2007, med en utsettelse til 15. mars 2009 for saker angående internett, e-post og ip-telefoni. Norges endelige implementering av DLD tenkes iverksatt innen april 2012. Norges overskridelse av opprinnelige frist med tre år er ikke nødvendigvis i samsvar med en nasjonal kultur preget av lovoverholdelse og høy institusjonell kapasitet.

Det kan være på sin plass å vise til at DLD har vært omstridt i Europa. Fire land er dømt av EU-domstolen for å ha unnlatt å følge sine forpliktelser (Sverige, Irland, Hellas og Østerrike). Sverige ble i april 2011 for andre gang dømt og i tillegg bøtelagt av EU-domstolen fordi Riksdagen stemte for å utsette implementeringen av DLD med ytterligere 12 måneder. Direktivet er heller ikke endelig implementert i Romania, Tyskland og Tsjekkia fordi konstitusjonsdomstolene i disse landene fant at opprinnelig implementering av direktivet var i strid med nasjonal konstitusjonell rett (EU-Evalueringsrapport 2011: 20).

Også i EU har det vært forsinkelser i behandlingen av direktivet. EU-kommisjonen nedsatte 25. mars 2008 en ekspertgruppe for blant annet å sikre erfaringsutveksling og diskusjon av sentrale problemstillinger knyttet til implementeringen av direktivet i medlemslandene. Denne gruppen skulle legge frem sin evaluering innen 15. september 2010, men denne ble forsinket. Først 18. april 2011 var rapporten på plass.

### **5.3.2.1 Den norske prosessen - implementeringskultur**

Den norske prosessen startet med at Samferdselsdepartementet i 2006 etablerte en interdepartemental arbeidsgruppe bestående av Justisdepartementet, Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Utenriksdepartementet, Datatilsynet, Post- og teletilsynet og Kripos. Gruppen vurderte direktivet og diskuterte de spørsmål der det i henhold til direktivet er valgmuligheter knyttet til gjennomføringen av direktivet. Gruppen utarbeidet ikke noen selvstendig rapport, men arbeidet dannet grunnlaget for notatet som ble sent på høring i januar 2010 (Prop 49 L 2010-2011:

10-13).

Også andre aktører enn departementene har utredet spørsmål knyttet til eventuell innføring av datalagringsdirektivet i norsk rett. Personvernkommisjonen avga sin utredning i januar 2009 (NOU 2009: Individ og integritet). Personvernkommisjonen kom frem til at:

*«Vi kan ikke støtte innføring av direktivet uten at behovet for utvidet lagring er bedre dokumentert. Både politiets og andre nasjonale myndigheters behov for utvidet lagring og tilgang til trafikkdata i det omfang som er foreslått må derfor begrunnes bedre.»* NOU 2009: 221).

Metodekontrollutvalget som leverte sin utredning i juni 2009 (NOU 2009: 15 Skjult informasjon – åpen kontroll) hadde i oppgave å vurdere endringer i straffeprosessloven for å få bedre etterforskningsmetoder i kampen mot alvorlig kriminalitet. I tilknytning til en eventuell implementering av DLD fikk utvalget i oppgave å vurdere reglene for politiets innhenting av trafikkdata. Utvalgets konklusjoner danner grunnlaget for noen av de forslag til lovendringer departementene fremmet i sitt høringsnotat om DLD.

Også forut for EUs direktiv om lagring av data har spørsmålet om behov for (trafikk) data for å bekjempe kriminalitet vært tema for offentlige utredninger i Norge. I 2000 avga Sårbarhetsutvalget sin utredning NOU 2000: 24 «Et sårbart samfunn». Utvalget anbefalte bl.a. en lagring av trafikkdata og at politiet burde få tilgang til disse. I november 2003 avga Datakrimutvalget sin delutredning I, NOU 2003: 27 «Lovtiltak mot datakriminalitet». Med utgangspunkt i Norges forpliktelser etter Europarådets konvensjon om datakriminalitet fra 2001 (Cybercrime-konvensjonen) foreslo utvalget at det skulle vedtas en bestemmelse i straffeprosessloven om sikringspålegg<sup>41</sup>. Også Politimetodeutvalgets utredning, NOU 2004: 6 «Mellom effektivitet og personvern. Politimetoder i forebyggende øyemed», hadde spørsmålet om lagringsplikt på agendaen. Utvalget var delt i sitt syn i spørsmålet om lagringsplikt og et mindretall i utvalget ønsket ikke å lovregulere lagringstid (NOU 2004: 6).

---

<sup>41</sup> § 215 a i straffeprosessloven, tilføyd ved lov av 8. april 2005 nr. 16.

Samferdselsdepartementet, Justisdepartementet og Fornyingsdepartementet sendte 8. januar 2010 ut et felles høringsnotat med forslag til hvordan DLD eventuelt kan gjennomføres i norsk rett. Høringsfristen var 12. april 2010. Det kom inn over 130 hørings svar. Etter høringen ble det klart at regjeringen, ved Arbeiderpartiet, gikk inn for en implementering av direktivet. Den 10. desember 2010 sendte utenriksdepartementet til Stortinget en tilråding om samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om at DLD innlemmes i EØS-avtalen (Prop. 50 S). Saken ble tildelt komite (utenriks- og forsvarskomiteen) i Stortinget 17. desember 2010. Høring om saken ved utenriksministeren fant sted i Stortinget 7. februar 2011. Utenriks- og forsvarskomiteen vedtok 31. mars 2011 at DLD skulle innlemmes i EØS-avtalen og at saken skulle fremmes for EØS-komiteen (Inst. 292 S). Arbeidet med lovsaken, selve behandlingen av Prop. 49 L, fant sted i Stortinget 4. april 2011. Dette arbeidet resulterte i en innstilling der den endelige implementeringen av DLD i norsk rett ble vedtatt. Implementeringen, den faktiske nasjonale endringen, innebærer bl.a. endringer i ekomloven, ekomforskriften, straffeprosessloven og personopplysningsforskriften. Det er også tenkt at Datatilsynet skal styrke sin kontrollvirksomhet rettet mot ekomtilbydere og politi- og justissektoren. Det er særlig oppgaver knyttet til overholdelse av sletteplikt, lagringstid og sikring av lagrede data og lagringssted Datatilsynet tenkes å kontrollere, men også ekomtilbydernes behandling av lagringspliktige data tenkes å skulle bli gjenstand for særlig oppmerksomhet (Avtale mellom Arbeiderpartiet og Høyre om Prop. 49 L (2010-2011): 8).

Som vi husker opererte Falkner med tre verdener av lovetterlevelse, og vi har plassert Norge i en «verden av loverholdelse». Denne kjennetegnes av lojal implementering av direktiver innen gitte frister. I en «verden av innenlands politikk» møtes hvert direktiv fra EU med en kost-nytte-analyse. Nasjonal endring avhenger av vetoaktører og politisk ideologi. Videre er det en generell aksept for å ikke etterleve EUs krav. I følge Falkner er det i en «verden av innenlands politikk» det politiske system som ikke finner det så viktig å etterleve EUs krav, det administrative system ønsker å imøtekomme EUs krav (Falkner m.fl. 2007: 13). Med bakgrunn i at Norge ikke overholdt tidsfristen for implementering av direktivet og ovenfor beskrevne prosess kan man stille spørsmål om Norges

behandling av DLD kan sies å likne de prosesser ved implementering land i «verdener av innenlands politikk» benytter? Rent umiddelbart kan det synes som om det har funnet sted en kost-nytte-analyse dersom man ser på ovenfor nevnte utredninger som ledd i en slik analyse. Samtidig er disse utredningene politisk initiert og utvalgenes mandat<sup>42</sup> synes ikke nødvendigvis å være representative for et politisk system som ikke finner det nødvendig å etterleve krav fra EU.

Samtidig kan tillegges at man i den empiri Falkner innhentet til studien fant at gjennomsnittlig forsinkelse i implementering av direktiv fra EU også følger mønstre. I land tilhørende en «verden av lovoverholdelse» var det den gjennomsnittlige forsinkelstiden for implementering av direktiver på 27 måneder etter at fristen gikk ut, mens den for de to andre «verdene» var på henholdsvis 31 måneder for «verden av innenlands politikk» og 47 måneder for en «verden av forsømmelse» (Falkner m.fl. 2007: 21). Dette viser oss at land tilhørende en «verden av lovoverholdelse» ikke alltid overholder EUs frister. Norge vedtok 4. april 2011 å implementere DLD i norsk rett ett drøyt år etter opprinnelig frist fra EU (mars 2009 for internett og e-post) og den norske forsinkelsen faller slik sett innenfor de forsinkelsesrammer Falkner setter for land i en «verden av lovoverholdelse».

Det at Norge har i sitt arbeid med DLD ikke vært gjenstand for traktatbruddsbehandlinger fra EU for ikke å ha implementert DLD, slik f.eks. Sverige har, kan kanskje tenkes som et uttrykk for at Kommisjonen har fulgt implementeringsprosessen i Norge uten å finne forhold nødvendig å påtale. Hva som har skjedd i «de lukkede rom» vites ikke. Men, i følge avisartikler i Dagens Næringsliv (29-11-10) og Aftenposten (26-11-10) blir Norge advart av anonyme kilder i Kommisjonen og av ambassadør János Herman mot å si nei til unionens datalagringsdirektiv<sup>43</sup>. Her hevdes det at det vil få alvorlige konsekvenser for EØS-avtalen om Norge skulle ta i bruk reservasjonsretten. I følge avisartiklene skyldes «sabelraslingen» fra Brüssel flere forhold. Direktivet har vært omstridt i EU og ved å gi Norge unntak vil sterke grupper innad i unionen forlange omkamp. Dette er ikke ønskelig. Videre er EU med eurokrisen inne i en av sine mest turbulente tider noensinne og lysten

---

<sup>42</sup> Utvalgenes mandater er mer generelle problemstillinger knyttet til trafikkdata, kriminalitetsbekjempelse og personvern ikke en «what's in it for us» ved en eventuell implementering/ikke implementering.

<sup>43</sup> <http://www.dn.no/forsiden/kommentarer/article2030818.ece>. og <http://www.aftenposten.no/meninger/leder/Pressom-datalagring-6273938.html> Sist lest 19-11-11.



til avsporinger er minimal. Til nå har Norge vært et av de minst kompliserte landene i EØS-området ved at lover implementeres og Norge lager ikke noe bråk på toppmøtene. I følge avisartikkelen er dette en tradisjon EU ønsker at Norge skal opprettholde (DN 29-11-10).

### **5.3.3. «Passformtesen»**

Som jeg har vært inne på tidligere foreskrives det ved positiv integrasjon en konkret institusjonell modell for nasjonal etterlevelse (Knill og Lehmkhul 1999). Nasjonal endring (implementering) kan forklares med at det foreligger forenlighet mellom EUs modell og de foreliggende nasjonale lover, avtaler og ordninger. Det jeg i teorikapittelet har omtalt som «passformtesen» predikerer at dersom passformen er god eller lik vil det ikke finne sted en nasjonal endring. I følge Radaelli er en dårlig passform helt avgjørende for at det skal kunne finne sted en nasjonal endring (Radaelli 2004). Det er en ide i «passformtesen» at det kan oppstå et tilpasningspress dersom det foreligger «misfit» mellom EUs krav og nasjonale ordninger og regler. Tilpasningspresset kan ta form av et «*policy*» misfit eller et «*institusjonelt*» misfit. Policy-misfit handler om at det er uoverensstemmelse mellom EUs direktiv og de nasjonale policymål, reguleringsstandarder og/eller underliggende institusjoner (Radaelli 2004: 61). Institusjonelt-misfit oppstår når de nasjonale normer, regler og tradisjoner og den kollektive forståelse som oppbærer disse utfordres ved en implementering av direktiver fra EU.

#### **5.3.3.1 Policy misfit**

I følge Börzel og Risse handler policy-misfit i første rekke om problemer knyttet til overholdelse eller etterlevelse. Policies fra EU kan utfordre nasjonale mål, reguleringstandarder, instrumenter eller teknikker brukt for å oppnå policymål og underliggende problemløsningsmetoder (Börzel og Risse 2000: 5).

I teorikapittelet så vi at Knill og Lehmkhul tenker seg at dersom det ikke er samsvar mellom EUs policy og nasjonal policy vil det medføre en viss nasjonal motstand (Knill og Lehmkhul 1999: 4). I prosessen rundt implementeringen av DLD i Norge må det kunne sies å ha vært en viss nasjonal

motstand. Slik kan vi gå ut i fra at det synes å eksisterer et misfit mellom DLD og eksisterende nasjonalt regelverk.

Trafikkdata lagret også før en implementering av DLD. Lagringen var hjemlet i ekomloven og ekomforskriften og som beskrevet i kapittelets innledning bygget lovgivning og praksis bygget på tre hovedhensyn som i hovedsak dreide seg om den nytte ekomleverandør hadde av trafikkdata. Endringene i ekomloven som følge av en implementering av DLD innebærer at

*«tilbyder av elektronisk kommunikasjons-nett som anvendes til offentlig elektronisk kommunikasjonstjeneste og tilbyder av slik tjeneste skal lagre trafikkdata, lokaliseringsdata og data nødvendig for å identifisere abonnenten eller brukeren i 6 måneder til bruk for etterforskning, oppklaring og straffeforfølgning av alvorlige straffbare forhold»*  
(Ekomlovens § 2-7 a).

Politiets tilgang til data skal domstolsreguleres hvilket vil si at det blir domstolene som avgjør hvorvidt politiet kan få tilgang til trafikkdata eller ikke. Dette innebærer at domstolene blir tillagt nye oppgaver. Endringene nedfelles i straffeprosesslovens bestemmelser om utlevering av data i etterforskningsøyemed<sup>44</sup>.

Politiets tilgang til trafikkdata ble, før direktivet ble implementert, regulert bl.a. av en praksis der politiet bl.a. for å få tilgang til trafikkdata måtte be Data- og teletilsynet om fritak fra taushetsplikten (Prop. 49 L 2010-2011: 12). Som tidligere beskrevet medførte Norges deltakelse i Europarådets Datakriminalitetskonvensjon en endring i straffeprosesslovens § 215 a noe som innebar at påtalemyndigheter som ledd i etterforskning kunne pålegge lagring av trafikkdata hos teleselskap eller andre<sup>45</sup>. Med en implementering av DLD innføres det krav til den straffbare handlingens alvorlighetsgrad for at politiet skal kunne hente ut trafikkdata<sup>46</sup>. Slik kan det se ut som om terskelen for å hente ut trafikkdata blir høyere med DLD enn tidligere. Dette støttes av Kripos som i sin høringsuttalelse skriver at

---

<sup>44</sup> §§ 210 b og 210 c.

<sup>45</sup> Sikringspålegget gjelder for en viss periode og må ikke vare lenger enn 90 dager.

<sup>46</sup> Straffbar handling med strafferamme på minimum 4 års fengsel.

«De foreslåtte bestemmelsene om politiets tilgang til trafikkdata medfører en kraftig innskjerping av dagens praksis. Kripos mener prinsipalt at det ikke bør innføres et strafferammekrav (...) Dette vil avvike fra de øvrige bestemmelsene i straffeprosessloven om innhenting av bevis.» (Kripos 2011: 43).

Implementering av DLD medfører ingen store endringer i personopplysningsloven. Det legges til et nytt ledd i § 35 som handler om kryptering av trafikkdata. Som tidligere beskrevet tenkes Datatilsynet, som det myndighetsorgan som har i oppgave å overvåke at personvernet ivaretas, å øke sin kontrollvirksomhet mot ekomtilbydere og politi- og justissektoren (Avtale mellom Høyre og Arbeiderpartiet om Prop. 49L 2011: 8).

Som vi ser medfører en implementering av DLD i norsk rett, med Börzel og Risses begreper, nye reguleringsformer eller policy-mål ved at bl.a. domstolene og Datatilsynet påføres til dels nye oppgaver eller ved at eksisterende tilsynsoppgaver utvides. Politiets tilgang til trafikkdata formaliseres i sterkere grad enn før direktivet ble implementert. Således kan det sies å eksistere et policy-misfit mellom retningslinjer fra EU og de norske policy-mål og reguleringsstandarder.

I følge Börzel og Risse kan europeisering som følge av «misfit» føre til tre typer nasjonal endring. Disse henger sammen med hvilken type tilpasningspress medlemslandene opplever fra EU. Det handler om i hvilken grad den nasjonale passformen er i overensstemmelse med EUs krav eller ikke. Tanken er at *absorpsjon* finner sted når medlemslandene er i stand til å innlemme EUs policies eller ideer og omstille respektive institusjoner uten å i vesentlig grad å endre eksisterende prosesser, policies og/eller institusjoner. Graden av nasjonal endring sies å være lav. Dersom presset fra EU er moderat finner det sted en *tilpasning*<sup>47</sup>. Medlemslandene tilpasser seg europeisk press ved at eksisterende prosesser, policies og institusjoner adapteres uten at de grunnleggende funksjoner endres. Det finner sted en moderat nasjonal endring ved at eksisterende ordninger «lappes sammen» med nye policies og institusjoner. I situasjoner der passformen er dårlig og det er lite samsvar mellom EUs krav og de nasjonale ordningene finner det sted en *omforming*. Nasjonalstaten erstatter

<sup>47</sup> Börzel og Risse kaller det *accomodation*.

da eksisterende policies, prosesser og institusjoner med nye og vesentlig forskjellige ordninger. De eksisterende ordninger kan også endres i en slik grad at deres vesentlige trekk og/eller den kollektive oppfatningen av dem endres fundamentalt. I slike situasjoner finner det sted en vesentlig nasjonal endring (Börzel og Risse 2004: 10).

Spørsmålet kan da bli i hvilken grad en implementering av DLD i norsk rett innebærer en lav, moderat eller vesentlig endring. Som vi har sett har Norge valgt en implementeringsprosess der det ikke opprettes nye institusjoner i form av nye lover. Allerede eksisterende lover tilføyes nye bestemmelser om bl.a. lagring, lagringssted, sikring og utlevering. Datatilsynet tilføres utvidede tilsynsoppgaver samt autorisasjonsansvar sammen med Post- og teletilsynet. Domstolene tilføres oppgaven med å vurdere utlevering av trafikkdata etter begjæring om dette fra politi- og påtalemyndigheter. Samtidig innebærer implementeringen av DLD at det finner sted en omfattende lagring av trafikkdata og at ekomleverandører må lagre trafikkdata de selv ikke har bruk for. Trafikkdata som tidligere ikke nødvendigvis ble lagret skal nå lagres<sup>48</sup>. Jeg vil allikevel argumentere for at den nasjonale endringen som har funnet er moderat mhp **policy-misfit**. Nåværende rettsordninger «lappes sammen» med retningslinjene for trafikkdata som kommer fra EU med DLD. Med Börzel og Risses begreper har det funnet sted en tilpasning (Börzel og Risse 2004).

Börzel og Risse tenker seg at en instrumentell og en sosiologisk institusjonalismen vil tolke ulikt hvilken effekt adaptasjonspresset har. Med en instrumentell tilnærming er tanken at et vesentlig press vil føre til at den nasjonale maktbalansen endres fordi aktører som ønsker endring tilføres resurser og legitimitet. Dette kan føre til at eventuelle endringsuvillige vetoaktører overstyres og at nasjonal omforming finner sted. En situasjon med et moderat press vil sannsynligvis resultere i en nasjonal omforming dersom endringen finner støtte i formelle institusjoner. Ved tilstedeværelsen av flere vetopunkter vil et moderat press kunne føre til tilpasning eller eventuelt absorpsjon. Endelig vil absorpsjon kunne finne sted dersom det er et lavt press. Med en sosiologisk institusjonell tilnærming tenkes det at et vesentlig press vil møte på en institusjonell treghet som snarere vil

---

<sup>48</sup> Trafikkdata knyttet til e-post og internett.

hindre enn å fremme nasjonal endring. Nye normer, regler og ordninger kan simpelthen ikke erstatte fungerende eksisterende institusjoner. Allikevel, dersom aktørene er åpne for nye ideer og normer og nye institusjoner til en viss grad er i overensstemmelse med kollektiv forståelse kan et moderat press på sikt føre til en omforming gjennom læring og sosialisering (Börzel og Risse 2004: 11). Siden implementeringen av DLD ikke åpner for nasjonal endring som følge av læring og sosialisering forholder jeg meg i det videre til de forhold den instrumentelle institusjonalismen predikerer.

Med utgangspunkt i oppgavens analyse ville man da kunne tenke seg at det i den norske implementeringen av DLD burde finne sted en nasjonal endring i form av en omforming. Vi har funnet at det eksisterer et moderat policy-misfit med støtte i formelle institusjoner (jf. avsnittet om vetoaktører ovenfor) og tanken er da at den nasjonale endringen som finner sted er en omforming. Den norske endringen representerer som beskrevet ikke en omforming, men en tilpasning. Således synes ikke «passformtesen» å kunne kaste lys over den norske implementeringen av datalagringsdirektivet mhp policy-misfit. Jeg vil i det følgende se om en vurdering av et eventuelt institusjonelt-misfit kan kaste belyse eller endre dette faktum.

### **5.3.3.2 Institusjonelt misfit**

Institusjonelt-misfit handler om at de nasjonale normer, regler og tradisjoner og den kollektive forståelse som oppbærer disse utfordres ved en implementering av direktiver fra EU. Det er min oppfatning at Norge med implementeringen av DLD møter på til dels store utfordringer i vår kollektive forståelse og oppfatning av hvordan Norge ivaretar personvernet.

Som vi har sett handler DLD både om kriminalitetsbekjempelse og personvern. Motstanden mot direktivet har vært omfattende og innvendingene mot direktivet handler i stor grad om de mer personvernmessige (eller personvernrettslige) konsekvenser direktivet medfører. Regjeringen ved departementet underbygger dette

*«Innføring av datalagringsregler innebærer derfor et betydelig skritt i retning av mer overvåking og kontroll med borgerne. (...) Lagring av trafikkdata utgjør et inngrep i borgernes personvern.» (Prop. 49 L: 69).*

Således kan den nasjonale endringen som følge av en implementering av DLD innebære at den rådende kollektive oppfatning av hvordan Norge ivaretar sine borgeres personvern forandres. Flere av høringsinstansene i regjeringens høring fremhever at det handler om den kollektive oppfattelsen av Norge som rettstat. Datatilsynet uttaler f.eks. at

*«...datalagringen i henhold til direktivet kan anses som en forskuttert etterforskningsmetode, som skal kunne tas i bruk før gjeldene vilkår for å at i bruk ordinære metoder er oppfylt. (...)staten iverksetter etterforskningstiltak som retter seg mot hele samfunnet, uten at det foreligger mistanke mot noen, og før det engang er identifisert mulig lovbrudd, innebærer et paradigmeskifte i norsk strafferettstradisjon og kan ses som et uttrykk for at hele folket settes under mistanke.» (Datatilsynet 2011: 9).*

Ovennevnte tyder på at Norge med en implementering av DLD forlater kjente strafferettstradisjoner og oppfatningen om at politiet ikke kan settes i gang etterforskningstiltak uten at det foreligger mistanke. Dette omtales ofte som uskyldspresumpsjonen og er nedfelt i Den europeiske menneskerettskonvensjonens artikkel 6.

Mange av høringsinstansene er i sine høringsuttalelser opptatt av Den europeiske Menneskerettskonvensjonen og at Norge ved en implementering av DLD bryter med menneskerettsprinsippene fastsatt av Europarådet. Sentrale begreper er personvern og demokrati og hvilken oppfatning man har om disse. I høringsuttalelsen fra organisasjonen «Stopp datalagringsdirektivet» heter det at

*«Et demokrati er avhengig av et gjensidig og godt tillitsforhold mellom borger og stat. Om borgernes friheter innskrenkes for mye til fordel for økt statlig kontroll vil tilliten, og med det demokratiet svekkes (...) det hevdes at den som ikke har noe å skjule ikke har noe å frykte. Et slikt argument undergraver borgernes privatliv både som egenverdi og som forutsetning for demokrati.» (Stopp datalagringsdirektivet 2011: 2).*

Den europeiske menneskerettskonvensjonens artikkel 8 søker å ivareta borgernes rett til beskyttelse av privatliv. Artikkelen omtales både i regjeringens høringsnotat og i stortingsproposisjonen. Departementets utgangspunkt er at DLDs krav til lagring og utlevering av trafikkdata innebærer en inngrep i retten til privatliv. Det påpekes at artikkel 8 åpner for at slike inngrep kan rettferdiggjøres dersom inngrepet har hjemmel i lov, ivaretar nærmere angitte formål og er nødvendig i et demokratisk samfunn for å oppfylle ett eller flere legitime formål (Prop. 49L: 14). Det er regjeringens tolking at DLD ivaretar disse hensyn. Flere av høringsinstansene er av en annen oppfatning. Datatilsynet hevder at

*«...artikkel 8 oppstiller et minimumskrav for den enkeltes rett til privatliv.(...) Datatilsynet har derfor kommet til at datalagring ikke er dokumentert å være forholdsmessig i henhold til EMK artikkel 8.» (Datatilsynet 2011: 2 og 12).*

Nå skal ikke jeg ta stilling til hvorvidt en implementering av DLD i norsk rett er i strid med Den europeiske menneskerettskonvensjonen. Allikevel kan det faktum at det at det reises spørsmålsteget ved hvorvidt personvernet og demokratiet ivaretas ved en implementering av DLD i Norge føre til at det fester seg et bilde i den kollektive oppfatningen om DLD som udemokratisk og i strid med Den europeiske menneskerettskonvensjonen. Slik kan den kollektive oppfattelsen av Norge som et demokratisk land der personverninteresser ivaretas endres.

Det kan se ut som om den generelle oppfatningen om hva personvern og demokrati innebærer utfordres med en implementering av DLD. Det eksisterer et institusjonelt-misfit mellom den rådende kollektive oppfatningen om personvern og demokrati og de syn eller verdier en nasjonal endring som følge av implementering av DLD innebærer. Man kan kanskje si at den rådende oppfatningen om Norge som et liberalt demokrati utfordres som følge av den norske implementeringen av DLD. Som et eksempel på dette viser IJC-Norge – Den internasjonale juristkommissjon, norsk avdeling at

*«...normale rettsstatsprinsipper og hedvunne liberale rettigheter innskrenkes (...) en bevegelse på skalaen mellom den liberale rettsstaten og politistaten i retning av sistnevnte.»*

( IJC-Norge 2011: 4)

Således kan det tyde på at det eksisterer et relativt høyt institusjonelt-misfit i mellom de rådende norske oppfatningene, normene og tradisjonene knyttet til personvern og demokratisk styreform og tilsvarende oppfatninger, normer og tradisjoner føringene fra EU i form av DLD representerer. Ved å ta i bruk Börzel og Risses (Börzel og Risse 2007) begreper kan man tenke seg det institusjonelle presset som følge av direktivet som vesentlig.

En «masselagring» av trafikkdata kan sies å medføre en *omforming* av norske personvern-tradisjoner. Eksisterende ordninger endres fundamentalt og man må kunne si at det har funnet sted en vesentlig nasjonal endring (Börzel og Risse 2004: 10). Endringen medfører også at de oppfatninger og tradisjoner man har hatt bl.a. for behandling av personopplysninger i Norge er annerledes enn tidligere.

Med bakgrunn i ovennevnte kan man si at EUs retningslinjer i form av DLD representerer et moderat policy-misfit og et vesentlig institusjonelt-misfit med de eksisterende norske policies, institusjoner, oppfatninger og tradisjoner. Som jeg var inne på i avsnittet om policy-misfit var det en forutsetning med en instrumentell institusjonell tilnærming at moderat misfit ville føre til en omforming av nasjonale policies (Börzel og Risse 2004: 10). Som vi så må den norske endringen kunne sies å være en tilpasning ved at nåværende ordninger «lappes sammen» med de nye policies fra EU. Vi så også at tilstedeværelsen av flere vetopunkter eller vetoaktører vil et moderat press kunne føre til tilpasning eller eventuelt absorpsjon.

I avsnittet om vetoaktører ble Datatilsynet vurdert å kunne være en vetoaktør. Vetoaktører tenkes å kunne komplisere en nasjonal implementering (Haverland 2000: 4). Vi har sett at Datatilsynets uttalelser i spørsmålet om personvern har vært «skarpe» og at uttalelsene fra tilsynet og andre aktører kan tolkes som en omforming av den kollektive oppfattelsen av hvordan Norge ivaretar sine borgeres personverninteresser. Man kan tenke seg at dette åpenbare «institusjonelle misfit» kan



representere kompliserende vetoaktører i den norske implementeringen av DLD. I tråd med de forventninger til nasjonal endring som følge av «misfit» Börzel og Risse presenterer er tanken at det ved et «moderat misfit» vil finne sted en nasjonal endring i form av tilpasning dersom vetoaktører medfører et press som gjør en omforming vanskelig.

Samtidig er nok dette å dra passformtesen noe langt for å få den til å passe med de empiriske funn. For å unngå en situasjon der det foreligger motstridende forventninger kan det være fruktbart å følge Falkner (2007) som sier at i situasjoner der det er et vesentlig misfit langs en misfit-dimensjon bør man gå ut i fra at det generelle misfit er vesentlig. På bakgrunn av dette synes det som om det ikke finnes støtte for passformtesen i mitt case, den norske implementeringen av DLD i Norge.

#### **5.4 Oppsummering**

Som vi har sett representerer DLD et EU-instrument av typen positiv integrasjon. EU setter i direktivet visse minimumskrav som danner en modell eller mal Norge må følge. En dårlig «passform» mellom direktivet og norske ordninger tenkes å kunne spille en rolle i implementeringsprosessen. Denne påstanden har sine røtter i Knill og Lehmhuls teorier om forskjellige europeiseringsmekanismer (Knill og Lehmhul 1999). Vi så at det forelå en moderat policy-misfit fordi Norge i sin implementering «lappet sammen» allerede eksisterende lov- og regelverk med EUs krav. Vi så at det var et vesentlig institusjonelt misfit og at direktivet kunne utfordre norske personverntradisjoner og den kollektive oppfattelsen om Norge som et land som er opptatt å ivareta sine borgeres personverninteresser. På bakgrunn av dette tenkes det med utgangspunkt i «passformtesen» at den norske implementeringen vil kunne støte på problemer og hindringer med Haverlands tilnærming til «passformtesen» (Haverland 1999). Tanken er at jo større «misfit» jo større er sjansen for ikke-adapsjon. Norge implementerte DLD til tross for et til dels omfattende misfit. Hvordan kan dette forklares?

Med utgangspunkt i Radaellis governancemodus synes forklaringen enkel. Siden det er et direktiv det handler om virker EUs direktiv som et polycypress på Norge gjennom hierarki. Norge er pålagt å

implementere direktivet. Det foreligger fare for sanksjoner ved å benytte seg av reservasjonsretten og å velge ikke-adapsjon. Selv om hierarki og forpliktelsene i tilknytning til EØS-avtalen spiller en rolle i implementeringsprosessen kan de ikke være eneste forklaringsfaktorer. Vi har f.eks. sett at Kommisjonen har dømt og bøtelagt medlemsland for å ikke ha implementert direktivet innen tidsfristen. Videre har andre medlemsland måttet trekke tilbake sine implementeringer fordi deres nasjonale konstitusjonsdomstoler anså direktivet å være i strid med respektive konstitusjoner. Vi kan si at hierarki ikke alene har en tilstrekkelig forklaringsfaktor for å sikre korrekt implementering.

Ved å ta utgangspunkt i en instrumentell institusjonalisme har vi sett at med en handlingslogikk med fokus er på konsekvenser synes konsekvensene på kriminalitetsområdet mer konkrete og målbare enn konsekvensene på personvernområdet. Med en handlingslogikk knyttet til hvilke nytte eller konsekvenser ulike handlingsvalg medfører kan det således tale til fordel for å velge det konkrete kriminalitets-bekjempelse til fordel for de mer diffuse personvern, og således gå inn for en implementering av direktivet. Men heller ikke dette synes å kunne forklare den norske implementeringen av direktivet. Vi har bl.a. sett at det reises tvil om de positive konsekvenser direktivet har for kriminalitetsbekjempelse.

Ved å se på Falkners etterlevelseskulturer i kombinasjon med institusjonell kapasitet kan den norske implementeringen ses på som resultat av en norsk politisk og administrativ kultur preget av «lovoverholdelse». Dette perspektivet forklarer oppgavens case og den generelt gode norske implementeringsraten. Samtidig har vi sett at motstand finner sted og at vetoaktører kan spille en rolle. I denne oppgavens case har vi sett at Datatilsynet kan ha fungert som vetoaktører i den norske implementeringen og da særlig i prosessen rundt den generelle meningsdannelsen om direktivets mer personvernmessige sider. Videre kan politi- og påtalemyndigheter kan ha spilt rollen som fasiliterende vetoaktører i den norske implementeringen.

På bakgrunn av ovennevnte kan vi trekke den konklusjon at i et europeiseringsperspektiv kan flere teorier belyse og forklare den norske implementeringen av DLD. Hver enkelts teori forklaringskraft

synes å være noe begrenset i seg selv. De mer strukturorienterte tesene om «passform» og «etterlevelseskultur» kan ikke alene forklare den norske implementeringen. Den mer aktørorienterte teorien om vetoaktørers forklaringskraft predikerer sannsynligvis mer tilfeldig enn det som faktisk finner sted. Vi har også sett at «passformtesen» hviler på den historisk institusjonelle forutsetningen om at eksisterende institusjoner er *sticky*. Tanken om at utfordringer til status quo alltid vil møtes med motstand gir få muligheter for at interesser både kan og faktisk endres. I stor grad bygger også teorien om «etterlevelseskultur» også på ideen om *sticky* institusjoner. Kulturen er en fast størrelse som styrer hvordan krav fra EU om nasjonal endring imøtekommes. Tesen om vetoaktører bygger på den rasjonelle institusjonelle forutsetningen om nyttemaksimerende handlingen til relevante aktører. Også denne teorien synes å anta at aktørenes preferanser eller interesser er stabile.

Det sosiologisk institusjonelle perspektivet som ser på endring som et resultat av læring og sosialisering er ikke blitt brukt som mulig forklaring i denne oppgaven. Dette er fordi Knill og Lehmkhul og Radaelli ikke anser læring som relevante mekanismer ved press fra EU i form av positiv integrasjon/hierarki. Læring og sosialisering ses på som EU-instrumenter knyttet til «soft law» og ikke for direktiver. I denne oppgavens case synes ikke datamaterialet å kunne vise at læring og sosialisering faktisk spilte en rolle og således burde ses på som en forklaring på nasjonal endring. Det kan allikevel ikke ses bort fra (og kanskje særlig i et langtidsperspektiv) at det både på personvern- og på kriminalitetsområdet vil finne sted en endring som følge av læring og sosialisering. I evalueringsrapporten fra EU kommer det f.eks. frem flere tilfeller der trafikkdata er hentet ut uten at det foreligger mistanke om alvorlig kriminalitet (Evalueringsrapport 2011: 10). Dersom dette blir en gjennomgående tendens kan man f.eks. tenke seg at det vil føre til at politi- og påtalemyndigheter på sikt kan stå overfor et tap av legitimitet og/eller mistillit fra befolkningen. Jeg vil derfor ikke avskrive at det har funnet sted, eller kommer til å finne sted, en nasjonal endring som følge av læring og sosialisering. Men, med grunnlag i mitt datamateriale har det vist seg vanskelig å vurdere eller påpeke lærings- og sosialiseringsprosesser.

## Kapittel 6. Konklusjon

Jeg har i de foregående kapitler tatt for meg den norske implementeringen av DLD og brukt teorier om europeisering for å analysere prosessen. I dette kapitlet er tanken å knytte løse råder og se i hvilken grad jeg i oppgaven med mine teoretiske og metodologiske valg har klart å besvare problemstillingen presentert i første kapittel:

I hvilken grad kan europeiseringsteorier bidra til å forklare implementeringen av datalagringsdirektivet i Norge?

Før jeg svarer på spørsmålet vil jeg vende tilbake til de påstander og antakelser jeg presenterte i kapittel 2. Med utgangspunkt i Knill og Lehmkhuls og Radaellis teorier hevdes det at den type press EU bruker i hvert enkelt tilfelle påvirker europeiseringsprosessen<sup>49</sup> og slik påvirker resultatet. Resultatet er som vi har sett nasjonal endring. Denne kan finne sted som følge av positiv, negativ eller rammeintegrasjon. Hvorvidt EU har kompetanse til å vedta et direktiv og således basere seg på hierarki, eller om det er prosesser i større grad preget av samhandling slik at EU må basere seg på tiltak i form av «facilitated coordination», spiller også en rolle. Videre hevdes det at det ved positiv integrasjon spiller en rolle om det foreligger et «misfit» mellom EUs krav og den nasjonale ordninger. Jo større «misfit» desto større motstand fra nasjonale aktører.

Trekk ved den nasjonale kontekst tenkes også å spille en rolle. Falkner legger vekt på at det finnes forskjellige nasjonale etterlevelseskulturer som sammen med institusjonell kapasitet vil påvirke den nasjonale responsen på EUs krav. Haverland og Martinsen understreker viktigheten av nasjonale vetoaktører som kan blokkere eller fasilitere den nasjonale endringsprosessen. Börzel og Risse beskriver hvordan europeiseringsprosessene finner sted som følge av ulike mekanismer. Disse mekanismene kan være en endring av de ulike aktørenes ressurser, læring og sosialisering. Der nasjonal endring ikke forekommer kan dette skyldes at eksisterende institusjoner er «sticky». Vi har sett hvordan nyinstitusjonalistiske tilnærminger ligger under disse antakelsene og at (også) andre

---

<sup>49</sup> Med en top-down tilnærming til europeiseringsbegrepet.

forskeres bidrag implisitt synes å bygge på disse teoriene.

Teoriene har dannet et teoretisk rammeverk for å analysere europeiseringsprosesser slik jeg gjorde i kapittel 5. Nå er tiden kommet for å se i hvor stor grad dette teoretiske rammeverket belyser min problemstilling og på hvilke områder det kommer til kort.

Selv om passformtesen har vist seg fruktbar og har kunnet gi relevante forklaringer på europeisering finnes det også grunner til å være noe varsom ved en vurdering av tesens forklaringskraft. Som vi så i kapittel 5 kan det eksistere ulikt «misfit» i flere dimensjoner (i denne oppgaven policy og institusjon) som ikke nødvendigvis gir samstemte prediksjoner om utfallet av implementeringen. Mye forskning benytter seg av tesen policy-misfit siden dette er et området der man tydelig kan se om det er en «misfit» eller ikke. Men, som denne oppgaven har vist, hender det at det finnes ulikt «misfit» på forskjellige områder og at dette ikke nødvendigvis fører til det resultatet «passformtesen» forutsetter. I følge Börzel og Risse representerer ikke «misfit» i seg selv tilstrekkelig forklaringskraft for nasjonal endring. Den kan ikke stå alene som eneste forklaringsfaktor. Den kan heller ikke alene tilbakevises uten å ta hensyn til de andre medierende faktorene som i oppgaven ble anvendt i forbindelse med «passformtesen». Vi har sett at passformtesen synes å ha som et grunnleggende premiss at status quo er gjeldende institusjoner eller aktørers foretrukne tilstand. Man kan jo da stille seg spørsmålet om hvilke resultater EU kunne oppnå dersom det alle medlemslandene egentlige ønsker var å bevare og vedlikeholde egne ordninger. Sti-avhengighet kan overprøves og endring av institusjoner finner faktisk sted. Dette kan være en grunn til at «passformtesen» ikke alltid overlever empirisk testing.

Falkners tese om etterlevleseskultur representerer etter min mening et viktig og relevant bidrag til hvordan nasjonal kultur kan spille en rolle i endringsprosessen. Falkners teori er basert på et stort antall empiriske data men heller ikke denne teorien kan alene forklare den norske implementeringen av DLD. Motstanden mot direktivet har vært relativt høylytt også innen deler av den administrative sfære (særlig Datatilsynet) noe som ikke nødvendigvis tyder på en kultur preget av

«lovoverholdelse». Man må heller ikke glemme det faktum at forskerne har kommet frem til teorien med utgangspunkt i studier fra ett enkelt område; arbeidsliv. Det kan være mulig at implementeringsprestasjonene i ett enkelt medlemsland varierer på tvers av policy-områder, slik at det som gjelder innen arbeidsliv ikke nødvendigvis gjelder innen andre policy-områder. Videre må det bemerkes at Norge ikke var del i det empiriske materialet forskerne bygget sine teorier på. Jeg har inkludert Norge inn i gruppen «verden av lovetterlevelse» men hvorvidt Norge faktisk kan sies å tilhøre denne gruppen er usikkert.

Jeg har i oppgaven sett på den norske implementeringer av DLD med både en smal og en bred definisjon av hvem som kan tenkes å være vetoaktører. Med et case som mitt, der det foreligger relativt klare føringer fra EU for hvilken nasjonale endringer som forventes, må jo nødvendigvis det strategiske handlingsrommet for vetoaktøren kunne sies å være noe innskrenket. Non-adapsjon er kanskje ikke en realistisk valgmulighet og vetoaktører som ønsker dette kan ha begrensede muligheter for å få igjennom sitt syn. En annen innvending er at jeg med utgangspunkt i mitt datamateriale ikke har kunnet utforske og analysere en viktig vetoaktør som sannsynligvis har fått gjennomslag for store deler av sine synspunkter og interesser, nemlig Høyre. At Høyre har fungert som fasiliterende vetoaktører er det nok liten tvil om. Vi har også sett at politi- og påtalemyndigheter kan ha fungert som fasiliterende vetoaktører.

I oppgaven har jeg koblet vetoaktører opp mot «passformtesen» i avsnittet om «institusjonelt-misfit». Slik kan det tenkes at en av vetoaktørene (Datatilsynet) kan ha fått gjennomslagskraft for sitt syn i den nasjonale meningsdannelsesprosessen om de personvernmessige sidene ved direktivet. Hammerlin beskriver nettopp dette at direktivets motstandere i den politiske kampen om direktivet oppnådde at bevisstheten rundt personvern og verdien av å bevare friheter og rettigheter innen dette området ble satt på dagsorden. Velgermassene har tidligere ikke brydd seg særlig om personvernspørsmål og borgerrettigheter eller borgerfriheter og når velgermassene ikke bryr seg bryr heller ikke politikerne seg (Hammerlin 2012: 162). Slik kan det kanskje tenkes at i et Datatilsynet kan komme til å spille rollen som vetoaktør i den nasjonale meningsdannelsesprosessen

om DLD og på et mer overordnet plan rette oppmerksomheten mot hvordan man forvalter det politiske prosjektet det liberale demokratiet må kunne sies å være.

Med et lengre tidsperspektivet kan det også tenkes at «kampen» om datalagringsdirektivet ikke er over med den norske implementeringen. Organisasjonen «Digitalt rettsvern» ble stiftet som et svar på Stortingets valg om å implementere DLD. Organisasjonen har som mål at «...*de prinsipielle spørsmålene som implementeringen av datalagringsdirektivet reiser i en demokratisk rettsstat, får en ordentlig og uavhengig behandling i uavhengige domstoler.*»<sup>50</sup> Organisasjonen har satt i gang en kronerulling for å få prøvet direktivet i retten og å få vurdert «*..lovvedtakets holdbarhet etter Grunnlovens og EMKs beskyttelse av retten til fortrolig, privat kommunikasjon og retten til ytringsfrihet.*»<sup>51</sup> Man kan tenke seg at siste ord foreløpig ikke er sagt og at «Digitalt rettsvern» i ettertid kan representere en vetoaktør i den norske implementeringen av DLD.

Det kan også være relevant å se på det jeg har kalt de underliggende teoretisk antakelsene eller implikasjonene europeiseringsteoriene bygger på. Dette handler om de nyinstitusjonalistiske forklaringene på endring. Börzel og Risse viser hvordan endring med denne tilnærmingen kan finne sted som et resultat av læring, endring i ressurstilgang, eller ikke-endring som en følge av institusjonell stabilitet. I Knill og Lehmkhul og Radaellis teorier ses endringsprosesser knyttet til en sosiologisk institusjonalisme som et resultat av EU-instrumenter innen området «soft law»; henholdsvis rammeintegrasjon/«facilitated coordination». Slik ekskluderes endringsprosesser som læring og sosialisering fra situasjoner der andre EU-instrumenter tas i bruk. Vi så at læring og sosialisering kan føre til nasjonal endring ved at aktørenes preferanser endres. Men, selv om en endring av preferanser ikke er nødvendig for at en nasjonal endring kan finne sted i situasjoner der EU f.eks. tar i bruk hierarki, trenger det ikke bety at en endring av preferanser faktisk finner sted også i slike situasjoner.

Det er også viktig å ikke glemme andre avgrensinger jeg har benyttet meg av i denne oppgaven. Jeg

---

<sup>50</sup> <http://www.digitaltpersonvern.no/> sist lest 09-12-11

<sup>51</sup> Se forrige fornote.

har valgt å se på europeisering som en top-down prosess. Dette perspektivet kritiseres bl.a. av Olsen (2002) fordi fokus er en enveis relasjon mellom europeisk og nasjonalt nivå. Europeisering handler i følge Olsen om interaksjon, tilbakemeldinger, gjensidig innflytelse og tilpassing mellom ulike nivåer og institusjoner. Enkle kausale relasjoner finnes sjelden, og analyser av slike har ofte et analytisk og teoretisk rammeverk som opererer med variable som er fastsatt på forhånd og som derfor ikke viser eller forklarer den europeiske endringsdynamikken på en god måte (Olsen 2002: 922). I kapittel 2 beskrev jeg hvordan Börzel forsøkte å kombinere et top-down og et bottom-up perspektiv for å se på europeiseringsprosessene. Dette er en tilnærming som er forenlig med de forutsetninger som ligger til grunn både i «passformtesen» og historisk institusjonalisme, siden det handler om å bevare status quo; opprettholdelse av nasjonale ordninger. Samtidig kan det også være en endringsstrategi siden nasjonale aktørene på den måten kan bruke EU som en katalysator for nasjonal endring. Siden Norge ikke er medlem i EU kan man nok si at Norges muligheter i et bottom-up perspektiv vil være begrensede. Den generelle antakelsen er at Norge har få, formelle muligheter for å laste opp sin policy til EU-nivå som beskrevet ovenfor. Samtidig kommer det (trolig) frem i rapporten<sup>52</sup> fra Europautredningen at norske myndigheter lar være å utnytte det politiske handlingsrommet i EØS-avtalen og at den politiske kanalen er svakt tilkopleet (Klassekampen 14-01-12). Hvordan Norge kan ivareta sine interesser og på denne måten benytte seg av EU som katalysator for endring kan være tema for videre forskning.

Likeledes, som at andre medierende faktorer og et bottom-up perspektiv kunne inkluderes i oppgaven, kunne også andre aspekter ved nasjonal endring vært tatt i bruk. Ved å avgrense nasjonal endring til å handle om implementering av en policy blir fokus en heller formalisert versjon av europeisering. Ved å se på de formelle sidene ved implementering av DLD i Norge har jeg utelatt noe av formålet med direktivet nemlig politi- og påtalemyndigheters muligheter for å forebygge, etterforske og straffeforfølge alvorlig kriminalitet. Dersom fokus f.eks. snarere hadde vært hvordan politi- og påtalemyndigheter oppfattet de nasjonale endringene som følge av en implementering av direktivet og hva dette faktisk medfører av muligheter/begrensinger kunne dette vært et mål for

---

<sup>52</sup> Rapporten legges frem 17-01-12, men noen funn presenteres i Klassekampens lørdagsutgave 14. januar 2012.



nasjonal endring. Dette kan jo være et forskningsspørsmål for fremtidig forskning når direktivet er iverksatt og man har kunnet erfare hva de nasjonale endingene innebærer.

I oppgavens kapittel 3. beskrev jeg hvordan det i case-studier kan være et mål å oppnå kunnskap som peker utover den enheten som undersøkelsen peker på (Thagaard 2002). Dette casets undersøkelsefenomen har vært den norske implementeringen av DLD. Et spørsmål er da om de funn jeg har kommet frem til i denne oppgaven kan si noe mer generelt om hvordan direktiver fra EU implementeres i Norge. Det er min påstand at man ved å ta i bruk europeiseringsteorier kan få innsikt i og belyst noen av de prosesser som settes i gang når direktiver «treffer» Norge og skal implementeres i norsk rett. Jeg har opplevd europeiseringsteorier som en fruktbar tilnærming til studier av nasjonal endring som følge av press fra EU og kanskje særlig for å belyse den norske praksis med en mer begrenset (formell) mulighet for påvirkning av EU enn det medlemslandene har. Samtidig har vi sett at teoriene har liten forklaringskraft alene og at Falkner sannsynligvis har rett når hun omtaler store deler av europeiseringsteorien som «middle range theories». Ingen av teoriene kan alene forklare de nasjonale endingene<sup>53</sup> samtidig som teoriene synes å være «...sometimes true». (Falkner m.fl. 2007: 13). På den annen side vil man kanskje i jakten på en «grand theory» som forklaring finne at:

*«It is hopeless and quixotic to try to determine the overarching independent variable that would (...) determine the essential feature or social structure, or find out the two, three or four couples of concepts (...) that would be sufficient to analyse all social phenomena.»*  
(Boudon 1991: 519-522).

Det kan i den anledning være passende å avslutningsvis vise til forfatteren av ovennevnte sitat og hans påstand om at «middle range theories» rett og slett er det man i andre vitenskaper kaller teorier (Boudon 1991).

---

<sup>53</sup> Hverken i dette caset spesielt og av den grunn sannsynligvis heller ikke for direktiver generelt.

## Litteratur:

- Allern, Sigurd (2001): Flokkdyr på løvebakken?: Søkelys på stortingets presselosje og politikken medierammer. Oslo: Pax Forlag AS
- Bentzen, Siri R. (2009): Theorising top-down Europeanisation. Examining the implementation of the 1992 Maternity directive in Denmark, EU-studies 2, Roskilde: Roskilde Universitetet.
- Bergström, Göran og Borèus Kristina 2005: Textens mening och makt. Lund: Studentlitteratur.
- Boudon, Raymond 1991: Review: What Middle Range Theories are, Contemporary Sociology, Vol. 20 No. 4.
- Börzel, Tanja, 2002: Pace-setting, Foot-dragging and Fence-sitting – MS Responses to Europeanisation, Journal of Common Market Studies, Vol. 40 ( No 2): 193-214
- Börzel, Tanja & Thomas Risse, 2000, When Europe Hits Home – Europeanisation and Domestic Change, European Integration online Papers Vol. 4 ( No 15). Hentet fra: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm>
- Christensen, Tom, Lægreid P, Roness P. G., Røvik K. A. 2009: Organisasjonsteori for offentlig sektor, 2. utgave, Oslo: Universitetsforlaget.
- Cini, Michelle, Borraron, Nieves. P-S. (Eds.), 2010: European Union Politics, Third Edition, London: Oxford University Press.
- Claes, Dag Harald og Førland, Tor Egil 2010: EU Mellomstatlig samarbeid og politisk system, 3. utgave, Oslp: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Falkner, Gerda, Miriam Hartlapp & Oliver Treib 2007: Worlds of compliance – Why leading approaches to the implementation of EU legislation are only “sometimes true theories”, Journal of Political Research 46 (3): 395-416
- Featherstone, Kevin 2003: Introduction – in the name of 'Europe', in Claudio Radaelli & Kevin Featherstone (Eds.) 2003: The Politics of Europeanisation, London: Oxford University Press
- Flyvbjerg, Bent 2006: «Five Misunderstandings about Case-Study Research». Qualitative Inquiry Vol. 12, No. 2, Sage Publications.
- Hammerlin, Joakim 2011: Terror & demokrati, Oslo: Forlaget Manifest AS
- Haverland, Markus 2000: National Adaptation to European Integration – the Importance of

Institutional Veto Points, *Journal of Public Policy* 20 (1): 83-103.

Haverland, Markus 2005: Does the EU cause Domestic Developments? The problem of case selection in Europeanization research, *European Integration online Papers* Vol 19 (No 2). Hentet fra: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2005-002a.htm>

Kaeding, Michael 2007: Better regulation in the European Union: Lost in Translation or Full Steam Ahead? The transposition of EU transport directives across member states. Amsterdam: Leiden University Press

Knill, Christoph & Dirk Lehmkuhl, 1999, How Europe Matters – Different Mechanisms of Europeanisation, *European Integration online Papers* Vol 3 (No 7). Hentet fra: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-007a.htm>

Mathiesen, Thomas 2000: Siste ord er ikke sagt. Schengen og globaliseringen av kontroll. Oslo: Pax Forlag AS

Martinsen, Dorte Sindbjerg 2007: The Europeanisation of Gender Equality, *Journal of European Public Policy* 14 (4): 544-62

Olsen, Johan P 2002: The many Faces of Europeanization. *Journal of Common Market Studies*, 2002 Vol. 40, Issue 4: 921-52.

Piattoni, Simona 2010; The Theory of Multi-level Governance. Conceptual, empirical, and normative challenges. London: Oxford University Press

Radaelli, Claudio 2004: Europeanisation – Solution or Problem? *European Integration online Papers* Vol 8 (No 16). Hentet fra: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm>

Skjervheim, Hans 1996: Deltakar og tilskodar og andre essays, Oslo: Aschehoug

Stake, Robert 1995: The Art of Case Study Research. London: Sage Publications.

Thagaard, Tove 2002. Systematikk og innlevelse. 2. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.

Veggeland, Noralv 2005: Europapolitikk, innenrikspolitikk og kommunene. Oslo: Kommuneforlaget.

Widerberg, Karin 2001: Historien om et kvalitativt forskningsprosjekt. Oslo: Universitetsforlaget.

Yin, Robert K 1994: Case Study Research: Design and Methods (Applied Social Research

Methods). London: Sage Publications.

### **Offentlige publikasjoner:**

Direktiv 2006/24/EF. Om lagring av data gererert eller behandlet med tilveieblivelse af offentlig tilgjengelige elektroniske kommunikationstjenester eller elektroniske kommunikationsnet og om ændring at direktiv 2002/58/EF.

European commision 2011. Report from the comission to the council and the european parliament. Evaluation report on the Data Retention Directive (Directive 2006/24/EC), Brussel: European Commision.

Evaluering av Datatilsynet. Rapport 2011: 8, Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi)

Instilling 292 (2010-2011). Instilling til Stortinget fra utenriks- og forsvarskomiteen, Oslo: Utenriks- og forsvarskomiteen.

Lov 1992-11-27 nr 109: Lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtalen om Det europeiske konomiske samarbeidsområdet (EØS) m.v. (EØS-loven).

Proposisjon 49 L (2010-2011). Endringer i ekomloven og straffeprosessloven mv. (Gjennomføring av EUs datalagringsdirektiv i norsk rett). Oslo: Justis- og politidepartementet.

Proposisjon 50 S (2010-2011). Samtykke til deltakelse i en beslutning om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv 2006/24/EF om lagring av data fremkommet ved bruk av offentlig elektronisk kommunikasjonstjeneste eller elektronisk kommunikasjonsnett (datalagringsdirektivet), Oslo: Utenriksdepartementet.

NOU 2000: 24 «Et sårbart samfunn», Oslo: Justis- og politidepartementet

NOU 2003: 27 «Lovtiltak mot datakriminalitet», Oslo: Justis- og politidepartementet.

NOU 2004: 6 «Mellom effektivitet og personvern. Politimetoder i forebyggende øyemed» Oslo: Justis- og politidepartementet

NOU 2009: 1 «Individ og integritet», Oslo: Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

### **Nettsteder det vises til i oppgaven:**

Aftenpostens hjemmesider om press fra EU og implementering av DLD

<http://www.aftenposten.no/meninger/leder/Press-om-datalagring-6273938.html#.TxGBDE-7HXE>

Bloggen liberaleren av Håkon Haugli stortingsrepresentant for Ap. Om bakgrunn for DLD  
<http://www.liberaleren.no/2008/05/19/the-data-retention-directive-will-it-make-a-difference/>

Computerworld om Difis rapport om Datatilsynet.  
<http://www.idg.no/computerworld/article225150.ece>

Dagens Næringslivs hjemmeside om den norske implementeringen av DLD  
<http://www.dn.no/forsiden/kommentarer/article2030818.ece>

Datatilsynets hjemmesider.  
[http://www.datatilsynet.no/templates/AboutPage\\_\\_\\_\\_\\_220.aspx](http://www.datatilsynet.no/templates/AboutPage_____220.aspx)

Difis hjemmesider. Rapporten om Datatilsynet finnes her:  
<http://www.difi.no/artikkel/2011/03/difi-rapporter-2011>

Digitalt personverns hjemmeside:  
<http://www.digitaltpersonvern.no/>

ESAs hjemmeside om implementeringsrater:  
<http://www.eftasurv.int/press--publications/press-releases/internal-market/nr/1531>

Nettstedet til de forskningsetiske komiteer. Om etiske retningslinjer i samfunnsfag og humaniora.  
<http://www.etikkom.no/no/FBIB/Introduksjon/Innforing-i-forskningsetikk/Humaniora-samfunnsfag-juss-og-teologi/>

Nettstedet hardware.no, forbrukernettside om bl.a. computerutstyr. Her om datalagringsdirektivet og demonstrasjonen mot direktivet.  
[http://www.hardware.no/artikler/demonstrasjon\\_mot\\_dld/80481](http://www.hardware.no/artikler/demonstrasjon_mot_dld/80481)

Høyres hjemmesider. Avtalen inngått mellom Høyre og Arbeiderpartiet.  
[http://www.hoyre.no/www/aktuelt/nyheter\\_fra\\_hoyre/Avtale+om+Datalagringsdirektivet+-+Kortversjon.d25-TwtbYZy.ips](http://www.hoyre.no/www/aktuelt/nyheter_fra_hoyre/Avtale+om+Datalagringsdirektivet+-+Kortversjon.d25-TwtbYZy.ips)

NRKs hjemmesider. Om utsettelse av innføring av dalatalgringsdirektivet  
<http://www.nrk.no/nyheter/norge/1.7830059>

Regjeringens hjemmesider. Europaortalen om gjennomføring av direktiver i norsk rett:  
<http://www.regjeringen.no/nb/sub/europaportalen/norsk-europapolitikk/europafakta/05---Gjennomforing-av-direktiver.html?id=487389>

Soria Moria II på SVs hjemmesider.  
<http://sv.no/Forside/Politikken/Soria-Moria-II/Kap-5-Samferdsel>

VGs nettsider, [www.vg.no](http://www.vg.no).

- om avtalen mellom Arbeiderpartiet og Høyre: <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/norsk-politikk/artikkel.php?artid=10099645>

Wikipedia;

- om a-nummer: <http://no.wikipedia.org/wiki/A-nummer>
- om ip-adressen: <http://no.wikipedia.org/wiki/IP-adresse>
- om DLD: <http://no.wikipedia.org/wiki/DLD>
- om den «nordiske modellen»: [http://no.wikipedia.org/wiki/Den\\_nordiske modellen](http://no.wikipedia.org/wiki/Den_nordiske modellen)

### **Nettsteder for oppgavens datamateriale og (deler av) teoretisk bakgrunnsmateriale:**

European Integration Online Papers er et såkalt peer-reviewed, interdisiplinær E-magasin innen forskning om europeisk integrasjon. Artikkene til Börzel og Risse, Haverland, Knill og Lehmkhul og Radaelli er hentet herfra. Elektronisk lenke til artikkene i litteraturlisten ovenfor.

På regjeringens nettsider kan alle dokumenter om regjeringens høring lastes ned herfra:  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/sd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2010/horing---datalagring.html?id=590001>