

DFØ-rapport 2024:8

Både vaktbikkje og førerhund?

En evaluering av Datatilsynet

Forord

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har på oppdrag for Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet evaluert Datatilsynet.

Vi vil takke alle som har bidratt til datainnsamlingen. En spesiell takk til deltakerne i referansegruppen for viktige innspill både til datainnsamling og tolkning av data.

DFØ står ansvarlig for innholdet i rapporten. Avdelingsdirektør Liv Mari Hatlen har vært prosjektansvarlig. Arbeidet med rapporten har vært utført av Lars Hugo Andersen (inntil 1. april), Eivor Bremer Nebben og Ingunn Botheim (prosjektleder).

Oslo, 15. august 2024

Hilde Nakken

Divisjonsdirektør

Innhold

Forord	1
Sammendrag.....	5
1 Innledning	9
1.1 Bakgrunn.....	9
1.2 Mål og problemstillinger	9
1.3 Avgrensning	12
1.4 Metode og datagrunnlag	12
1.5 Leseveiledning.....	15
2 Datatilsynet og personvernregelverket.....	16
2.1 Personvernmyndighetene.....	16
2.2 Personvernregelverket.....	16
2.2.1 Et regelverk for å møte den teknologiske utviklingen	16
2.2.2 Personvernforordningen gjelder likt i alle EU/EØS-land.....	17
2.2.3 Et omfattende regelverk som stiller store krav til både Datatilsynet og behandlingsansvarlige	17
2.3 Datatilsynets virkemidler	18
2.4 Datatilsynets organisering	19
3 Resultater, roller og oppgaver	20
3.1 Et synlig tilsyn som setter personvern på dagorden	20
3.2 Sterk vekst i oppgavemengde - mange små saker tar (for) mye tid	20
3.3 Aktive internasjonalt	22
3.4 Lett tilgjengelig veileder, men for lite konkret	23
3.4.1 Virksomhetene etterlyser mer løsningsorientert veiledning	24
3.4.2 Sandkassa oppleves nyttig, men kan utnyttes enda bedre	25
3.5 Bred enighet om at tilsyn er nyttig og bør prioriteres	26
3.6 Etterlyser mer dialog også i tilsynsrollen.....	27
3.7 Datatilsynet skal balansere ulike roller	28
3.7.1 Omtaler ikke lenger seg selv som ombud.....	28
3.7.2 Å kombinere veiledning og tilsyn oppleves ikke som noe problem, men aktiviteter som utfyller hverandre	29
3.7.3 Ulike hensyn avveies ikke alltid godt nok?	29
4 Interne faktorer som påvirker resultatene	31
4.1 Vekst i antall ansatte, men fortsatt en liten virksomhet	31

4.2 Høy, men sårbar kompetanse	32
4.3 Alle roser arbeidsmiljøet	34
4.4 Digitale støttesystemer utnyttes ikke godt nok	34
4.5 Lite oppmerksomhet om ledelse og virksomhetsstyring	35
4.6 Organiseringen fungerer ikke optimalt	37
5 Eksterne faktorer som påvirker resultatene	39
5.1 Sterkt og detaljert styrt av GDPR	39
5.2 Godt forhold til departementene, men begrenset kontakt med JD.....	40
5.3 Personvernemnda gir føringer for Datatilsynets arbeid	40
5.4 Datatilsynet har grenseflater mot mange aktører.....	41
5.5 Utviklingstrekk og utfordringer i tiden fremover	42
6 Vurderinger og anbefalinger	45
6.1 Er Datatilsynet rustet til å møte utfordringene?.....	45
6.2 Datatilsynets rolle - vaktbikkje eller førerhund?	45
6.2.1 Lengre ut på kvisten?.....	45
6.2.2 En mer dialogbasert arbeidsform	46
6.2.3 I større grad være konstruktiv (og kritisk) medspiller for å løse store samfunnsutfordringer?	48
6.3 Behov for å sikre ressurser til viktige oppgaver.....	49
6.3.1 Saksbehandlingstiden må ned!.....	49
6.3.2 Datatilsynet bør ta en tydeligere faglig rolle	49
6.3.3 Datatilsynet bør styrkes ressursmessig	50
6.4 Behov for effektivisering.....	51
6.4.1 Flere ressurser løser ikke alle utfordringer	51
6.4.2 Behov for tydeligere styring og ledelse.....	51
6.4.3 Ta i bruk styrings- og støttesystemer.....	52
6.5 Organisering og kompetanse må tilpasses fremtidige behov	52
6.5.1 Rollebevissthet er viktigere enn organisatorisk skille mellom ulike oppgaver.....	52
6.5.2 Organiseringen må legges til rette for at kompetanse og ressurser brukes best mulig	53
6.5.3 Behov for å opprettholde fagkompetansen og sikre forvaltningskompetansen....	54
6.6 Hvor er den «store» personverndiskusjonen?	55
6.6.1 Personvern er ikke bare et spørsmål om juss, men også om politikk	55
6.6.2 Departementene må komme enda mer på banen	55
6.6.3 Behov for mer faglig dialog mellom departementene og Datatilsynet	57

6.6.4 Behov for å vurdere Personvernnemnda?	58
6.7 Hovedkonklusjon og oppsummerte anbefalinger	58
Referanseliste	60
Vedlegg 1	61
Vedlegg 2	63
Vedlegg 3	65
Vedlegg 4	67

Sammendrag

Rask teknologisk utvikling gir nye utfordringer for personvernet. Etter at GDPR ble innlemmet i norsk lovgivning i 2018 har Datatilsynet fått mange nye oppgaver. DFØs evaluering viser at Datatilsynet oppnår mye med begrensede ressurser. Evalueringen slår fast at det er behov for å styrke Datatilsynet ressursmessig. Samtidig må det stilles tydelige krav om effektivisering av arbeidet og at Datatilsynet blir en konstruktiv medspiller for å finne løsninger som forener hensynet til personvern mot andre hensyn når det er nødvendig.

DFØ har på oppdrag fra Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet evaluert Datatilsynet. Evalueringen skal besvare to hovedspørsmål:

- Hvordan ivaretar Datatilsynet sine roller og oppgaver?
- Hvilke forbedringer er det behov for i lys av fremtidige utfordringer på personvernområdet?

Våre hovedfunn

Datatilsynet oppnår mye med knappe ressurser

Selv om Datatilsynet har vokst betydelig de siste årene, er de fremdeles en liten virksomhet, men som setter et klart spor etter seg. De er tydelige og synlige i media og setter personvern på dagsorden i ulike kanaler. De er svært aktive internasjonalt, både inn mot arbeidet i EU-organet (EDPB) og ved å føre saker mot internasjonale teknologiselskaper som Meta og Grindr. Også «Regulatorisk sandkasse for kunstig intelligens» og et bredt anlagt kommunetilsyn i 2023, er tiltak som blir lagt merke til.

Mange små saker som tar for mye tid

Det har vært en sterk økning i antall klagesaker, avviksmeldinger og innsynsbegjæringer siden GDPR ble innført. Dette har ført til at Datatilsynet er svært styrt av innboksen og i for liten grad får utnyttet mulighetene til å drive mer konkret veiledning, mer tilsyn og samarbeide mer med andre statlige myndigheter.

Virksomhetene etterlyser mer konkret og løsningsorientert veiledning

Det er en utbredt oppfatning blant virksomhetene vi har intervjuet at Datatilsynet er for lite opptatt av å synliggjøre og utforske handlingsrommet i regelverket. Virksomhetene etterlyser klarere råd om hvordan de mer konkret kan ivareta personvernreglene i en gitt situasjon. Den regulatoriske sandkassa trekkes av mange fram som en form for løsningsorientert veiledning som bør brukes enda mer.

Ulike hensyn avveies ikke alltid godt nok?

Representanter for ulike samfunnssektorer har gitt uttrykk for at Datatilsynet i for liten grad bidrar for å finne løsninger på viktige samfunnsproblemer der hensynet til personvern hindrer deling av data. Datatilsynet selv viser til at de stadig vurderer problemstillinger der ulike hensyn vurderes mot hverandre, men at dette dels er et spørsmål om kapasitet og dels at de må bli invitert (tidlig nok) inn i prosessen. I tillegg understreker de at Datatilsynets

samfunnsoppdrag er å ivareta hensynet til personvernet, og dersom dette kommer i konflikt med andre viktige hensyn må dette løftes til en politisk debatt om hva som skal tillegges største vekt.

Lite oppmerksomhet om ledelse og virksomhetsstyring

I løpet av få år har saksmengden vokst kraftig. Saksbehandlingstiden på klagesaker er på rundt ett år. Datatilsynet har vokst i antall medarbeidere og i omfang av oppgaver, men ledelse, arbeidsformer og støttesystemer er ikke helt tilpasset denne endringen. Datatilsynet mangler et godt styringssystem og det er lite tradisjon for at ledere er tydelige på prioriteringer overfor medarbeidere og stiller krav til saksbehandlingstid. Datatilsynet har imidlertid satt i gang flere utviklingstiltak for å effektivisere saksbehandlingen, og innfører et nytt, helhetlig styringssystem.

DFØs vurderinger og anbefalinger

Etter vår vurdering kan Datatilsynet vise til gode – og til dels imponerende – resultater på flere områder. Det er derfor mye det er viktig å bevare i Datatilsynets virksomhet. Ikke minst den aktive og synlige rollen de har utad og den tydelige rollen de tar ved å sette personvern på dagorden.

I en evaluering blir det likevel mest oppmerksomhet om forbedringsbehov. Vi vil i det følgende trekke frem de forbedringsområdene vi mener er viktige for at Datatilsynet skal kunne ivareta rollene sine, møte utfordringene og oppnå ønskede resultater i tiden fremover.

Datatilsynet bør være både en vaktbikkje og en førerhund

Den raske teknologiske utviklingen aktualiserer spørsmålet om hvilken rolle Datatilsynet skal ta. Hvor går balansen mellom det å passe på, kontrollere og reagere på at regelverket brytes og det å hjelpe og veilede virksomhetene i å etterleve regelverket? Og ikke minst, hvor langt kan Datatilsynet gå i å veie hensyn mot hverandre og hjelpe virksomhetene i å finne praktiske løsninger?

Etter vår vurdering er det viktig at Datatilsynet i større grad gir mer konkret og løsningsorientert veiledning. I mange tilfeller er det behov for at Datatilsynet setter foten ned og sier stopp. Men det er samtidig behov for at virksomhetene tilbys hjelp til hvordan de skal komme videre.

En mer dialogbasert arbeidsform

Datatilsynet bør etterstrebe en mer dialogbasert arbeidsform både i tilsyn og veiledning. Dersom Datatilsynet skal gå mer i dialog med den enkelte virksomhet om mulige løsninger, vil det stille nye krav til kapasitet, men også nye krav til ledere og medarbeidere hva angår kompetanse, trygghet og rollebevissthet. Medarbeiderne må være trygge nok til å gi råd, og samtidig formulere dem slik at det ikke binder dem opp ved senere tilsyn.

Økt samarbeid med andre for å løse store samfunnsutfordringer

På noen områder er det ekstra viktig at Datatilsynet engasjerer seg og går inn som en aktiv medspiller for å forsøke å finne en løsning. Dette er områder der det er helt avgjørende viktig for samfunnet å finne en løsning og som vil kreve at den enkelte virksomhet må se ut over

eget samfunnsoppdrag. Det gjelder for eksempel økonomisk kriminalitet eller behov for å dele data mellom ulike etater for å ivareta behovene til sårbare barn og unge. Eierdepartementet har ansvar for at Datatilsynet settes opp slik at de har ressurser til å inngå i et slikt samarbeid når det er nødvendig, og de må bidra til at Datatilsynet inviteres inn i slike prosesser.

Datatilsynet bør ta en tydeligere faglig rolle

Datatilsynets rolle som et sterkt og troverdig fagorgan er viktigere enn noen gang. For å håndtere de store utfordringene som kommer med digitalisering må de være aktive faglige medspillere både opp mot departementene og på de ulike sektorområdene som blir berørt. Det innebærer blant annet å bruke den samlede kunnskapen de har fra tilsyn, avviksmeldinger, klagesaker og veiledning til å belyse hvilke forutsetninger som må være til stede for at ulike typer virksomheter skal kunne ivareta personvern på en god måte.

Datatilsynet bør styrkes ressursmessig

For å møte behovet for å ivareta en faglig rolle i sterkere grad, styrke tilsynsvirksomheten og bidra med konstruktiv og kritisk veiledning på mange ulike samfunnssektorer er det etter vår vurdering behov for å styrke Datatilsynet ressursmessig. Det er vanskelig for oss å anslå konkret hvor stort behovet er for økte ressurser. Vi mener Datatilsynet må komme med et konkret innspill til DFD i forbindelse med budsjettprosessen. Da blir det viktig å synliggjøre hva de bruker tiden på i dag, hvor stor den økte oppgavemengden er og hva ressursbehovet er fremover.

...men samtidig må det stilles tydelige krav til effektivisering av arbeidet

Saksbehandlingstiden på klager til Datatilsynet er etter vår vurdering uakseptabel lang. Uten endringer i arbeidsformer, arbeidsprosesser og en tydelig prioritering og styring av oppgavene, vil økte ressurser ikke gi tilstrekkelig effekt på blant annet saksbehandlingstiden på klagesaker.

Behov for tydeligere styring og ledelse og gode støttesystemer

Etter vår vurdering er det viktigste forbedringspunktet knyttet til styring og ledelse. Det er behov for klarere prioriteringer, sterkere styring og tydeligere forventninger overfor medarbeidere fra ledernes side om hvor mye tid som bør brukes på den enkelte sak. Nytt styringssystem og gode maler er en viktig forutsetning for at Datatilsynet skal kunne jobbe mer effektivt, og dette er noe vi oppfatter at Datatilsynet nå vil få på plass.

Rollebevissthet er viktigere enn organisatorisk skille mellom ulike oppgaver

Det har vært reist spørsmål om det bør være et klarere skille mellom ulike oppgaver som f.eks. veiledning og tilsyn for å hindre rollekonflikter. Etter vår vurdering vil strenge organisatoriske skiller først og fremst bety lite effektiv bruk av den samlede kompetansen og kapasiteten i Datatilsynet. Vi vil imidlertid peke på betydningen av at Datatilsynets medarbeidere er tydelige på rammene for den veiledningen de gir, og er bevisste på at de i tilsynet og klagebehandlingen utøver myndighet i kraft av et regelverk. Det må de også kommunisere til sine brukergrupper.

Personvern er ikke bare et spørsmål om juss, men også om politikk

Det er behov for å løfte spørsmål om personvern til en offentlig og politisk diskusjon. Selv om Datatilsynet har et hovedansvar i å fremme et godt personvern, må det ikke bli slik at Datatilsynet «eier» personverndiskusjonen. Med den raske teknologiske utviklingen vil det oppstå behov for deling av data på stadig nye områder og med nye formål. Når det oppstår et behov for deling av personopplysninger på kritiske områder trenger vi en balansert og opplyst debatt om hvordan personvern som verdi skal avveies og balanseres mot det som eventuelt går tapt hvis man ikke får mulighet til å dele data.

Departementene bør komme enda mer på banen

Datatilsynet er administrativt underlagt Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (DFD), mens Justis- og beredskapsdepartementet (JD) er ansvarlig departement for personopplysningsloven. Datatilsynet skal være faglig uavhengig i sin myndighetsutøvelse, men vi vil understreke betydningen av at departementsnivået også er aktive overfor EU når personvernregelverket skal videreutvikles og annet EU-regelverk som berører personvern skal utvikles.

Både personvernkommissjonen og Datatilsynet etterlyser en offentlig og politisk diskusjon om personvern, noe som understøtter betydningen av at de ansvarlige departementene er synlige og aktive når personvern er tema.

DFØ anbefaler

- Datatilsynet bør forsterke rollen som en konstruktiv, løsningsorientert og kritisk veileder overfor målgruppene.
- Datatilsynet bør styrke sin faglige rolle både opp mot departementene og på de ulike sektorområdene som blir berørt.
- Datatilsynet bør styrke samarbeidet med andre offentlige myndigheter – både med tanke på strategisk samarbeid og overføring av kompetanse, men også for å være en aktiv medspiller for å løse store samfunnsutfordringer.
- Ombudsrollen bør fjernes fra instruksen for Datatilsynet og det bør heller legges vekt på den faglige rollen som premissgiver overfor departementene og faglig rådgiver til forvaltningen og allmennheten.
- Datatilsynet bør styrkes ressursmessig for å videreutvikle den faglige rollen, for å ivareta behovet for mer konkret og løsningsorientert veiledning og for å forsterke arbeidet med dialogbasert tilsyn.
- Datatilsynet må effektivisere arbeidet gjennom tydeligere styring og ledelse og bruk av støttesystemer.
- De ansvarlige departementene bør ta en enda mer aktiv og synlig rolle i å løfte spørsmål om personvern til en offentlig og politisk diskusjon. I den sammenheng mener DFØ at det kan være behov for en egen vurdering av det todelte departementsansvaret, der erfaringer med dagens organisering blir grundig belyst.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

I 2011 gjennomførte daværende Difi en evaluering av Datatilsynet (Rapport 2011:8). Siden da har personvernfeltet gjennomgått en betydelig utvikling. I 2018 ble personvernforordningen gjennomført i norsk rett. Regelverket har hatt stor betydning for hvilken rolle personvern har i samfunnet og hvordan private og offentlige virksomheter jobber med etterlevelse av regelverket.

Nye krav og oppgaver har medført endring og tilpasning hos alle europeiske datatilsynsmyndigheter, også det norske. Datatilsynet har fra 2015 til 2022 vokst fra 43 til 64 årsverk. Budsjettet har i samme periode økt fra 37,6 mill. kroner til 70,9 mill. kroner. Samtidig har oppgavene blitt betydelig flere og mer kompliserte. Ivaretagelse av disse oppgavene på en god måte stiller store krav til tilsynets organisering, interne arbeidsprosesser, rutiner og prioriteringer.

I september 2022 leverte Personvernkommissjonen sin rapport i NOU 2022: 11 *Ditt personvern - vårt felles ansvar*. Kommisjonen konkluderte blant annet med at det er et klart behov for å styrke Datatilsynet, men uten nærmere konkretisering av behovet.

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (DFD) - da Kommunal- og distriktsdepartementet – trengte et godt faglig grunnlag for å kunne vurdere omfanget og arten av det samlede ressursbehovet. På denne bakgrunnen ba departementet DFØ om å foreta en evaluering av Datatilsynet.

1.2 Mål og problemstillinger

Formålet med evalueringen har vært todelt. For det første ønsket DFD å få et godt grunnlag for å videreutvikle og drive god etatsstyring, herunder vurdere om Datatilsynet har nødvendige forutsetninger (ressurser og organisering) for å utføre oppgavene sine i henhold til regelverket, ev. med konkrete anbefalinger om justeringer. Det har også vært et mål at resultatene fra evalueringen skal kunne brukes som grunnlag i det løpende budsjettarbeidet i DFD.

Videre var det ønskelig at evalueringen skulle gi Datatilsynet et kunnskapsgrunnlag og konkrete anbefalinger for å drive organisasjonsutvikling, herunder å vurdere organisering og ev. behov for endringer i kompetansesammensetning, slik at virksomheten er best mulig rustet til å møte både faglige og administrative utfordringer fremover.

Utdyping av problemstillinger

Evalueringen skal besvare to hovedproblemstillinger:

1. Hvordan ivaretar Datatilsynet sine roller og oppgaver?
2. Hvilke forbedringer er det behov for, sett i lys av fremtidige utfordringer på personvernområdet?

Evalueringen skulle belyse hvordan Datatilsynet ivaretar sine ulike roller og hvordan de balanserer oppgaver og roller som kan komme i konflikt med hverandre. Dette gjelder spesielt forholdet mellom rådgivnings/veiledningsrollen, tilsynsrollen og ombudsrollen. På denne bakgrunn har det vært ønskelig å undersøke nærmere om den interne organiseringen av oppgavene i Datatilsynet er hensiktsmessig og bidrar til en mest mulig formåls- og kostnadseffektiv oppgaveløsning.

Evalueringen skulle også vurdere ressursituasjonen i Datatilsynet. Ett viktig tema har vært hvilke type oppgaver Datatilsynet nedprioriterer som følge av ressursmangel, herunder oppgavens omfang og mulige konsekvenser av prioriteringene. Et annet spørsmål har vært hvorvidt Datatilsynet har de riktige ressursene (f.eks. sammensetning av kompetanse og riktige støttesystemer) til å løse oppgavene sine. Et tredje spørsmål har vært om Datatilsynet har effektive arbeidsformer, dvs. om de benytter medarbeidernes kapasitet og kompetanse best mulig, om de har effektive rutiner for saksbehandling mm.

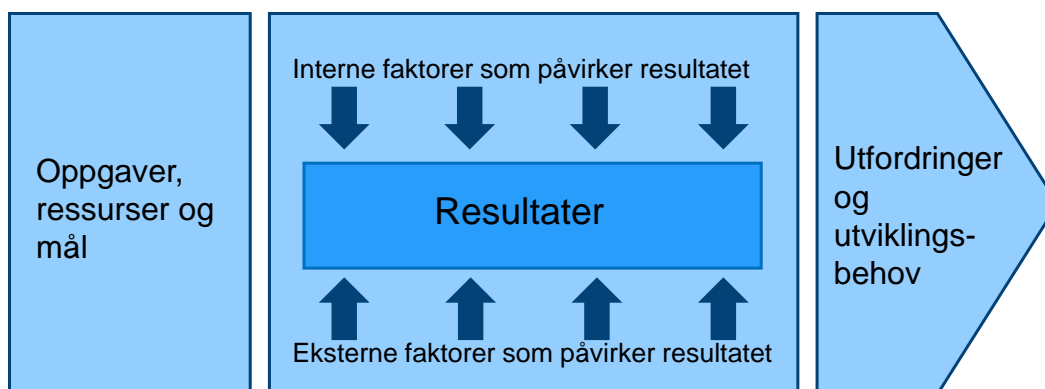
Evalueringen skulle videre inneholde en vurdering av om, og ev. hvordan, det todelte departementsansvaret, det vil si lovansvar i JD og administrativt ansvar og forskriftsansvar i DFD, påvirker Datatilsynets evne til å utføre sine oppgaver.

Et siste viktig tema i evalueringen har vært å belyse hvilke fremtidige behov og utfordringer Datatilsynet står overfor, og hva som eventuelt bør endres for å bidra til at Datatilsynet kan møte dem.

Analysemodell

Vi har benyttet den samme analysemodell som ble brukt i evalueringen av Datatilsynet i 2011. Modellen er utviklet av Statskontoret i Sverige og benyttes i deres analyser av statlige virksomheter.

Figur 1 Analysemodell



Modellen består av fire analysemomenter:

1. Hva er Datatilsynets oppgaver, ressurser og mål?

Dette dreier seg bl.a. om hvordan de ulike rollene blir ivaretatt og hvilke oppgaver som prioriteres.

Sentrale spørsmål er:

- Hvordan ivaretar Datatilsynet sine ulike roller (tilsyn, veiledning, ombud)?
- Hvordan har utviklingen vært over tid – vektlegging av rollene?
- Hvordan har utviklingen i antall ansatte og tilgjengelig budsjett vært?
- Hvordan er ressursfordelingen (tidsbruk) på ulike oppgavetyper?

2. Hvilke resultater oppnår Datatilsynet?

Dette dreier seg om hva som kommer ut av de ressursene Datatilsynet tildeles og innsatsen til de ansatte; bl.a. i form av vedtak, høringer, veiledning og informasjonstiltak. Det omfatter også antall henvendelser, antall klager, antall saker sendt til Personvernemnda og antall oppslag på Datatilsynets hjemmesider.

3. Hvordan påvirker interne og eksterne faktorer resultatene?

a) Interne faktorer: bla. organisering, arbeidsformer, ledelse, kompetanse, styring, utviklingsarbeid, personalpolitikk, kommunikasjon.

Sentrale spørsmål er:

- Hvordan fungerer dagens organisering av Datatilsynet?
- Har Datatilsynet den riktige kompetansen til å fylle de ulike rollene?
- Er arbeidsformene i Datatilsynet effektive?
- Hvilke støttesystemer har Datatilsynet, og hvordan fungerer de?

b) Eksterne faktorer: bla. teknologiutvikling, forholdet til Personvernemnda, forholdet til DFD og Justis- og beredskapsdepartementet (JD), forholdet til Stortinget, forholdet til målgruppene, kompetanse og bevissthet om personvernsspørsmål i befolkningen og i målgruppene.

Sentrale spørsmål er:

- Hvordan påvirker styringen fra DFD Datatilsynets muligheter til å nå ønskede resultater?
- Hvordan påvirker det todelte departementsansvaret, det vil si lovansvar i JD og administrativt ansvar og forskriftsansvar i DFD, Datatilsynets evne til å utføre sine oppgaver?
- Hvordan påvirker teknologiutviklingen Datatilsynets oppgaver og resultater?
- Hvordan påvirker utviklingen i ulike bransjer/sektorer Datatilsynets oppgaver og resultater?
- Hvordan er samhandlingen med samarbeidspartnere?

4. Hvilke utfordringer og utviklingsbehov vil være spesielt viktige for Datatilsynets virksomhet i tiden fremover?

I denne delen av analysen gjøres en sammenfattende vurdering ut fra de funn og vurderinger som er gjort under de foregående tre momentene i analysemodellen. Det handler om å få frem hvilke områder som kommer til å være viktige for at Datatilsynet skal kunne ivareta rollene sine og oppnå ønskede resultater i tiden fremover.

I tillegg ser vi på om det er utviklingstrekk i samfunnet som vil påvirke Datatilsynets roller og oppgaver i tiden fremover (f.eks. teknologisk utvikling, kriminalitetsutvikling, regelverksendringer, endringer i folks oppfatninger). Utviklingstrekkene vil også kunne få betydning for hvordan Datatilsynet bør organiseres, hva slags kompetanse virksomheten bør ha, hvilke arbeidsformer som bør benyttes og hvordan styringen fra DFD bør være.

1.3 Avgrensning

Personvernkommissjonen tar i sin utredning til orde for at andre myndigheter enn Datatilsynet bør veilede om og føre tilsyn med alle personvernspørsmål som direkte er knyttet til deres myndighetsområde, uavhengig av om det handler om sektorspesifikk personvernregulering eller om den generelle personvernlovgivningen. Kommisjonen understreker at slik veiledning vil komme på toppen av Datatilsynets veiledning og at Datatilsynet alltid vil ha tilsynskompetanse. Evalueringen er avgrenset mot spørsmålet om delt veilednings- og tilsynskompetanse etter det generelle personvernregelverket. Evalueringen har derfor ikke sett på hvorvidt det kan være hensiktsmessig å gi andre myndighetsorganer kompetanse til å utføre oppgaver etter personvernforordningen.

Evalueringen er også avgrenset mot vurderinger av Datatilsynets myndighetsutøvelse. Dette betyr at de faglige vurderingene og innholdet i tilsynets vedtak og rapporter ikke har vært gjenstand for evaluering.

Prosjektet skulle vurdere Datatilsynets ressursituasjon, særlig sett i lys av fremtidige utfordringer og behov. Vi har ikke hatt tilgang til data om dagens ressursbruk i form av tidsbruk på ulike oppgaver og det er også usikkerhet knyttet til hva fremtidige behov faktisk vil være. Våre vurderinger om Datatilsynets ressursituasjon har derfor tatt utgangspunkt i tilgjengelig informasjon om Datatilsynets produksjon og resultater, informantenes vurderinger av ressursbruk og framtidige behov, samt sammenligning med andre lands personvernmyndigheter, i første rekke Danmark og Sverige. På denne bakgrunn har vi gitt en overordnet vurdering av ressursbehovet fremover.

1.4 Metode og datagrunnlag

Det viktigste datagrunnlaget for evalueringen har vært gjennomgang av dokumenter og intervjuer. I tillegg har vi underveis hatt flere møter/seminarer med Datatilsynet og referansegruppen for prosjektet der funn har blitt presentert og diskutert. Vi vurderte å gjennomføre spørreundersøkelser både med Datatilsynets medarbeidere og med eksterne informanter. Vi konkluderte imidlertid med at denne type breddeinformasjon kunne nås gjennom andre kilder – det vil si en bred intervjurunde i Datatilsynet, bruk av medarbeiderundersøkelsen i Datatilsynet fra 2023 og bruk av Datatilsynets kunnskap fra deres egen innspillrunde med offentlig og private virksomheter høsten 2023 i forbindelse med prosjekt Kvist.

Dokumentgjennomgang

Styringsdokumenter, som budsjettproposisjoner, tildelingsbrev, instruks og årsrapporter, har gitt et viktig informasjonsgrunnlag. Spesielt har gjennomgang av Datatilsynets årsrapporter hatt stor verdi for å kartlegge utviklingen i budsjett, antall ansatte og produksjonen.

Personvernkommissjonens rapport (NOU 2022:11) har gitt et viktig bakteppe til evalueringen, og har vært hyppig brukt som kilde for å forstå hvilken plass personvern har i det norske samfunn i dag og hvilke utfordringer vi står overfor.

Vi har også hatt stor nytte av tidligere *evalueringer, kartlegginger og prosjektrapporter*. Difis evaluering fra 2011 gir et viktig referansepunkt, og vi har også brukt samme analysemodell som den gang (Difi 2011). Dette gir oss mulighet til å sammenligne utviklingen over tid. Tilsvarende har Statskontorets myndighetsanalyse av Datainspeksjonen - Datatilsynets svenske søsterorganisasjon vært nyttig for en internasjonal sammenligning av Datatilsynets rolle og oppgaver (Statskontoret 2020), i likhet med rapporter fra European Data Protection Board (EDPB) om organisering, ressursbruk og produksjon i de europeiske datatilsynene (EDPB 2021). Datatilsynet sandkasse for kunstig intelligens ble evaluert av Agenda Kaupang (Agenda Kaupang 2023) og Datatilsynet har gjort en kartlegging av brukerens behov for veiledning – Prosjekt Kvist (Datatilsynet 2024a). Begge disse rapportene har vært viktige kunnskapsgrunnlag inn i denne evalueringen.

Datatilsynet får mye oppmerksomhet i *media*, både gjennom egne og andres utspill og innlegg. Dette har vært et verdifullt inntak til å få økt innsikt i de, til dels kryssende, forventningene som Datatilsynet står overfor. Datatilsynet er selv aktiv i sosiale medier. De har blant annet siden 2020 hatt sin egen podkast-serie «Personvernpodden», som vi også har hatt nytte av å lytte inn på.

Intervjuer

Intervjuer har vært en viktig kilde til informasjon om hvordan Datatilsynet fungerer.

Internt i Datatilsynet har vi hatt 23 intervjuer – det har vært representanter fra alle nivå i organisasjonen, fra alle faggrupper og organisasjonsenheter. Utvalget ble gjort av Datatilsynet selv, men i dialog med oss.

Mer krevende har det vært å velge ut eksterne informanter. Datatilsynet har et bredt nedslagsfelt. Målgruppen omfatter både private og offentlige virksomheter. Det er foreninger og ideelle organisasjoner, statlige og kommunale virksomheter, store internasjonale konsern og små nasjonale bedrifter. Vi satte opp en bruttoliste med ulike kategorier eksterne informanter vi mente det var viktig å få innspill fra og kom i dialog med vår oppdragsgiver, DFD, fram til et utvalg.

Vi endte med et utvalg på 15 eksterne informanter. Disse utgjør god blanding fra offentlig og privat virksomhet og ulike sektorer og næringer er representert, og vi mener at vi med dette har fått et utvalg informanter som belyser ulike sider ved Datatilsynets virksomhet. En liste over informanter ligger i vedlegg 1.

Intervjuene ble gjennomført dels som enkeltintervjuer og dels som gruppeintervjuer. Intervjuene med medarbeidere i Datatilsynet ble gjennomført fysisk i Datatilsynets lokaler, mens de fleste intervjuer med eksterne informanter ble gjennomført på Teams. Vår vurdering er at det ikke har hatt noen betydning om intervjuene har vært gjennomført fysisk eller på Teams. Intervjuene har vært semistrukturerte, bygd opp rundt en intervjuguide som ligger vedlagt (vedlegg 2 og 3).

Møter og innlegg underveis i evalueringen

Vi har underveis i evalueringen hatt flere *møter med Datatilsynet* der vi har presentert foreløpige funn og konklusjoner. Ett av formålene med evalueringen var at den kunne brukes av Datatilsynet i utviklingen av egen organisasjon. I tråd med dette har vi hatt møter både med utvidet ledergruppe (mars 2024) og hele personalgruppa (mai 2024). Diskusjonen i disse møtene ga oss økt innsikt i Datatilsynets oppgaver og rolleforståelse og har dermed også vært en viktig del av datainnsamlingen.

Prosjektet har også hatt en *referansegruppe* som har gitt viktige innspill til både datainnsamling og tolkning av data. Referansegruppa har hatt tre møter, og har bestått av:

- Line Coll, direktør i Datatilsynet
- Øyvind Molven, lovrådgiver i JD
- Åste Marie Skullerud, avdelingsdirektør i DFD
- Mari Bø Haugstad, leder Personvernemnda
- Kari Gimmingsrud, Juristforbundet
- Frode Danielsen, direktør i Digitaliseringsdirektoratet
- Asbjørn Finstad, avdelingsdirektør strategisk IKT og digitalisering i KS
- Trond Rønningen, direktør i Forbrukertilsynet
- Nils Ola Widme, næringspolitisk direktør Abelia
- Anne Eidsaa Hamre, Datatilsynet (verneombud)

Referansegruppen har vært et forum for diskusjon, og har bistått DFØ med å kvalitetssikre faktagrunnlaget. DFØ har imidlertid et selvstendig ansvar for alle vurderinger og anbefalinger i rapporten.

Studiebesøk i Sverige og Danmark

Personvernmyndighetene i de europeiske landene skal følge opp det samme regelverket. Vi har derfor hentet informasjon om hvordan datatilsynene i de andre landene er dimensjonert. Her har vi lent oss på rapporter og kartlegginger utarbeidet av European Data Protection Board (EDPB). I tillegg har vi besøkt Datatilsynet i Danmark og Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) i Sverige for å få mer inngående kjennskap til deres organisering, arbeidsformer og rolleutøvelse. I Danmark hadde vi også møte med Digitaliseringsstyrelsen og Digitaliserings- og likestillingsministeriet.

Presentasjon av datamaterialet

I presentasjonen av funn fra intervjuene vil vi i hovedsak skille mellom informanter i Datatilsynet og eksterne informanter. De eksterne informantene har ulike roller og ulik kontakt med Datatilsynet. Forholdet til DFD og JD som ansvarlige departementer for hhv. styringen av Datatilsynet og personopplysningsloven blir omtalt særskilt, og da nødvendigvis uten anonymisering. Øvrige informanter er anonymisert.

I presentasjonen av funn fra intervjuene trekker vi først og fremst fram synspunkter som er gjeldende for flere informanter. Samtidig er det i en kvalitativ undersøkelse viktig å få fram bredden i synspunkter, ikke minst fordi informantene har ulike ståsteder og posisjoner.

Vi har ønsket å sammenligne Datatilsynet med søsterorganisasjonene i Danmark og Sverige. Dette gjøres først og fremst i beskrivelsen av interne faktorer som blant annet antall ansatte, utdanningsbakgrunn og oppgaveomfang. Vi hadde en ambisjon om ytterligere sammenligning av nøkkeltall for produksjonen, men ettersom flere nøkkeltall ikke er direkte sammenlignbare har det vært vanskelig. Vi omtaler ellers erfaringer fra Danmark og Sverige der det er relevant. I vedlegg 4 gir vi også en kort beskrivelse av det danske Datatilsynet og IMY.

1.5 Leseveiledning

I kapittel 2 gir vi en kort beskrivelse av Datatilsynet, de øvrige personvernmyndighetene og personvernregelverket.

I kapittel 3 presenterer vi funn fra datainnsamlingen som belyser Datatilsynets resultater, roller og oppgaver (jf. analysemodellens pkt. 1 og 2).

I kapittel 4 og kapittel 5 gjør vi rede for funn fra datainnsamlingen knyttet til hhv. interne og eksterne faktorer som påvirker Datatilsynets resultater (jf. analysemodellens pkt. 3).

DFØs vurderinger og anbefalinger presenteres i kapittel 6.

2 Datatilsynet og personvernregelverket

I dette kapittelet gir vi en kortfattet beskrivelse av Datatilsynet, de øvrige personvernmyndighetene og det regelverket som Datatilsynet forvalter.

2.1 Personvernmyndighetene

Datatilsynet er et faglig uavhengig forvaltningsorgan som veileder og fører tilsyn med etterlevelse av personopplysningsloven med forskrifter i tillegg til en rekke andre regelverk. Datatilsynet er administrativt underlagt Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (DFD), mens Justis- og beredskapsdepartementet (JD) er ansvarlig departement for personopplysningsloven. Forskriftsansvaret er lagt til DFD. Personvernforordningen krever at tilsynsmyndigheten skal være uavhengig. Departementet har derfor ikke adgang til å instruere eller omgjøre Datatilsynets utøvelse av myndighet etter loven.

Klager på Datatilsynets vedtak behandles i en uavhengig klagenemnd – Personvernemnda. Personvernemnda kan prøve alle sider av de sakene som tas til behandling, også Datatilsynets skjønnsutøvelse. Personvernemnda er et kollegialt organ, som består av syv medlemmer, med personlige varamedlemmer. Nemndas leder og nestleder skal begge ha juridisk embetseksamen eller mastergrad i rettsvitenskap, mens nemnda øvrige medlemmer har fagbakgrunn også fra andre områder enn fra jus, blant annet teknologi og medisin.

Personvernemnda har et eget sekretariat som utreder og forbereder sakene til behandling i nemnda og som utfører den daglige driften. Sekretariatet består av en medarbeider som er administrativt tilsatt i DFD, men er faglig underlagt Personvernemnda i den enkelte sak.

2.2 Personvernregelverket

2.2.1 Et regelverk for å møte den teknologiske utviklingen

Formålet med personopplysningsloven er «å beskytte den enkelte mot at personvernet blir krenket gjennom behandling av personopplysninger... Bakgrunnen for loven og forordningen er rask utvikling av teknologi som har gjort det lettere å samle inn, bruke og utveksle personopplysninger, og dermed også å misbruke slike opplysninger, og et ønske om å gjøre det lettere å utveksle personopplysninger over landegrensar, på en måte som ivaretar personvernet»¹

Loven gjennomfører EUs personvernforordning i norsk rett (GDPR) som ble innført i 2018. Forordningen er dermed en del av personopplysningsloven og gjelder som norsk lov.

Som uttrykt i formålet med loven gir rask teknologisk utvikling mange utfordringer knyttet til personvern. Noen av de største er at teknologien har gjort det enklere å samle inn store

¹ Lovdata Lov om behandling av personopplysninger, Kort om loven, sist endret 06.09.2023

mengder data og at teknologien i form av blant annet kunstig intelligens gir mulighet for automatisering av beslutninger.

Implementeringen av personvernforordningen har medført store endringer i hvilken rolle personvern og personopplysningsvern har i samfunnet, og hvordan private og offentlige virksomheter jobber med gjennomføring av regelverket.

Personvernforordningen gir Datatilsynet flere typer myndighet. Blant annet har Datatilsynet myndighet til å gi forbud mot behandling av personopplysninger, pålegge retting eller sletting av personopplysninger eller ilegge overtredelsesgebyr.

I tillegg til personopplysningsloven forvalter også Datatilsynet særlovgivning på justis- og helsesektoren, og fører tilsyn med behandling av personopplysninger som skjer i medhold av politiregisterloven, helseregisterloven, pasientjournalloven, helseforskningsloven, kredittopplysningsloven og lov om Schengen informasjonssystem (SIS-loven). Forskrifter tilknyttet disse lovene og forskrifter om kameraovervåking og arbeidsgivers innsyn i elektronisk lagret materiale, er også omfattet av Datatilsynets kompetanse.

2.2.2 Personvernforordningen gjelder likt i alle EU/EØS-land

Personvernforordningen er i utgangspunktet et sett regler som skal implementeres ord for ord i alle EU/EØS-land. På personvernområdet er det derfor høy grad av overnasjonalitet, og det følger av loven at personvernforordningen skal gå foran norsk lov ved konflikt.

European Data Protection Board (EDPB) – Personvernrådet – skal sikre at personvernforordningen tolkes og anvendes likt i hele EU/EØS området. I rådet sitter de nasjonale datatilsynsmyndighetene samt European Data Protection Supervisor (EDPS) som er datatilsynsmyndigheten for EU-organene. Sentrale oppgaver for EDPB er å gi retningslinjer og uttalelser om hvordan personvernforordningen skal tolkes. Her deltar Norge, ved Datatilsynet, på lik linje med EU-landene, og denne deltakelsen er Norges viktigste inntak til å påvirke fortolkningen av forordningen.

2.2.3 Et omfattende regelverk som stiller store krav til både Datatilsynet og behandlingsansvarlige

I 2022 la Personvernkommisjonen fram sin rapport *Ditt personvern – vårt felles ansvar* (NOU 2022:11). I kommisjonens rapport slås det fast at personvernregelverket er meget omfattende i tillegg til at det er preget av en mange vage og skjønnsmessige formuleringer. Regelverket stiller store krav både til de behandlingsansvarlige og til Datatilsynet.

Etter GDPR gjelder prinsippet om ansvarlighet. Dette innebærer at de som behandler personopplysninger selv må kunne påvise at de etterlever reglene i personvernforordningen. Prinsippet medfører et stort ansvar. Det krever at den enkelte virksomhet både har god kunnskap om reglene og hva som skal til for å implementere dem, for eksempel hvordan personvernprinsipper kan bygges inn i tekniske løsninger (NOU 2022:11).

Ekstra krevende blir dette fordi de behandlingsansvarlige ikke er en homogen gruppe, men spenner fra globale, mektige aktører til lokale enkeltpersonforetak. Behandlingsansvarlige

er alle norske bedrifter, ideelle organisasjoner og statlige og kommunale virksomheter. Gruppen omfatter både seriøse virksomheter som legger mye arbeid i god etterlevelse av gjeldende regler, og virksomheter som ikke prioriterer personvernarbeid høyt og gjør lite for å etterleve regelverket. Alle er imidlertid omfattet av det samme ansvarsprinsippet, og alle risikerer sanksjoner, som for eksempel å måtte betale betydelige gebyrer dersom de bryter reglene.

Kompleksiteten i regelverket, vage skjønnsmessige formuleringer og at et stort ansvar er lagt på de behandlingsansvarlige, skaper et stort behov for veiledning. På denne bakgrunn anbefalte Personvernkommisjonen at Datatilsynet burde styrkes med økte ressurser.

2.3 Datatilsynets virkemidler

Bestemmelser om Datatilsynets oppgaver finnes i personvernforordningen artikkel 57 som inneholder en lang og detaljert liste med oppgaver. Datatilsynet tar i bruk en rekke ulike virkemidler i løsningen av disse oppgavene, inndelt på denne måten i årsrapporten for 2023:

Saksbehandling

Datatilsynet behandler tips, klager og avviksmeldinger. Her har Datatilsynet myndighet til å fatte vedtak om korrigerende tiltak og sanksjoner. Enkeltpersoner (eller virksomheter) som har opplevd noe de mener er et brudd på regelverket kan tipse Datatilsynet om saken eller de kan sende en formell klage.

Tilsyn

Datatilsynet skal kontrollere at lover og forskrifter for behandling av personopplysninger blir fulgt. Tilsyn benyttes dessuten for å undersøke og avklare praksis, og til å følge opp konkrete problemstillinger i enkeltsaker eller innenfor bestemte områder eller sektorer.

Veiledning og kommunikasjon

Datatilsynet skal gi veiledning om personvernlovgivningen og hva som er god forvaltningspraksis gjennom veiledningstjenesten, møter og annen dialog med rammesettere, beslutningstakere, virksomheter og enkeltpersoner. I tillegg har Datatilsynet også tradisjonelt hatt sentral rolle i å sette personvern på dagsorden og å synliggjøre hvorfor personvern er viktig.

Utredninger

Datatilsynet gjør egne utredninger om aktuelle problemstillinger, deltar i råd og utvalg for å bidra inn i regelverksutviklingen på et tidlig tidspunkt og avgir høringsuttalelser.

Regulatorisk sandkasse

Datatilsynet har ansvaret for en regulatorisk sandkasse for kunstig intelligens (KI) som skal stimulere til utvikling av innovative og personvernvennlige digitale løsninger. Sandkassa hjelper enkeltaktører med å følge regelverket og utvikle løsninger med godt personvern.

Personvernombudsordningen

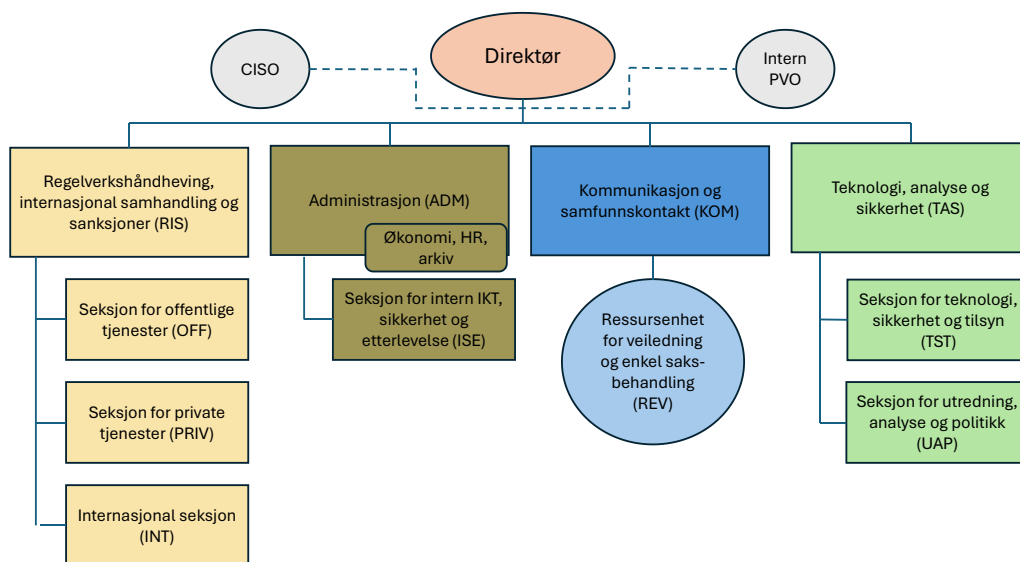
Personvernombudene er sentrale i virksomhetenes etterlevelse av personvernlovgivningen, og skal ha en uavhengig rolle. Ombudets rolle er å gi råd til ledelsen og andre i virksomheten, men også å kontrollere etterlevelsen av regelverket i virksomheten. Alle offentlige virksomheter (med unntak av domstolene) plikter å ha et personvernombud. Det samme

gjelder private virksomheter som behandler særlige kategorier (sensitive) personopplysninger eller opplysninger om straffbare forhold. Alle personvernombud skal være registrert hos Datatilsynet og Datatilsynet har møter med Foreningen Personvernombudene to ganger i året. Datatilsynet deler også råd og tips til nye personvernombud, men for øvrig har ikke Datatilsynet noen formell rolle i å følge opp ombudene.

2.4 Datatilsynets organisering

Datatilsynet har per 1.1.2024 68 ansatte (inkludert studenter) fordelt på to fagavdelinger, en kommunikasjonsavdeling og en administrasjonsavdeling. Datatilsynet fikk ny direktør i august 2022. Toppledergruppen består av direktør og de fire avdelingsdirektørene.

Figur 2 Organisasjonskart for Datatilsynet



Avdeling for regelverkshåndheving, internasjonalt samhandling og sanksjoner (RIS) er den største avdelingen med 30 ansatte, inkludert avdelingsdirektør og 3 seksjonsledere. I denne avdelingen jobber det kun jurister.

Kommunikasjonsavdelingen (KOM) består av 5 ansatte, inkludert avdelingsdirektør. Ressursenhet for veiledning og enkel saksbehandling (Veiledningstjenesten) er lagt til kommunikasjonsavdelingen. Her jobber blant annet jusstudenter som gir enklere veiledning på telefonen til innbyggere og behandlingsansvarlige.

Teknologene er samlet i avdeling for teknologi, analyse og sikkerhet (TAS). Avdelingen består av i alt 13 ansatte, inkludert avdelingsdirektør og to seksjonsledere. I denne avdelingen jobber både teknologer og samfunnsvitere.

Administrasjonsavdelingen (ADM) består av 10 ansatte, inkludert avdelingsdirektør og en seksjonsleder.

Datatilsynet har i løpet av evalueringen startet en organisasjonsutviklingsprosess som kan medføre endringer i organiseringen.

3 Resultater, roller og oppgaver

I dette kapittelet presenterer vi funn knyttet til Datatilsynets resultater, roller og oppgaver (jf. analysemodellens del 1 og 2). Beskrivelsen er basert på dokumentstudier og intervjuer.

3.1 Et synlig tilsyn som setter personvern på dagsorden

Datatilsynet legger stor vekt på å formidle kunnskap om personvern til både virksomheter og befolkningen. De arrangerer seminarer og webinarer om aktuelle temaer, holder innlegg på konferanser og benytter nettsidene til å informere både om regelverk og om aktuelle personvernrelaterte problemstillinger. Alt dette bidrar til å sette personvern på dagsorden.

Datatilsynet skårer høyt på omdømmeundersøkelser i befolkningen. I undersøkelsen *Traction Offentlig*, som måler omdømmet til 30 offentlige etater i befolkningen, kommer Datatilsynet på en delt fjerdeplass, sammen med Forbrukerrådet. Med en skår på 77 har de et «godt omdømme» ifølge kategoriseringen. Tilsvarende høye skår viser *Profilundersøkelsen fra Ipsos*.

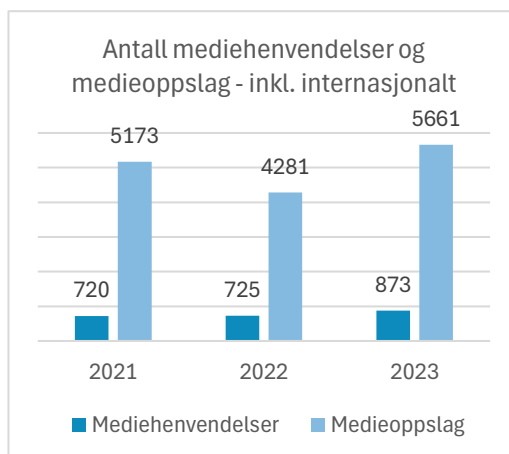
Datatilsynet bruker media aktivt for å få fram budskapene sine, og har de siste årene ligget på rundt 5000 medieoppslag.

Det var en økning i antall medieoppslag i 2023 som blant annet skyldes at saken om Meta vakte stor nasjonal og internasjonal interesse. (Datatilsynet 2024b)

Dette bildet av et synlig Datatilsyn er også noe som trekkes fram av våre eksterne informanter.

Datatilsynet oppleves som en synlig og tydelig aktør som setter personvern på dagsorden.

Figur 3 Medieoppslag i Datatilsynet (kilde: Datatilsynets årsrapport 2023)



3.2 Sterk vekst i oppgavemengde - mange små saker tar (for) mye tid

Det har vært store endringer i Datatilsynets produksjon over tid. Mye skyldes endringer i oppgaver som følge av nytt lov og regelverk.

Spesielt innføringen av GDPR har hatt stor betydning for oppgaveporteføljen og prioriteringer av oppgaver. Som vi ser av tabellen under, så har det vært en betydelig økning i antall saker (klager og henvendelser) og meldte avvik. Antallet høringsvar varierer over årene, mens det har vært en kraftig økning i antallet innsynsbegjæringer. Samtidig var det en sterk økning i veiledningsaktiviteten.

Tabell 1 Oversikt over utviklingen i ulike oppgaver (kilde: årsrapporter fra Datatilsynet)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Høringssvar	39	47	53	36	33	50	61	46	52
Tilsyn*								28	119
Saker**	1374	1745	1807	2654	3118	3271	3474	3519	4204
Meldte avvik	84	206	349	1275	1916	2008	2255	2250	2822
Innsynsbegjæringer	2109	2470	2959	3014	3437	3671	5715	6916	7443

* Datatilsynet fikk ny tilsynsmetodikk og ny definisjon av tilsynsbegrepet i 2021, så tall fra tidligere år er ikke direkte sammenlignbare

De obligatoriske saksbehandlingsoppgavene som springer ut av personvernforordningen tar mye tid og har økt år for år. Datatilsynet mottar en stor mengde klager, tips og henvendelser om mulige brudd på personvernregelverket fra enkeltindivider. Personvernforordningen fastslår at alle slike saker skal behandles (Artikkel 57, bokstav F).

I tillegg kommer meldinger om brudd på personopplysningssikkerheten fra offentlige og private virksomheter. Brudd på personopplysningsloven er meldepliktig etter GDPR, og antallet avviksmeldinger har økt sterkt etter innføringen av GDPR. Det har også vært en markant økning i innsynsbegjæringer.

I sum bidrar dette til at oppgavemengden har økt kraftig, og at muligheten til å prioritere ut fra et risikobilde har gått ned. Spesielt saksbehandlingen på klager om brudd på personopplysningsloven binder opp mye tid. Alle innkomne klager, uavhengig av hvor stor risiko Datatilsynet mener disse utgjør for personvernet, må behandles.

Saksbehandlingstiden oppgis på Datatilsynets nettside og i årsrapporten å være rundt ett år. Datatilsynet har forsøkt å forenkle saksbehandlingen av saker som de mener utgjør en liten trussel for personvernet, men dette har blitt avvist av Personvernemnda. Datatilsynet omtaler dette i sin årsrapport for 2023 der de skriver at dette har «bidratt til å avklare at vi ikke kan avslutte saksbehandlingen uten å fatte vedtak» (Datatilsynet 2024b s 15).

Saksbehandlingstiden for klagesaker i Norge er betydelig lengre enn saksbehandlingstiden i Danmark og Sverige².

Tabell 2: Gjennomsnittlig saksbehandlingstid på klagesaker (kilde: årsrapporter)

	Norge	Sverige	Danmark
Saksbehandlingstid 2023 - dager	Ca. 365	101	85

Det kan være ulike grunner til at det er slik. I Sverige unnlot IMY tidligere å behandle alle klager og dette kan være noe av forklaringen på en lavere saksbehandlingstid enn i Norge. Da også IMY ble pålagt å behandle alle saker har IMY hatt en negativ utvikling i saksbehandlingstiden. IMY fikk derfor en bevilgningsøkning på nesten 40 prosent fra 2023 for

² Årsrapporter for 2023 for Datatilsynet (N), Integritetsskyddsmyndigheten (S) og Datatilsynet (DK).

å kunne håndtere den økte saksmengden. IMY har satt i verk tiltak for å redusere saksbehandlingstiden, og opplyser i årsrapporten for 2023 at de ser en positiv tendens.

I Danmark har det satt inn ulike tiltak de siste årene som har hatt betydning for saksbehandlingstiden. Danmark har hatt et effektiviseringsprosjekt med klare mål på forventet tidsbruk på ulike saker. Datatilsynet i Danmark hadde i 2017 en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 314 dager, men innførte Lean (strømlineformet produksjon) fra 2018 for å redusere saksbehandlingstiden. Saksbehandlingstiden ble redusert til 101 dager i 2018 og har deretter blitt ytterligere redusert.

Helt konkret ble det satt driftsledere til å vurdere hvor lang tid som bør brukes for å behandle ulike type saker. Det innebar sterk styring, men medarbeiderne opplevde det som positivt. Etter hvert som de fikk kontroll på saksbunkene, ble styringen av saksbehandlerne mindre. Det er likevel fortsatt slik at driftsledere vurderer alle innkomne saker. Nå opplever det danske Datatilsynet at det er de som styrer sakene, og ikke omvendt. Gjennom aktiv bruk av saksbehandlingssystemet har de god oversikt over sakene og god styring.

Den obligatoriske saksbehandlingen av alle klagesaker oppleves som et problem for Datatilsynets europeiske søsterorganisasjoner. Dette var et sentralt tema i intervjuene med Datatilsynene i Sverige og Danmark, og EU-domstolen har nå til behandling et spørsmål fra Tyskland om hvorvidt alle saker må avsluttes med et endelig vedtak.

Når det gjelder avvikssakene har Datatilsynet handlingsrom til selv å vurdere om sakene trenger videre behandling, og opplyser at 85 prosent av avvikssakene blir avsluttet uten videre saksbehandling.

Som tabell 1 viser har omfanget av innsynsbegjæringer drøyt tredoblet seg siden 2015. Innsynsbegjæringer er ressurskrevende å håndtere for Datatilsynet. Ikke bare pga. den store mengden, men også fordi de etterspurte dokumentene ofte inneholder personopplysninger som må sladdes. Datatilsynet har langt flere innsynsbegjæringer enn det danske Datatilsynet, som hadde 426 innsynsbegjæringer i 2023.

3.3 Aktive internasjonalt

Personvernforordningen skal tolkes likt i hele EØS-området, og mange personvernutfordringer er grenseoverskridende. Datatilsynet har derfor prioritert internasjonalt samarbeid, og har hatt som strategisk mål å påvirke og ta lederrollen i noen utvalgte internasjonale prosesser.

Dette kommer til uttrykk ved at Datatilsynet er en aktiv deltaker i Det europeiske personvernrådet (EDBP). De deltar i rådets plenums møter som vanligvis holdes en gang i måneden. I tillegg deltar de i samtlige av rådets 12 ekspertgrupper. Gruppene forbereder saker for plenums møtene i Personvernrådet. Datatilsynet deltar aktivt i disse møtene blant annet ved å føre utvalgte retningslinjer og uttalelser i pennen. Til sammen 10 medarbeidere deltok fast i plenums- og ekspertgruppemøter i 2023. Til sammenligning opplyser Sverige at det fra deres side er 11 personer som deltar aktivt i EU-samarbeidet.

I våre intervjuer med det danske og det svenske Datatilsynet blir vi fortalt at det norske Datatilsynets aktive rolle blir lagt merke til. Dette skyldes ikke minst Meta-saken, «som virkelig har satt Norge på kartet», slik direktøren for det danske Datatilsynet uttrykte det.

Internasjonalt engasjement har vært høyt prioritert fra Datatilsynet. For å spille en rolle i EDPB krever det at det legges ned betydelig arbeidsinnsats både i forberedelser og i møtedeltakelse. Datatilsynet erfarer at de med dette har fått stor påvirkningskraft, både i diskusjoner om lovforklaring og i behandling av store, betydningsfulle saker (Datatilsynet 2024b).

Medarbeiderne i Datatilsynet er stolte av hva som er oppnådd i det internasjonale arbeidet. Det stilles i liten grad spørsmål ved ressursbruken, og inntrykket gjennom våre samtaler er at det er bred forståelse for at Datatilsynet prioriterer disse oppgavene.

Datatilsynets internasjonale engasjement har også blitt lagt merke til av våre eksterne informanter. Det blir stort sett oppfattet positivt og til dels imponerende. «Å bokse over egen vektklasse» er et uttrykk som går igjen, og som særlig knyttes til Datatilsynets håndtering av Meta-saken. Samtidig reiser noen spørsmål ved hva denne innsatsen går på bekostning av. En virksomhet som har mye kontakt med Datatilsynet, ordlegger seg på denne måten: «*De har jobbet veldig godt og metodisk med internasjonale saker. Disse sakene er veldig viktig internasjonalt, og har gjort at personvern har kommet på dagsorden. Spørsmålet er jo om de norske selskaperes behov har blitt liggende, og bør prioriteres opp*».

Meta-saken dreier seg om en konflikt mellom Meta¹ og de europeiske personvernmyndighetene om Metas bruk av personopplysninger til atferdsbasert markedsføring. Her har Datatilsynet spilt en sentral rolle ved at de i juli 2023 framsatte et midlertidig forbud mot Metas behandling av personopplysninger for atferdsbasert markedsføring i Norge. Dette forbudet besluttet EDPB at skulle gjøres permanent for hele EØS-området.

3.4 Lett tilgjengelig veileder, men for lite konkret

I årene etter at personvernforordningen trådte i kraft i 2018 har veiledning og informasjon vært høyt prioritert i Datatilsynet. Målet har vært å nå bredt ut til både offentlige og private virksomheter og innbyggerne med informasjon om det nye regelverket (Datatilsynet 2024b). Det sier seg selv at dette er en krevende oppgave. Målgruppen er bred, mangfoldig og med svært ulike behov og forutsetninger. Datatilsynet tar i bruk en rekke ulike virkemidler og kanaler. De viktigste er nettsiden «datatilsynet.no», veiledningstjenesten, veiledere, veiledningsmøter, forhåndsdrøftelser, den regulatoriske sandkassen, personvernblogg, podkast og foredrag, samt veiledning i forbindelse med tilsyn.

Veiledningstjenesten er et tilbud til virksomheter og publikum som har spørsmål som ikke krever ordinær saksbehandling. Datatilsynet opplevde lenge en stor økning i antall e-poster til denne veiledningstjenesten, og besluttet i 2019 å fase ut behandlingen av e-poster. Begrunnelsen var at det kunne ta lang tid å besvare e-postene fordi det kunne være vanskelig å skille behandlingen av e-postene fra annen skriftlig saksbehandling. Fra juni 2019

har derfor veiledningstjenesten kun behandlet telefonhenvendelser, og, som tabellen nedenfor viser, gikk dermed også antall henvendelser til veiledningstjenesten ned.

Tabell 3 Utvikling i antall henvendelser til veiledningstjenesten (kilde: årsrapporter fra Datatilsynet)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Henvendelser til veiledningstjenesten	9292	9535	10424	11971	7186*	5364	5911	5313	5169

*Fra juni 2019 ble ikke lenger e-posthenvendelser registrert, og veiledningstjenesten betjener nå kun telefonhenvendelser

Veiledningstjenesten fungerer først og fremst som et «lavterskeltilbud» om råd for grunnleggende personvern og de fleste forespørslene kommer fra innbyggere, personvernombud, databehandlere og mindre eller mellomstore behandlingsansvarlige. Mange større selskaper og offentlige virksomheter har behov for en annen og mer avansert veiledning enn det veiledningstjenesten tilbyr.

3.4.1 Virksomhetene etterlyser mer løsningsorientert veiledning

Et hovedinntrykk er at Datatilsynet oppleves som en lett tilgjengelig veileder. I våre intervjuer får vi høre at de er lette å få kontakt med, de er på tilbudssiden når det gjelder å holde innlegg på seminarer og konferanser og de stiller opp på møter for å diskutere aktuelle problemstillinger. Når behovene for veiledning ikke bare dreier seg om å få grunnleggende informasjon om regelverket, opplever imidlertid mange at veiledningen blir for lite konkret. De etterlyser klarere råd om hvordan de mer konkret kan ivareta personvernreglene i en gitt situasjon. Det er ønske om at Datatilsynet «ikke bare forteller hva som er forbudt, men også sier noe om hva som kan gjøres». Det er en utbredt oppfatning at Datatilsynet er for lite opptatt av å utforske og synliggjøre handlingsrommet i regelverket.

Dette gjelder også de skriftlige veilederne som Datatilsynet publiserer på sine nettsider. Selv om de er nyttige for mange, er det flere som etterlyser mer konkrete veiledninger. I den forbindelse er det flere av våre eksterne informanter som forteller at de heller bruker veiledningene som er tilgjengelige på det danske Datatilsynets nettsider.

Disse synspunktene er ikke ukjente for Datatilsynet. I 2023 satte de i gang *Prosjekt Kvist* som nettopp hadde som hensikt «å utforske rommet mellom den trygge stammen (regelverket) og kvistene lenger ut på greinen der regelverket praktiseres og operasjonaliseres». Målet med prosjektet var å få bedre innsikt i hvilke behov de ulike virksomhetene har for veiledning og få innspill til hvordan Datatilsynet kan bli mer relevante og målrettet i sitt veiledningsarbeid. Det ble holdt 13 innspills-møter der 160 private og offentlige virksomheter ble invitert til å spille inn til Prosjekt Kvist. Datatilsynet har oppsummert innspillene fra denne runden i følgende funn (Datatilsynet 2024a):

- Det er et stort spenn i virksomhetenes behov, og spesielt små og mellomstore virksomheter har behov for grunnleggende veiledning. Spesielt utfordrende er situasjonen i små kommuner som forvalter mange og ofte sensitive personopplysninger om innbyggere.

- Nettsidene og veiledningstjenesten til Datatilsynet brukes flittig. Det var ønske om at nettsidene fikk bedre søkefunksjon og flere konkrete eksempler; for eksempel om avgjørelser i klagesaker og eksempler på «Best Practise».
- Virksomhetene er tydelige på at de ønsker mer praktisk veiledning. De ønsker mer eksempler, maler og sjekklister. Dette gjelder spesielt de små og mellomstore virksomhetene. De store virksomhetene ønsker mer dyptpløyende veiledning på utvalgte tema, slik som i den regulatoriske sandkassen.
- Generelt var det et ønske om tettere dialog og samarbeid.
- Veiledning via saksbehandling og tilsyn. Mange oppfordret tilsynet til å bruke saksbehandling og tilsyn på en mer pedagogisk måte enn i dag, både ved gi veiledning i tilknytning til den enkelte saken og ved å kommunisere innholdet i et vedtak ut slik at andre også fikk nytte av det.
- Mange av virksomhetene uttrykte også et ønske og en forventning om at Datatilsynet er fremoverlent og tidlig ute med å veilede og føre tilsyn med nye teknologier.

Når Datatilsynet nå skal følge opp disse innspillene, ser de blant annet til det danske Datatilsynet som har over flere år har arbeidet med å gjøre veiledningen mer konkret og anvendelig. Ved vårt besøk i Danmark fortalte direktøren om hvordan de hadde arbeidet med å endre veiledningen til å bli mer målgruppeorientert og så praksis-nær som mulig. Hun beskrev hvordan de hadde vært gjennom en stor kulturendring som både berørte arbeidsformer, kompetanse og medarbeiderens «mindset».

3.4.2 Sandkassa oppleves nyttig, men kan utnyttes enda bedre

Den regulatoriske sandkassa trekkes av mange fram som en form for løsningsorientert veiledning som bør brukes enda mer.

Regulatorisk sandkasse for kunstig intelligens, ble etablert i 2021. Sandkassa var ett av tiltakene i Solberg-regjeringens strategi for kunstig intelligens, og ble i første omgang etablert for 2 år. Fra 2023 ble ordningen gjort permanent. I tillegg ble mandatet utvidet til å gjelde veiledning i utvikling av innovative og personvernvennlige digitale løsninger, og ikke kun digitalisering som omfatter kunstig intelligens. Sandkassa er samfinansiert av DFD, AID, NFD, KD og HOD.

Sandkassa ble i 2023 evaluert av Agenda Kaupang. Evalueringen konkluderte med at de virksomhetene som hadde deltatt i sandkassa hadde hatt stor effekt av deltakelsen. Det ble begrunnet med at «*Datatilsynet har tilbudt høy juridisk kompetanse, kombinert med en nyttig metodikk (sandkassemetodikken). Den kritiske sparringen deltagerne har fått gjennom sandkassa har vært verdifull og gitt prosjektdeltakerne nyttig kompetanse om egen teknologi, personvern og kommunikasjon til egne brukere om dette*» (Agenda Kaupang 2023). På den annen siden etterlyser evalueringen flere aktiviteter for å spre kunnskapen til andre virksomheter.

Dette samsvarer med inntrykkene fra våre intervjuer. De eksterne informantene trekker fram sandkassa som et positivt tiltak som gir mye læring både til Datatilsynet selv og til de virksomhetene som deltar. De fleste karakteriserer det som en avansert form for veiledning der Datatilsynet bistår virksomhetene i å finne fram løsninger som er i samsvar med

personvernregelverket. I den grad det er kritiske røster til tiltaket fra eksterne informanter går kritikken på *rammene* for Datatilsynets sandkasse. De ønsker en sandkasse som går lenger i å utfordre regelverket og etterlyser «mer reelle forsøk» i regi av sandkassa. En av dem som i mange år har arbeidet tett med Datatilsynet sier det på denne måten «Det er begrenset lek i sandkassa. Trenger kanskje mer forsøkslovgiving der Datatilsynet kunne delta for å få større grad av innovasjon»

I likhet med evalueringen fra Agenda Kaupang blir det også fra noen av våre informanter trukket fram at Datatilsynet gjerne kunne gjort enda mer for å bringe videre resultatene fra sandkasseprosjektene på en måte som har overføringsverdi for andre. Datatilsynet selv påpeker imidlertid at de forsøker å formidle de konkrete vurderingene fra prosjektene i en så generisk form som mulig slik at andre virksomheter kan hente inspirasjon og læring (Datatilsynet 2024b).

Det er også verdt å nevne at Datatilsynet har vært tidlig ute med å ta i bruk sandkasse som et virkemiddel sammenlignet med sine europeiske søsterorganisasjoner, og dette blir trukket fram av våre informanter i både Danmark og Sverige.

Internt i Datatilsynet er det det ulike syn på sandkassa. Gjennomgående vurderes det som nyttig å delta i sandkassen, men noen er kritiske til ressursbruken fordi det går ut over saksbehandlingstiden på andre saker. Andre mener at de bør i større grad jobbe med sandkassemetodikk også på andre områder. De trekker fram at den måten man jobber på i sandkassa ikke er noe nytt: «Skulle gjerne ha hjulpet flere, og i mange veiledningsmøter gjør vi det samme som vi gjør i sandkassa, men med mindre ressurser».

3.5 Bred enighet om at tilsyn er nyttig og bør prioriteres

Datatilsynet anser tilsyn som et svært nyttig virkemiddel, og da ikke som et rent preventivt virkemiddel, men fordi det gir mye læring både til Datatilsynet og til tilsynsobjektene.

Etter at ny personvernforordning trådte i kraft i 2018 har det vært gjennomført få stedlige tilsyn. Først på grunn av stort behov for informasjon og veiledning om nytt regelverk og et tilsvarende behov for virksomhetene til å sette seg inn i regelverket før Datatilsynet kom på tilsyn. Deretter kom pandemien og gjorde stedlig tilsyn vanskelig. I tillegg økte antall klagesaker og avviksmeldinger betydelig i denne perioden. Fra 2023 har imidlertid tilsyn igjen blitt høyt prioritert, og antall egeninitierte tilsyn økte fra 28 i 2022 til 119 i 2023. Majoriteten av tilsynene ble rettet mot offentlig sektor, med kommunene som hovedmålgruppe.

I tillegg til disse egeninitierte tilsynene har Datatilsynet de siste årene, som en del av Schengenavtalen, blitt pålagt en rekke lovpålagte tilsyn av innreise- og utreisesystemer som må gjøres i 3 eller 4 års intervall.

Tabell 4 Oversikt over tilsyn gjennomført i 2023 (kilde: Datatilsynets årsrapport for 2023)

Tilsynsobjekt	Metode
Kommuner og fylkeskommuner (98)	Brevlig
Oppfølging av tilsyn hos kommuner (11)	Stedlig
Arbeids- og velferdsetaten (NAV)	Stedlig
Kripos	Brevlig
Kredittopplysningsforetak (4)	Brevlig
Kameraovervåkning i arbeidslivet	Stedlig
Eksponering av barn i sosiale medier	Brevlig
Convене Collection AS	Brevlig

De egeninitierte tilsynene er risikobasert. Den store satsingen på kommunetilsyn i 2023 kom på bakgrunn av at kommunene behandler store mengder personopplysninger, og var basert på blant annet informasjon fra veiledning, saksbehandling og tips. Kommunetilsynet var en stor satsing med brevlig tilsyn av 100 kommuner og fylkeskommuner, fulgt opp med stedlig tilsyn hos noen utvalgte kommuner. Funnene fra brevtilsynene ble oppsummert i en samlereport i en samlereport som ble sendt til samtlige kommuner.

I denne samlereporten var veiledning et viktig formål, blant annet ved å henvise til egne og andre etaters veiledningsmateriale og avgjørelser. Dette ble opplevd som svært nyttig både av Datatilsynet og av KS. I intervju med oss karakteriserte KS vekten på veiledningen i tilsynet som forbilledlig, og trakk spesielt fram innretningen på sluttrapporten som både ga innsikt i på hvilke området som var problematisk og hvilke ulike aktører som kunne bistå. Datatilsynet understreket at gjennomføringen av kommunetilsynet hadde vært ressurskrevende, men «at det viser hvor mye god veiledning det ligger i denne måten å gjennomføre og formidle resultatene fra et tilsyn på» (Datatilsynet 2004b).

Mange av tilsynene som Datatilsynet gjennomfører er svært ressurskrevende og enkelte tilsyn med store aktører kan gå over flere år, som for eksempel tilsyn med Telenor og Elkjøp. Noen av våre interne informanter i Datatilsynet etterlyser større variasjon i typen tilsyn. I tillegg til disse store tilsynene mener de at det bør være en lavere terskel for å gjøre enklere tilsyn på avgrensede områder. De viser til at det etter innføringen av GDPR har vært gjennomført få tilsyn, og at dette har ført til at de har «kommet ut av trening». Det er mange som ikke har erfaring med å gjennomføre tilsyn og at barrieren for å sette i gang tilsyn kan ha blitt for stor. De peker videre på at det er behov for å gjøre noe med metodikken som de mener er blitt for komplisert, og som i større grad bør tilpasses ulike tilsyn. En av dem uttrykte seg slik: «Tilsyn kan ta kortere tid enn behandling av en klagesak og det når mange flere. Må ikke være for opptatt av metodikken, den må justeres så den blir håndterlig, fortsette å gjennomføre tilsyn slik at man får erfaring».

3.6 Etterlyser mer dialog også i tilsynsrollen

Gjennomgående får Datatilsynet gode skussmål for sin konkrete myndighetsutøvelse, og mange av våre eksterne informanter gir uttrykk for at Datatilsynet gjør et godt juridisk håndverk. Informantene i Datatilsynet er svært opptatt av å være tydelige på når de har en tilsynsrolle og når de driver veiledning. I tilsynet følges en egen metodikk steg for steg. Dette

skal gi forutsigbarhet også for den som er gjenstand for tilsynet. Flere sentrale informanter etterlyser imidlertid en mer åpen og involverende arbeidsform, også i saker som angår myndighetsutøvelsen. Det blir også brukt ord som belærende og bedrevitende.

Kritikken går blant annet på at det har vært for dårlig dialog i forkant av vedtak. I noen tilfeller opplever ikke virksomheten at de har hatt god nok dialog om substansen i vedtaket og hva som har ledet fram til det. I andre tilfeller opplever virksomheten at de ikke er godt nok informert om når vedtaket kommer eller hvordan saken kommuniseres i media. Noen har også reagert på hvordan Datatilsynet bruker egen podkast til å kommunisere om en sak.

Vi oppfatter at dette ikke dreier seg om kritikk av lovanvendelsen eller Datatilsynets rolle som tilsynsvirksomhet, selv om virksomheten ikke alltid er enige i eller fornøyd med tilsynets konklusjoner. Det dreier seg mer om form og et ønske om en mer dialogorientert tilnærming i kontrollvirksomheten, som de opplever at enkelte andre tilsyn har. De etterlyser mer gjensidig dialog og forståelse og at målsetningen med tilsynet i større grad skal handle om å øke virksomhetens kompetanse i stedet for å «ta dem».

3.7 Datatilsynet skal balansere ulike roller

Datatilsynets ulike virkemidler krever ulik tilnærming og gjør at Datatilsynet inntar ulike roller. Saksbehandling og tilsyn er typiske myndighetsoppgaver som må ivaretas i tråd med regler for forsvarlig saksbehandling og god forvaltningsskikk. Her står kontroll og regeletterlevelse i fokus. Samtidig har Datatilsynet også en viktig oppgave i å veilede offentlige og private aktører i hvordan de kan ivareta personvernregelverket. Denne veiledningen tar ulike former. Det kan være ren informasjon om hva regelverket sier. Det kan være informasjon om hvordan ulike virksomheter har løst konkrete utfordringer og eksempler på god praksis. Eller, som i den regulatoriske sandkassen, være en mer dialogbasert og utforskende form for veiledning der Datatilsynet går sammen med virksomhetene for å finne å finne løsninger som regelverket ikke gir klare svar på.

I tillegg har Datatilsynet også et ansvar for å sette personvern på dagsorden og fremme personvern som en sentral verdi i samfunnet.

3.7.1 Omtaler ikke lenger seg selv som ombud

I Datatilsynets instruks står ombudsrollen listet som ett av Datatilsynets tre forvaltningsområder, og blir beskrevet på denne måten: *«Datatilsynet skal fremme allmennhetens kjennskap til og forståelse for personvern, samt fremme personvern som en sentral verdi i samfunnet. I dette arbeidet bør Datatilsynet ta i bruk et bredt spekter av formidlingskanaler og delta i offentlig ordskifte om personvern».*

Denne måten å beskrive ombudsrollen på er noe som medarbeidere i dagens Datatilsyn kjenner seg igjen i. Det er en utbredt oppfatning i Datatilsynet om at de har en viktig rolle å sette personvern på dagsorden og å si tydelig fra hvis noen truer personvernet.

Mange gir likevel uttrykk for at de er tilbakeholdne med å bruke ombudsbegrepet fordi de opplever at det eksternt kan være uklart hva som ligger i begrepet, og at det kan gi assosiasjoner til tidligere tider og tidligere direktører som hadde en tøffere og mer

konfronterende stil. I vår forrige evaluering av Datatilsynet i 2011 viste vi hvordan Datatilsynets direktør gjennom nesten 20 år, Georg Apenes (fra 1989 til 2010), hadde gitt ombudsrollen høy prioritet, og fylte rollen på en måte som var i grenselandet til å bli en politisk aktør. En av våre anbefalinger den gang var at ombudsrollen burde tydeliggjøres og avgrenses fra å være en ren interessepolitisk aktør (Difi 2011). Dagens medarbeidere mener at Datatilsynet har forandret seg mye de senere årene og er blitt mer bevisste på at ulike hensyn skal veies mot hverandre, men at det har festet seg en oppfatning av Datatilsynet som en kompromissløs forkjemper for personvernet.

I intervjuene med oss er mange, både blant ledere og medarbeidere, opptatt av å få fram at Datatilsynet skal være en medspiller, som sammen med andre kommer fram til gode løsninger og ikke støter viktige samarbeidspartnere fra seg.

3.7.2 Å kombinere veiledning og tilsyn oppleves ikke som noe problem, men aktiviteter som utfyller hverandre

Et synspunkt om at veiledningsrollen kan komme i konflikt med tilsynsrollen får liten støtte blant våre informanter. Snarere tvert imot. Medarbeiderne i Datatilsynet legger vekt på at rollene er til gjensidig nytte for hverandre. Tilsyn gir innsikt i tilstanden på ulike områder og dermed viktig input til hvor det bør settes inn veiledningsressurser.

Det er høy bevissthet i Datatilsynet om at det følger en del formaliteter med det å føre tilsyn, og at det skal være tydelig kommunisert når man er på tilsynsbesøk og når man gir veiledning. Våre eksterne informanter opplever heller ikke at dette er noe problem. Det store kommunetilsynet som var innrettet nettopp med sikte på å kombinere tilsyn og veiledning blir blant annet fra KS trukket fram som svært vellykket, og de legger til: «Vi synes balansen er god. Tilsyn blir kun til nytte hvis det følger veiledning og kunnskapsdeling med tilsynet».

På den annen side blir det fra enkelte stilt spørsmål ved om myndighetsrollen i noen sammenhenger kan virke uheldig inn på veiledningsrollen. Datatilsynet har fått tilbakemeldinger om at enkelte i privat sektor kvier seg for å ta kontakt fordi de er usikre på hvordan det de snakker om vil brukes, for eksempel ved at de senere kommer på tilsyn. I tillegg blir det nevnt både fra eksterne og interne informanter at myndighetsrollen kan gjøre Datatilsynet for forsiktige i veiledningsrollen. Som vi allerede har vært inne på etterlyser mange eksterne informanter at Datatilsynet kommer med mer konkrete vurderinger. Datatilsynet blir naturlig nok tilbakeholdne med å mene sterkt og tydelig om saker som de senere skal føre tilsyn med.

3.7.3 Ulike hensyn avveies ikke alltid godt nok?

Det er en oppfatning blant en del eksterne informanter at Datatilsynet ikke i tilstrekkelig grad vurderer hensyn opp mot hverandre.

Datatilsynet har et spesielt ansvar i å ivareta personvern, men skal samtidig også veie dette hensynet mot andre hensyn. Personvernregelverket er stort og komplekst. Spørsmål om tolkning av regelverket settes ofte på spissen der regelverket treffer andre fagområder og hensyn. Det kan være behov for å gjøre helhetlige og skjønnsmessige vurderinger der andre hensyn enn personvernet veier tungt. Ett eksempel på dette, som også ble trukket fram av

Personvernkommissjonen, er covid-19 pandemien og vurderingen av Smittestopp-appen der personvern hensyn ble vurdert opp mot hensyn til smitteutvikling og smittebekjempelse (NOU 2022:11 s 209). I en artikkel i Juridika uttaler førsteamanuensis Malgorzata Agnieszka Cyndecka ved Universitetet i Bergen følgende som illustrerer dette:

«Vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger er en grunnleggende rettighet, men det er på ingen måte en absolutt rettighet. Den må ses i lys av andre rettigheter og den må jo hele tiden balanseres mot andre rettigheter, verdier og interesser.»³

Noen av våre eksterne informanter mener at Datatilsynet gjør for lite for å finne løsninger på viktige samfunnsproblemer der hensynet til personvern hindrer deling av data. Eksempelvis etterlyser informanter fra *finanssektoren* større mulighet for deling av data mellom banker for å avdekke økonomisk svindel. De er bekymret for en sterk økning i digital økonomisk kriminalitet. Her er det i dag et tett samarbeid mellom politiet og finansnæringen, men de gir uttrykk for at de er avhengige av et samarbeid med Datatilsynet for å komme videre.

Flere av våre eksterne informanter er opptatt av digitalisering og deling av data. Her er det et ønske både om konkret veiledning og nødvendige avklaringer fra Datatilsynet. For å få på plass gode digitale tjenester på ulike samfunnsområder krever det også at Datatilsynet i større grad går inn i diskusjoner om hvordan personvern hensyn kan avveies andre samfunns hensyn.

Datatilsynet selv viser til at de stadig vurderer problemstillinger der ulike hensyn vurderes opp mot hverandre. Sandkassa er et konkret virkemiddel i så måte, og Datatilsynet understreker at de gjerne skulle ha kapasitet til å gå dybden på flere områder for å utforske løsninger på konkrete utfordringer.

Samtidig er de opptatt av å få fram at Datatilsynets samfunnsoppdrag er å ivareta hensynet til personvern, og dersom dette kommer i konflikt med andre viktige hensyn må dette løftes til en politisk debatt om hvilke hensyn som skal tillegges størst vekt. Ett eksempel på dette ble trukket fram i et program på NRK-radio om bruk av DNA-metoder for å oppklare alvorlige kriminalsaker. Helt konkret gikk spørsmålet ut på om politiet kunne bruke data fra en slektsdatabase som borgerne har sendt spyttprøver til. Datatilsynet ga i programmet uttrykk for at dette utfordret hensynet til at enhver skal ha kontroll over sine personopplysninger, og spesielt når dette skal brukes av politimyndighetene. De mente at det ikke var mulig å gå videre med dette uten en åpen og bred debatt som ble behandlet politisk: «*Det må komme en debatt om dette er ønskelig, og så må man finne de riktige rammene for det*» (Ekko, NRK, 10.04.24). Et viktig spørsmål i forlengelsen av dette er hvem som skal sikre at denne debatten kommer opp. Dette drøfter vi i kapittel 6.6.

³ <https://juridika.no/innsikt/har-personvernet-overlevd-koronakrisen-smittestopp-appen>

4 Interne faktorer som påvirker resultatene

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

4.1 Vekst i antall ansatte, men fortsatt en liten virksomhet

Datatilsynet har hatt en vekst i antall ansatte siden 2001, og spesielt etter innføringen av GDPR. Fra 2019 til 2023 økte antallet med 14 ansatte. Per desember 2023 er det 59 ansatte i Datatilsynet, og i tillegg studenter i deltidsstillinger. Til sammen utgjorde det 68 medarbeidere.

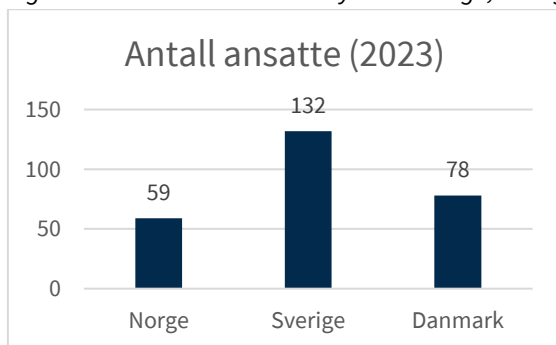
Tabell 5 Utviklingen i antall ansatte i Datatilsynet (kilde: årsrapporter fra Datatilsynet)

År	2001	2010	2019	2020	2021	2022	2023
Antall ansatte	26	37	45	58	62*	61*	59*

* Fra 2021 er årsverk til den regulatoriske sandkassen inkludert (6 årsverk i 2021)

Datatilsynet er likevel fortsatt en liten virksomhet. Sammenligner vi antall ansatte, ser vi at Norge har et lavere antall ansatte enn Sverige og Danmark. Medianen i EU/EØS landene samlet var 56 medarbeidere i 2022⁴.

Figur 4 Antall ansatte i datatilsynene i Norge, Sverige og Danmark 2023 (kilde: årsrapporter)



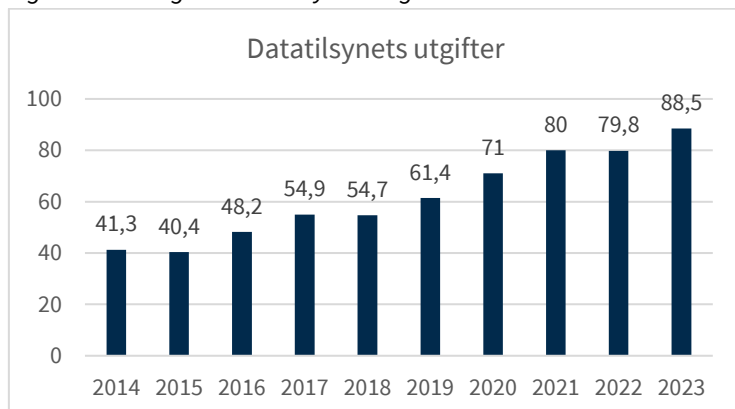
Veksten i antall ansatte vises også i veksten i Datatilsynets budsjett/utgifter (jf. figur 5). Datatilsynet har hatt en økning i utgiftene i tråd med økt oppgavemengde og flere ansatte.

⁴ [edpb_overviewresourcesmade_availablebymemberstatestos2022_en.pdf \(europa.eu\)](#)

Norge hadde ikke rapportert inn tall for 2022 så her har vi brukt antall ansatte oppgitt i årsrapporten

Den største delen av Datatilsynets utgifter er lønnsutgifter. Utgiftsøkningen i 2021 skyldes ekstra midler til finansiering av den regulatoriske sandkassen.

Figur 5 Utviklingen i Datatilsynets utgifter 2014-2024. Tall i millioner kroner (kilde: statsregnskapet).



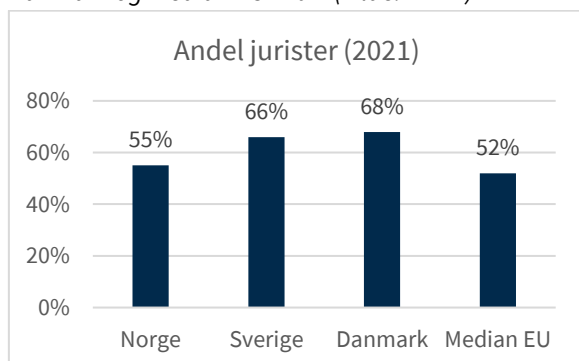
4.2 Høy, men sårbar kompetanse

Det er bred enighet blant informantene i Datatilsynet om at kompetansen i virksomheten er høy. Datatilsynet tiltrekker seg flinke jurister som er opptatt av personvern, og det er ikke vanskelig å få gode søkere. Samtidig er juristene ettertraktet av blant annet advokatfirmaene, slik at det er behov for nyrekruttering jevnlig.

Det er også enighet om at teknologikompetansen i Datatilsynet er god, men at denne er mer sårbar enn juristkompetansen. Dels er det langt vanskeligere å rekruttere teknologikompetanse, og det er større behov for å oppdatere seg faglig mer kontinuerlig fordi den teknologiske utviklingen skjer så raskt.

Kompetansesammensetningen i de europeiske datatilsynene varierer mellom landene.⁵ Andel jurister var i 2021 55 prosent i Norge, mens Sverige og Danmark ligger på hhv. 66 og 68 prosent. Vi har ikke oppdaterte tall fra Sverige, men i Norge er andelen jurister 54 prosent per 2024 og i Danmark 65 prosent per desember 2023.

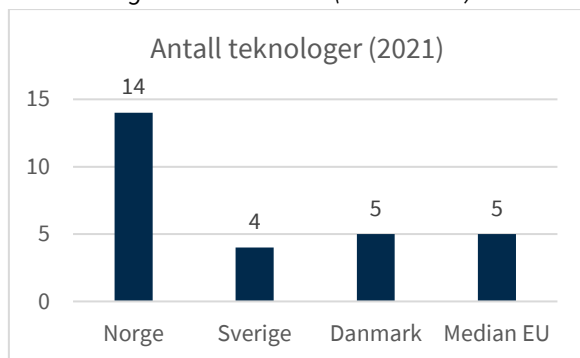
Figur 6 Andel jurister i datatilsynene i Norge, Sverige, Danmark og median EU i 2021 (kilde: EDPB)



⁵ [edpb_report_2021_overviewsaressourcesandenforcement_v3_en_0.pdf\(europa.eu\)](#) s. 7

Sammenlignet med de andre europeiske datatilsynene, har Norge relativt mange medarbeidere med teknologikompetanse. I en undersøkelse i regi av EDPB i 2021, oppga Datatilsynet å ha 14 teknologer/IT-utdannede, noe som var betydelig flere enn Danmark og Sverige og medianen i EU/EØS.

Figur 7 Antall teknologer i datatilsynene i Norge, Sverige, Danmark og median EU i 2021 (kilde: EDPB)



På spørsmål til Datatilsynet om hva som lå bak tallet på 14 teknologer sier de at dette kan være noe misvisende fordi det trolig omfattet både de som jobber med intern IKT og medarbeiderne i Avdeling for teknologi, analyse og sikkerhet (TAS). I dag har TAS 8 medarbeidere som jobber med teknologispørsmål, hvorav 6 er teknologutdannet. Vi har ikke opplysninger om antallet teknologutdannede i Sverige, men det danske Datatilsynet oppgir å ha 7 it-sikkerhetskonsulenter per desember 2023.

De aller fleste er opptatt av at det er nødvendig at Datatilsynet både har gode jurister og gode teknologer, og at de må jobbe godt sammen og utfylle hverandre. Det er også enighet om at samfunnsviterne i TAS representerer kompetanse som er viktig i Datatilsynet.

Datatilsynets målgruppe er svært heterogen. De skal forholde seg til enkeltpersoner, små private virksomheter, offentlige aktører og store, kommersielle selskaper. Det krever ikke bare teknologisk eller juridisk kompetanse, men også en viss sektorkompetanse. Inntrykket er at sektorkompetansen er best når det gjelder offentlig sektor, både stat og kommune. Privat sektor er langt mer heterogen, så her er det mer krevende for Datatilsynet å til enhver tid ha oppdatert sektor- eller markedskompetanse.

Eksterne informanter har overveiende et godt inntrykk av den juridiske kompetanse i Datatilsynet, men som vi viste til i kapittel 3.6 er det noen som etterlyser mer dialog i tilsynsrollen. De viser til eksempler på manglende kommunikasjon som ikke alltid er i tråd med det de mener er god forvaltningsskikk.

Når det gjelder sektorkompetansen er det blant våre eksterne informanter forståelse for at dette er krevende for Datatilsynet. Samtidig er de opptatt av at en viss sektorkompetanse er helt avgjørende for at Datatilsynet skal kunne gi dem den type hjelp de har behov for - mer konkret og mer løsningsorientert veiledning.

4.3 Alle roser arbeidsmiljøet

Det er en gjennomgående tilbakemelding fra informantene i Datatilsynet at arbeidsmiljøet er svært godt. Mange peker på at det er en sjenerøsitet og vilje til å dele, og at alle vil hverandre vel. Flere viser også til at lederne er svært støttende, og at det tas hensyn til medarbeidernes ulike livssituasjoner. Det er også mye frihet for den enkelte, jf. kapittel 4.5.

Arbeidsmiljøundersøkelsen fra 2023 bekrefter inntrykket fra intervjuene. De høyest vurderte temaene er «støttende ledelse» og «kollegastøtte», og disse områdene går også frem sammenlignet med undersøkelsen i 2019.

Arbeidsmiljøundersøkelsen viser at medarbeiderne mener at egen leder gir dem handlingsrom til å løse oppgaver, at vedkommende støtter dem når de trenger det og legger til rette for gode faglige diskusjoner. Likeledes gir medarbeiderne uttrykk for at man hjelper og støtter hverandre i egen enhet, at man anerkjenner hverandres arbeid og kompetanse og at det er takhøyde og rom for å komme med nye ideer.

Samfunnsoppdraget til Datatilsynet motiverer mange. Mange «brenner» for personvern og dette kommer frem både i intervjuene og medarbeiderundersøkelsen. De er stolte av arbeidsplassen og synes at jobben er interessant og motiverende i seg selv.

Medarbeiderundersøkelsen viser imidlertid også at mange opplever en stor arbeidsbelastning. 56 prosent gir uttrykk for at de vanligvis ikke har tid til å utføre arbeidsoppgavene med god kvalitet og 44 prosent mener de vanligvis ikke har en passende balanse mellom arbeidsliv og familie/fritid. Dette er områder med en negativ utvikling siden forrige arbeidsmiljøundersøkelse, og et uttrykk for den økte arbeidsmengden i Datatilsynet.

4.4 Digitale støttesystemer utnyttes ikke godt nok

Som nevnt tidligere (kapittel 3.2), så mottar Datatilsynet et stort – og økende – antall tips og klager om brudd på personvernregelverket, og saksbehandlingstiden er svært lang. Det gjelder først og fremst klagesakene, men også i noen grad avviksmeldingene.

I intervjuene med ledere og medarbeidere i Datatilsynet fremkommer det at den store saksmengden oppleves frustrerende for mange. Mange opplever høy arbeidsbelastning. Et hovedinntrykk fra intervjuene er at Datatilsynet mangler et godt styringssystem som kan bidra til bedre fordeling og oppfølging av saker. Inntrykket er at Datatilsynet er en tradisjonell saksbehandlingsorganisasjon med begrenset bruk av IT-verktøy som kan effektivisere arbeidet.

Dette bekreftes også i resultatene fra medarbeiderundersøkelsen fra 2023⁶. På spørsmålet om «min virksomhet utnytter potensialet som ligger i digitale løsninger og verktøy», er det 73 prosent som er uenige i dette. Og selv om det er et flertall (61 prosent) som mener egen enhet løser sine oppgaver med effektiv ressursbruk, så er det kun 12 prosent som er *helt enige* i dette. Her er det også en negativ tendens sammenlignet med 2019.

⁶ Medarbeiderundersøkelsen 2023, Utarbeidet av Rambøll Management Consulting

Flere medarbeidere gir uttrykk for frustrasjon over et saksbehandlingssystem de mener ikke fungerer – eller brukes – godt nok, samt manglende maler og standardiserte tekster. Medarbeidere opplever at saksbehandlingssystemet ikke gir god nok oversikt over egne saker. I intervjuene er det også flere som trekker frem at maler og felles rutiner kunne gjort at oppgaver ble løst likere og også mer effektivt. Av den grunn er det nedsatt en effektiviseringsgruppe som ser på hvordan rutiner kan forbedres, og det jobbes også med å få på plass flere og bedre maler.

Datatilsynet har lenge planlagt nytt styringssystem, men dette har tatt tid. Flere peker på at det skyldes at Datatilsynet må «leve som de lærer», og velge et IT-system som tilfredsstillende alle krav til personvern og informasjonssikkerhet. Det vises også til at virksomheten har hatt en liten administrasjonsavdeling og dermed hatt begrenset kapasitet til å planlegge og utvikle et nytt styringssystem. Fra 2021 har Datatilsynet opprettet egen enhet med ansvar for den interne IKT-virksomheten, og nytt styringssystem skal etter planen være i drift i løpet av 2024.

4.5 Lite oppmerksomhet om ledelse og virksomhetsstyring

Flere etterlyser bedre rutiner for prioritering av saker

På et overordnet nivå er ledelsen i Datatilsynet tydelige på at de er opptatt av å prioritere de de store, prinsipielle sakene som berører mange. Samtidig er inntrykket at det ikke er gode rutiner for prioritering, fordeling og oppfølging av oppgaver overfor medarbeiderne. Dels skyldes dette manglende støttesystemer som gjør det enklere å følge opp medarbeidere, men inntrykket fra intervjuene er også at det har vært lite oppmerksomhet om ledelse som fag og behovet for virksomhetsstyring i Datatilsynet.

Den enkelte saksbehandler har ansvar for et stort antall saker, og inntrykket som gis er at prioriteringen mellom ulike saker i stor grad er opp til den enkelte. Det stilles få – om noen – krav fra ledere til hvor omfattende behandlingen av den enkelte sak skal være.

Medarbeiderne i Datatilsynet setter stor pris på den friheten de har i eget arbeid og at ledelsen gir dem handlingsrom. Mange gir uttrykk for at de verdsetter at de ikke blir kontrollert eller detaljstyrt. Samtidig er det de som synes det er befriende når ledere gir klare føringer for hva som skal prioriteres.

Det er også flere som på ulike måter gir uttrykk for at arbeidsbelastningen mellom enheter eller personer er skjev, og at noen har tid til å holde foredrag når det er et stort etterslep i saksbehandlingen. Det er også de som mener at enkelte saker behandles grundigere enn de strengt tatt er nødt til å behandles, både klagesaker og avviksmeldinger. Datatilsynet har imidlertid begrenset oversikt over tidsbruken på de ulike oppgavene. Med unntak av et nylig innført prøveprosjekt med tidsregistrering på behandling av blant annet innsynsbegjæringer, er det ingen tidsregistrering på oppgavetyper i Datatilsynet. Selv om lederne har en overordnet oversikt over tidsbruken i egen seksjon, har de ikke et digitalt verktøy til å vurdere tidsbruken på ulike oppgaver ut over Wintid som er stempingssystemet tilsynet benytter.

Ledelse har i begrenset grad vært tema

Et inntrykk fra intervjuene i Datatilsynet er at *ledelse* i liten grad har vært tema i organisasjonen, selv om medarbeiderne gir uttrykk for at ledelsen er støttende (jf. kap. 4.3). Noen gir uttrykk for at ledelsen i Datatilsynet er litt utydelig og at de vet lite om hva ledergruppen holder på med. Andre mener ledergruppa er synlig og gir tydelig retning. Ledermøtene og beslutninger formidles gjennom nyhetsbrev på intranett fra ledelsen som publiseres hver måned.

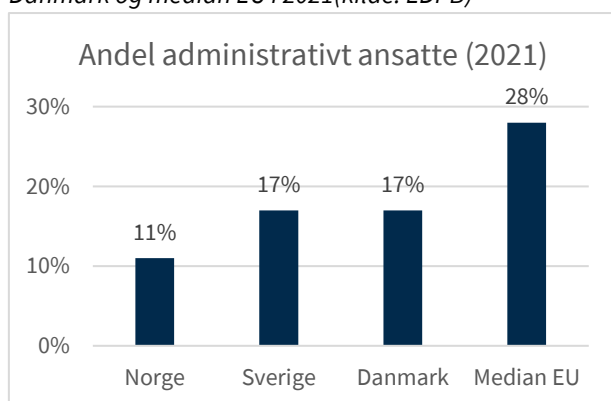
Resultatene fra medarbeiderundersøkelsen understøtter inntrykket fra våre intervjuer. Påstandene «Jeg har inntrykk av at toppledergruppen i min virksomhet jobber effektivt sammen» og «Jeg har inntrykk av at ledere blir fulgt opp dersom resultater uteblir», er blant de ti lavest vurderte spørsmålene i undersøkelsen.

Mange av lederne i Datatilsynet er rekruttert internt. Det innebærer at de kjenner virksomheten, medarbeiderne og kulturen godt. Samtidig er inntrykket fra intervjuene at det har vært lagt lite vekt på lederutvikling eller lederutdanning. Lederne har vokst inn i lederjobben. I intervjuene er det derfor flere som har gitt uttrykk for at det nå er større behov for ledelsesfaglig kompetanse og mer oppmerksomhet om hvordan ledelse skal utøves i Datatilsynet.

Ønske om mer administrativ støtte

Et gjennomgående synspunkt fra intervjuene er at Datatilsynet har for lite administrativ støtte. Administrasjonsavdelingen består i dag av 10 ansatte. Sammenlignet med andre europeiske datatilsyn har det norske Datatilsynet en liten administrativ stab (EDPB 2021)⁷. Det danske Datatilsynet hadde 20 ansatte i stabs- og støttefunksjoner (inkludert kommunikasjon) per desember 2023.

Figur 8 Andel administrativt i datatilsynene i Norge, Sverige, Danmark og median EU i 2021 (kilde: EDPB)



Administrasjonen har vært tilpasset en liten organisasjon, og har derfor ikke hatt kapasitet eller kompetanse til å ivareta behovet en større virksomhet har både for lederstøtte og organisasjonsutvikling. Det er bred enighet blant informantene i Datatilsynet om at det er

⁷ Tallene er hentet fra [edpb report 2021 overviewresourcesandenforcement v3 en 0.pdf](https://edpb.europa.eu/press-material/docs/2021/210719_en.pdf) (europa.eu) side 7

viktig å styrke administrasjonsavdelingen, og flere peker særlig på behovet for å styrke HR-siden og intern IKT.

Flere forbedringstiltak på gang

Vi har tidligere i dette kapitlet, og i kapittel 3, nevnt ulike utviklingstiltak som er satt i gang den siste tiden. En effektiviseringsgruppe har arbeidet med å få på plass felles rutiner og maler for saksbehandlingen, og et nytt styringssystem skal etter planen være i drift i løpet av 2024. I forbindelse med utvikling av ny strategi, satte Datatilsynet i gang Prosjekt Kvist, som handlet om hvordan Datatilsynet kan «bevege seg lenger ut på kvisten» i sin rådgivning og veiledning. I dette arbeidet ble det, som beskrevet i kapittel 3, gjort et stort arbeid i å innhente innspill fra Datatilsynets brukere og samarbeidspartnere. Datatilsynet er nå i ferd med å se på hvordan de kan videreutvikle veiledningsvirksomheten i tråd med disse innspillene.

I våre intervjuer var informantene fra Datatilsynet svært opptatt av disse ulike utviklingstiltakene og de effekter disse vil kunne gi for ledelse, virksomhetsstyring og måloppnåelse.

4.6 Organiseringen fungerer ikke optimalt

Selv om Datatilsynet har vokst betydelig de senere årene, så er det fortsatt en relativt liten virksomhet. I intervjuene er det flere som tar opp at organiseringen ikke fungerer godt nok. Det samme viser arbeidsmiljøundersøkelsen, der påstanden «den nåværende organiseringen oppfattes hensiktsmessig», er blant de ti lavest vurderte spørsmålene i undersøkelsen. Datatilsynet er derfor i gang med å vurdere endringer i strukturen.

Et hovedinntrykk fra intervjuene er at det er begrenset samarbeid mellom avdelingene og seksjonene i Datatilsynet. Dette vises også i medarbeiderundersøkelsen der påstanden «i vår virksomhet er det tilrettelagt for god samhandling på tvers», er blant de lavest vurderte spørsmålene. Det er imidlertid etablert enkelte tverrgående team, og mange er svært fornøyde med disse. Samarbeidet mellom avdelingene og seksjonene for øvrig er ofte personavhengig. I intervjuene er det derfor flere som tar til orde for å jobbe mer teambasert og ha en bedre kobling mellom jurister og teknologer.

Tidligere var jurister og teknologer organisert i samme enheter, men dette ble endret i 2019 for å sikre at teknologene var tilknyttet et bredere, teknologisk fagmiljø. Det er derfor høy bevissthet i Datatilsynet om at det er viktig at fremtidig organisering både sikrer godt samarbeid mellom ulike kompetanser, samtidig som betydningen av sterke fagmiljøer anerkjennes.

Et annet tema som flere har løftet og som er knyttet til organiseringen, er spørsmålet om hvem som er representert i direktørens ledergruppe. Helt konkret dreier dette seg om balansen mellom fagområdene er den rette. RIS er den største avdelingen og avdelingsdirektøren skal representere alt det juridiske arbeidet, både det som gjelder privat sektor, offentlig sektor og det internasjonale arbeidet. Dette utgjør en stor og tung del av Datatilsynets virksomhet. Det er derfor de som stiller spørsmål ved om organiseringen burde

endres slik at disse fagområdene blir tydeligere representert i ledergruppen. Det vil bringe ledergruppen i nærmere kontakt med det operative.

Andre igjen er mer opptatt av at ledergruppen skal være på et strategisk nivå, og at det derfor ikke bør være for mange fagpersoner i ledergruppa. Snarere bør flere beslutninger delegeres til seksjonene enn at det blir flere medlemmer i ledergruppa.

Det store omfanget av saker som er lagt til RIS, innebærer også at svært mange saker må innom og godkjennes av avdelingsdirektøren. Dette gjelder alle de prinsipielle og store sakene, og dessuten alle høringsuttalelser med merknader og samtlige oversendelser til Personvernemnda. I tillegg kommer veiledende uttalelser, som for eksempel sandkasserapportene, utredninger og tilsynsrapporter i prinsipielle saker m.m. Dette utgjør likevel et betydelig antall saker. Det fører til at enkelte oppfatter at beslutningslinjene i slike saker kan bli lange, og noen mener de er for lange.

Et spørsmål som ofte dukker opp i virksomheter som driver både tilsyn og veiledning, er spørsmålet om å skille rollene også organisatorisk. Dette er også noe som Personvernkommissjonen tok opp (NOU 2022:11). Datatilsynene i Norge, Sverige og Danmark har en ulik intern organisering, men ingen av dem er organisert primært med tanke på å oppnå et tydelig skille mellom tilsyns- og veiledningsaktivitet. I intervjuer fremhever alle tre tilsynene at de er opptatt av at det skal være tydelig når man fører kontroll og når man gir veiledning, men samtidig mener de at dette hensynet må ivaretas gjennom høy rollebevissthet og gode rutiner snarere enn organisering. Som nevnt i kap. 3.7.2 oppleves det snarere som en fordel enn en ulempe at Datatilsynet både driver tilsyn og gir veiledning.

5 Eksterne faktorer som påvirker resultatene

I dette kapittelet presenterer vi funn fra dokumentstudier og intervjuer som belyser de mest sentrale eksterne faktorene som påvirker Datatilsynets måloppnåelse og oppgaveutførelse, jf. analysemodellens pkt. 3 b. Disse eksterne faktorene er viktige rammebetingelser for Datatilsynets arbeid.

5.1 Sterkt og detaljert styrt av GDPR

Et særtrekk ved Datatilsynet er at virksomheten er sterkt styrt gjennom krav som stilles i GDPR (se også kapittel 2). Personvernforordningen gjelder i alle EØS-land, selv om det også finnes bestemmelser som gjelder nasjonal regulering. For Datatilsynet betyr dette at virksomheten i stor grad styres av, og tilpasses, et europeisk regelverk. Avgjørelser i EDPB og europeiske domstoler, får konsekvenser for Datatilsynets arbeid. Det definerer hvilket rom Datatilsynet har til å utøve skjønn og det gir føringer på hvordan de skal behandle saker.

Et eksempel (høsten 2023/våren 2024) er at det ligger en sak i EU-domstolen som berører Datatilsynenes muligheter til å unnlate å behandle alle små klagesaker. Datatilsynet selv mener at deres ressurser kan utnyttes bedre enn å måtte fatte vedtak i et stort antall klagesaker, men her må Datatilsynet følge avgjørelser både i Personvernemnda og europeiske domstoler.

Hensikten med GDPR er at det skal være samme krav til behandling av personopplysninger i hele EØS-området. Dette er i utgangspunktet positivt, men som Personvernkommissjonen skriver, så er det en rekke utfordringer knyttet til GDPR. Regelverket er komplekst og det er krevende både for behandlingsansvarlige og de som er eksperter på regelverket. Det skaper et stort behov for veiledning og mange muligheter for å trå feil. Personvernkommissjonen beskriver at utfordringene er knyttet til å finne riktig regelverk, forstå forholdet mellom regelverk og også omfang og språk i forordningen.

Som beskrevet i kapittel 3.3 deltar Datatilsynet aktivt i det europeiske samarbeidet på personvernområdet, og er blant annet representert i samtlige ekspertgrupper. I mange av ekspertgruppene tar Datatilsynet ansvaret for å føre forslag i pennen og får på den måten innflytelse på fortolkningen av regelverket.

Fra intervjuene – også i Sverige og Danmark – får vi inntrykk av at den gjengse oppfatning er at EDPB er strenge i sin tolkning av regelverket. Datatilsynet og de nordiske personvernmyndighetene samarbeider for å påvirke EDPB i en mindre streng og mer løsningsorientert retning.

5.2 Godt forhold til departementene, men begrenset kontakt med JD

Datatilsynet er som nevnt i kapittel 1 administrativt underlagt DFD, mens lovansvaret ligger i JD. På grunn av Datatilsynets uavhengighet, er styringen fra DFD på et overordnet nivå. Departementet styrer Datatilsynet på overordnede mål og budsjett, men også på mer konkrete oppgaver som den regulatoriske sandkassen. Datatilsynet får i tillegg de samme fellesføringene som alle andre statlige virksomheter.

Inntrykket fra intervjuene i Datatilsynet er at det er et veldig godt samarbeid med DFD. Det er ett etatsstyringsmøte i året, og et budsjettmøte på høsten. Utover det er det enkelte fagmøter. Det er jevnlig kontakt mellom DFD og Datatilsynet, men lite av det er formalisert. Det meste av kontakten skjer på ledernivå.

Det er diskusjon om hvordan kontakten kan formaliseres mer, uten at det blir sett på som styring fra departementets side. I noen år ble det holdt strategimøter mellom DFD og Datatilsynet, men de ble ikke videreført. Samtidig gir departementet uttrykk for at de har behov for å ha faglig dialog og styre innenfor regelverkets rammer.

Datatilsynet har mindre kontakt med JD enn med DFD, og JD deltar ikke på etatsstyringsmøtene med Datatilsynet. Inntrykket er at de fleste medarbeiderne i Datatilsynet har svært begrenset kontakt med JD, og mye av kontakten skjer via DFD. De som har kontakt med JD uttaler at samarbeidet er godt, men at JD er fjernere enn DFD og at det kan ta tid før de får nødvendige svar fra JD. I JD er ansvaret for personopplysningsloven lagt til Lovavdelingen, og dette er en av flere lover som ligger til avdelingen.

Det er få av informantene i Datatilsynet som har sterke meninger om det delte ansvaret for Datatilsynet, men de fleste som har en mening, gir uttrykk for at det hadde vært en klar fordel om lovansvaret og styringsansvaret var samlet. Det var få av de eksterne informantene som hadde synspunkter på dette spørsmålet i intervjuene, men da temaet kom opp på siste referansegruppemøte var det det flere som tok til orde for at lovansvar og etatsstyringsansvar burde samles for å bidra til en mer helhetlig styring av Datatilsynet og også for å tydeliggjøre det politiske ansvaret på personvernområdet.

5.3 Personvernemnda gir føringer for Datatilsynets arbeid

Personvernemnda behandler og avgjør klager over Datatilsynets vedtak. Nemnda kan prøve alle sider av de sakene som tas til behandling, også Datatilsynets skjønnsutøvelse. Nemnda har sju medlemmer og sekretariatet består av en sekretariatsleder som er formelt ansatt i DFD.

I 2023 mottok Datatilsynet 62 klager på sine vedtak. I sju av sakene omgjorde Datatilsynet selv vedtaket, mens de sendte 31 saker over til Personvernemnda for klagebehandling. Personvernemnda fattet vedtak i 20 av sakene, og i 17 av disse ble vedtaket opprettholdt. Det siste året har det altså vært en relativt lav andel av Datatilsynets vedtak som har blitt

omgjort, men som tabellen nedenfor viser, har andelen variert noe fra år til år og har de to siste årene vært vesentlig lavere enn de to foregående årene. Hovedinntrykket er imidlertid at det er få av Datatilsynets vedtak som blir omgjort.

Avgjørelsene i klagesaker gir føringer på tilsynets behandling av tilsvarende saker.

Tabell 6 Utviklingen i saker til Personvernemnda (kilde: årsrapporter fra Datatilsynet)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Antall vedtak fattet av Datatilsynet	595	564	683	246 ⁸	283	252	306	301	303
Antall klager på vedtak	33	29	39	28	23	38	43	38	62
Antall saker sendt til nemnda	15	17	20	17	16	22	21	22	31
Antall vedtak fattet av nemnda	4	13	14	8	10	13	16	19	20
Antall saker omgjort eller opphevet av nemnda	1	5	6	3	1	10	8	2	3

For Datatilsynet betyr nemndas avgjørelser at de får viktige avklaringer på skjønnsutøvelsen som gir føringer på tilsynets behandling av tilsvarende saker. Informanter i Datatilsynet gir uttrykk for at de aktivt har utfordret nemnda på hva handlingsrommet er i behandlingen av saker og har, som vi omtalte i kapittel 3, forsøkt å forenkle saksbehandlingen av saker de mener utgjør en liten trussel for personvernet. Her har nemnda slått fast at saksbehandlingen i alle klager om brudd på personvernregelverket må avsluttes med et vedtak. For Datatilsynet innebærer disse avgjørelsene at de ikke har mulighet til å avvise å behandle henvendelser om brudd på personvernregelverket. Det får konsekvenser for ressursbruken i tilsynet, ikke minst når antallet slike saker øker. Datatilsynet har imidlertid et handlingsrom mht. hvor grundige undersøkelser de må gjøre.

Informantene i Datatilsynet gir uttrykk for at de mener nemnda gjør en god jobb, men enkelte er kritiske til at nemnda ikke tar nok hensyn til europeisk rett. Det blir også uttrykt bekymring for kapasiteten og kompetansen i nemnda til å behandle et økende antall store og komplekse saker av type Grindr eller Meta. Dette er saker som Datatilsynet kan ha jobbet med i mange år og som er svært krevende å sette seg inn i.

5.4 Datatilsynet har grenseflater mot mange aktører

Personopplysningsloven dekker alle samfunnsområder og Datatilsynet har derfor berøringsflater og utstrakt kontakt med mange aktører – både offentlige og private. I Datatilsynets årsrapport redegjøres det for samarbeidet med de mest sentrale samarbeidspartnerne og de særskilte samarbeidsforaene som er etablert.

⁸ Det var en signifikant nedgang i antall saker i 2018 noe som blant annet skyldes en vesentlig nedgang i antall konsesjonssaker pga. at konsesjonsordningen ble avvirket ved innføring av GDPR. I tillegg var det ikke lenger nødvendig å behandle søknader om å opprette personvernombud (Årsmelding 2018 s. 13)

Det er for eksempel en sterk nærhet mellom personvern og forbrukervern. Datatilsynet har utstrakt samarbeid med Forbrukerrådet og deltar i et nasjonalt samarbeidsforum som for øvrig består av Forbrukertilsynet og Konkurransetilsynet. Samarbeidsforumet skal sikre mest mulig koordinert og effektiv ivaretagelse av personvernet, forbrukervernet og fri konkurranse i den digitale økonomien, gjennom samarbeid, diskusjoner og informasjonsutveksling.

Av andre konkrete samarbeidspartnere nevnes blant annet Arkivverket, Konkurransetilsynet, Nkom, NSM, DFØ, KS, Riksrevisjonen og Teknologirådet. Det er videre jevnlig kontakt med blant annet Helsedirektoratet fordi de representerer en sektor med mye deling av persondata.

Datatilsynet samarbeider også med Digitaliseringsdirektoratet (Digdir). Vi får inntrykk av at samarbeidet stort sett er godt, og at det er jevnlig og uformelt samarbeid på saksbehandler- og mellomledernivå der man utveksler informasjon om hva som rører seg i de to virksomhetene. På direktørnivå er det ett kontaktmøte i året.

Datatilsynet og Digdir har samfunnsoppdrag som ikke alltid trekker i samme retning. Mens Datatilsynet er opptatt av å beskytte personopplysninger, er Digdir mer opptatt av å legge til rette for effektiv digitalisering og deling av data. Dette spisset seg til i forbindelse med den såkalte Schrems II-dommen, der Digdir og Datatilsynet ga noe motstridende råd om bruken av skytjenester (se også kapittel 6.2.1).

I intervjuene i Datatilsynet får vi inntrykk av at Datatilsynet ønsker å samarbeide med andre statlige virksomheter, men at tiden ikke alltid strekker til. Kontaktmøter på direktørnivå har ligget litt nede de siste årene, dels på grunn av pandemien og dels på grunn av direktørskifte. Dette er nå i ferd med å ta seg opp igjen.

5.5 Utviklingstrekk og utfordringer i tiden fremover

Det skjer også endringer i samfunnet og i omgivelsene som får betydning for Datatilsynet fremover (jf. analysemodellens del 4). Vi vil her kort omtale noen av de mest sentrale utviklingstrekkene.

Et digitalt samfunn

I våre intervjuer er det særlig den teknologiske utviklingen som er trukket frem som et viktig utviklingstrekk. Det samme nevnes i Personvernkomisjonens rapport og i Datatilsynets årsrapport.

Norge er et av verdens mest digitaliserte land. Teknologien gir store muligheter for å skape effektive og brukerrettede offentlige og private tjenester. Personopplysninger kan deles og brukes flere ganger og tjenester kan integreres med hverandre. Det er et stort potensial for betydelige gevinster for samfunnet som helhet og for den enkelte innbygger, men dette må samtidig avveies mot grunnleggende personvern hensyn.

Både i våre intervjuer og i samfunnsdebatten for øvrige, er det kunstig intelligens (KI) som nevnes spesielt som et utviklingstrekk som vil få betydning for Datatilsynets virksomhet. KI

gir store muligheter, men innebærer også betydelige utfordringer. I årsrapporten for 2023 skriver Datatilsynet blant annet følgende:

«Den nyeste KI-teknologien er eid og finansiert av store internasjonale aktører som kontrollerer en stadig større del av den grunnleggende digitale infrastrukturen globalt. Mange av selskapene er bygd på forretningsmodeller som aktivt sporer livene våre, og omgjør data til profitt. Når et knippe store aktører dominerer markedet, skaper det et ujevnt maktforhold mellom tilbydere og de som tar i bruk teknologien. Denne dynamikken gjør det utfordrende for norske myndigheter, virksomheter og innbyggere å sette krav som ivaretar personvernet.»

Flere reguleringer fra EU

Innføringen av EUs KI-forordning (AI-Act) vil få betydning for Datatilsynets virksomhet fremover. KI-forordningen innebærer at det vil være flere myndigheter som skal ha et ansvar for håndhevingen, blant annet Datatilsynet.

Som regel vil utvikling, opplæring og bruk av KI innebære behandling av personopplysninger, og det betyr at både KI-forordningen og GDPR vil komme til anvendelse. Dette innebærer at Datatilsynet må ha tilstrekkelige ressurser til å ivareta disse oppgavene.

I løpet av de neste årene vil også flere andre europeiske regelverk, inkludert Digital Services Act, Digital Markets Act, Digital Governance Act og Data Act, bli gjeldende i Norge. Som Datatilsynet skriver i sin årsrapport for 2023:

«Reguleringsbølgen fra EU er utformet for å temme teknologigigantenes innflytelse og legge til rette for ansvarlig digitalisering og innovasjon.»

Datatilsynet viser også til at det de neste årene skal det innføres nye informasjonssystemer for inn- og utreiseregistrering, et system for fremreisetillatelse og et rammeverk for interoperabilitet mellom EUs informasjonssystemer er også vedtatt og skal gjennomføres i EU- og Schengen-landene.

Et viktig trekk ved utviklingen er at «det kan behandles flere personopplysninger, for flere formål, med tilgang for flere myndigheter og med en tettere integrasjon mellom systemene» (Datatilsynet 2024b).

Kriser, krig og kriminalitet

Den sikkerhetspolitiske situasjonen og trusselen om terror medfører økt vekt på samfunnsikkerhet og beredskap. Det samme har pandemien gjort. Kriminalitetsbildet er i endring, med en økning i cyberkriminalitet, organisert kriminalitet og økonomisk kriminalitet. Kriminaliteten truer den alminnelige tryggheten, økonomiske verdier, grunnleggende samfunnsstrukturer og kritisk infrastruktur og samfunnsfunksjoner (Politiet 2024).

Trusselsituasjonen kan innebære at det innføres tiltak som utfordrer personvernet. For Datatilsynet innebærer det både at det blir viktig å synliggjøre og ivareta verdien av personvern, men det innebærer også sterkere forventninger om å samarbeide med andre

myndigheter for å løse de store samfunnsutfordringene som kriser, krig og kriminalitet medfører.

Sammenhengende og effektive offentlige tjenester

I Norge er innbyggernes tillit til myndighetene og til hverandre høy. Samtidig har tilliten til institusjoner og politikere gått ned siden 2021 og tilfredsheten med offentlige tjenester viser også en svak nedadgående trend over tid (DFØ 2024a).

Innbyggerne har store forventninger til kvaliteten på offentlige tjenester, og at brukeren settes i sentrum for utvikling av tjenestene. Det er et mål at offentlige tjenester skal oppleves sammenhengende og helhetlige for brukerne, uavhengig av hvilke offentlige virksomheter som tilbyr dem. Det innebærer samarbeid og deling av personopplysninger mellom ulike statlige myndigheter og på tvers av forvaltningsnivåene.

Når innbyggernes personopplysninger skal deles, er det viktig at dette gjøres i tråd med regelverket. Brudd på personopplysningsloven kan føre til svekket tillit til offentlige myndigheter. Det kan igjen føre til manglende vilje i befolkningen til å dele personopplysninger som er viktige nettopp for at myndighetene skal kunne yte effektive og gode tjenester.

Dette stiller forventninger til Datatilsynet om å være en kritisk, men konstruktiv samarbeidspartner med andre offentlige myndigheter slik at offentlige tjenester blir sammenhengende og effektive og samtidig ivaretar kravene til personvern.

Fortsatt stor saksmengde

Veksten i antall saker er en stor utfordring for Datatilsynet i dag. Det er ingen grunn til å tro at saksmengden vil bli mindre i tiden fremover. Økningen i antall klagesaker, avviksmeldinger og innsynsbegjæringer har økt jevnt de siste årene. Flere reguleringer innebærer flere regelverk Datatilsynet skal føre tilsyn med.

I tillegg er det som vist i kapittel 3 både forventet og ønskelig at Datatilsynet i større grad jobber mer løsningsorientert og er mer konkret i sin veiledning. Det vil altså fortsatt være stor etterspørsel etter veiledning fra Datatilsynet, samtidig som innkommende saker fortsatt vil kreve ressurser i virksomheten.

6 Vurderinger og anbefalinger

Basert på funnene fra kartleggingen presenter vi i dette kapittelet våre vurderinger og anbefalinger. Disse er særlig knyttet til de faktorene som Datatilsynet – eller andre aktører – har muligheter for å påvirke.

6.1 Er Datatilsynet rustet til å møte utfordringene?

Som vist i de foregående kapitlene kan Datatilsynet vise til gode – og til dels imponerende – resultater på flere områder. De oppnår mye med begrensede ressurser. De er synlige i det offentlige rom og setter personvern på dagsorden. De er aktive internasjonalt og har mye positiv tilbakemelding på arbeidet med de regulatoriske sandkassene. De oppfattes som en kompetent tilsynsvirksomhet og det er stor etterspørsel etter veiledning fra Datatilsynet.

Samtidig viser vår undersøkelse at Datatilsynet også har forbedringsbehov. Den raske digitaliseringen på alle samfunnsområder gir nye utfordringer for personvernet og stiller nye krav til Datatilsynet. Dette er dels knyttet til rolleforståelse og rolleutøvelse, men det er også et klart behov for effektivisering gjennom endringer i ledelse, styring og arbeidsprosesser i virksomheten.

I lys av funnene fra vår undersøkelse og de utviklingstrekkene og utfordringene som vil få betydning for personvern fremover (jf. kap. 5.5), vil vi i det følgende trekke frem de forbedringsområdene vi mener er viktige for at Datatilsynet skal kunne ivareta rollene sine, møte utfordringene og oppnå ønskede resultater i tiden fremover. Dette berører:

- Datatilsynets rolleutøvelse
- Resurser til Datatilsynet
- Ledelse, styring og arbeidsprosesser i Datatilsynet
- Forholdet mellom departementene og Datatilsynet

6.2 Datatilsynets rolle - vaktbikkje eller førerhund?

Den teknologiske utviklingen gir nye utfordringer for personvernet, og utviklingen går raskt. Det aktualiserer spørsmålet om hvilken rolle Datatilsynet skal ta. Hvor går balansen mellom det å passe på, kontrollere og reagere på at regelverket brytes og det å hjelpe og veilede virksomhetene i å etterleve regelverket? Og ikke minst, hvor langt kan Datatilsynet gå i å veie hensyn mot hverandre og hjelpe virksomhetene i å finne praktiske løsninger?

6.2.1 Lengre ut på kvisten?

Mer konkret og løsningsorientert veiledning

Datatilsynet har som ambisjon å bevege seg lengre ut på kvisten – å bevege seg bort fra den trygge stammen og ta litt større risiko. Dette gjelder både i rollen som veileder og i saksbehandlingen.

Vi mener dette er en riktig vei å gå. Det er et relativt unisont ønske fra brukerne om mer konkret og løsningsorientert veiledning. Virksomheter som har hatt prosjekter i sandkassa

opplever at de har hatt stor nytte av veiledningen her, men det er ressurskrevende for Datatilsynet, og med få prosjekter i sandkassa er det relativt få som får glede av den. Dersom denne tilnæringsmåten også kan brukes på andre spørsmål, om enn i en noe enklere form, vil det oppleves som veldig positivt. Det er åpenbart et stort behov for mer konkret veiledning både blant offentlige og private aktører. Et komplekst regelverk med stort innslag av vage skjønnsmessige formuleringer skaper et stort behov for mer konkret og situasjonstilpasset veiledning.

Hvis man skal ta bildet «å bevege seg lengre ute på kvisten» på alvor, betyr det også at risikoen for at kvisten kan knekke øker. I mange tilfeller er det krevende vurderinger som skal gjøres i å veie hensynet til personvern opp mot andre hensyn. Går du lengre ut på kvisten, går du lengre i å utforske dette handlingsrommet.

Mer pragmatiske?

Å bevege seg lengre ut på kvisten handler også om å utvise en viss grad av pragmatisme og signalisere at de opptatt av å finne løsninger som balanserer ulike hensyn. Datatilsynet er regelverksforvalter, og hovedansvaret er å sikre personvern og beskytte personopplysninger. Regelverket er omfattende og detaljert, men legger samtidig også opp til krevende skjønnsmessige vurderinger i mange saker. Datatilsynet bør ta på alvor kritikken om at de på en del områder oppfattes som for restriktive og i for liten grad er en hjelp for virksomhetene når de står oppe i krevende vurderinger i hvordan ulike hensyn skal balanseres.

Personvernombud forteller at de selv kan bli uforholdsmessig restriktive fordi de frykter at virksomhetens praksis kan bli slått ned på av Datatilsynet. Når Datatilsynet har ord på seg for å være kompromissløse i personvernspørsmål kan det også gjøre virksomhetenes personvernombud mindre kreative i å finne løsninger som på en god måte balanserer personvern mot andre hensyn.

Det manglende samarbeidet mellom Datatilsynet og Digdir etter Schrems II dommen trekkes fram av mange som et uheldig eksempel (jf. kap. 5.4). Her ga Datatilsynet og Digdir motstridende råd om bruk av skytjenester, og forvaltningen opplevde dette som veldig krevende. Saken er en god illustrasjon på at i saker der det er ulike legitime hensyn som står mot hverandre, er det viktig å gå i dialog.

I en digital verden vil hensynet til personvern være truet og må beskyttes. Spørsmålet Datatilsynet må stille seg er hvordan de best beskytter personvernet. Vi mener det er behov for at Datatilsynet i større grad enn i dag tar en aktiv premissgiverrolle i hvordan utvikle praktiske løsninger i samarbeid med andre. I mange tilfeller er det behov for at noen setter foten ned og sier stopp. Men det er samtidig behov for at virksomhetene tilbys hjelp til hvordan komme videre. Det er behov for både en vaktbikkje og en førerhund.

6.2.2 En mer dialogbasert arbeidsform

Vi har merket oss at Datatilsynet har et uttalt ønske om å jobbe mer dialogbasert. I ny strategi slås det fast at «Vi jobber utadrettet, tverrfaglig og dialogbasert». Direktøren for Datatilsynet uttaler i den forbindelse at metodikken som brukes i sandkasseprosjektene,

med dialogbasert veiledning og økt kontakt med både private og offentlige aktører, er i tråd med hvordan Datatilsynet ønsker å jobbe framover (Datatilsynet.no).

Her er Datatilsynet i takt med tiden. Utover på hele 2000-tallet har det vært et klart utviklingstrekk at forvaltningen legger opp til samarbeid, involvering og dialog i både tjenesteutvikling og myndighetsutøvelse (Difi 2019). Det holder ikke å være en morsk, autoritær vaktbikkje. Erfaringen viser at man oppnår bedre resultater ved å være lyttende og ha en mer aktiv veiledningsrolle.

Typisk vil en veiledningsrolle som ikke bare handler om å gi grunnleggende informasjon om regelverket, kreve en mer dialogbasert tilnærming. Når virksomhetene etterlyser mer konkret veiledning (jf. kap. 3.4), vil det kreve at Datatilsynet i større grad enn i dag går i en dialog med den enkelte virksomhet om hva som er problemet og mulige løsninger. Hvor mye dialog og involvering det er snakk om vil variere fra sak til sak. På noen områder jobber Datatilsynet slik allerede, men det er ikke tvil om at en utvikling i denne retningen vil stille nye krav til ledere og medarbeidere i Datatilsynet både hva angår kompetanse, trygghet og rollebevissthet. Medarbeiderne må være trygge nok til å gi råd, og samtidig formulere dem slik at det ikke binder dem opp ved senere tilsyn.

I tilsynsrollen er en mer dialogbasert arbeidsform gjerne kjennetegnet ved at det legges til rette for en tettere dialog med virksomhetene i alle faser av tilsynet enn det som tradisjonelt sett har vært vanlig. Ofte er det også elementer av veiledning i forbindelse med tilsynet. Hensikten er å sikre at man har en omforent forståelse av hva tilsynet skal handle om, at det blir gjort tilstrekkelige avklaringer underveis og at tilsynet bidrar til en læring som vil sikre bedre regeletterlevelse på sikt. Også på dette området kan Datatilsynet vise til positive erfaringer. Det store kommunetilsynet blir av både Datatilsynet og kommunesektoren trukket fram som et vellykket eksempel på et slik dialogbasert tilsyn. Her ble det lagt spesielt stor vekt på tiltak som kunne bidra til at tilsynet ble en læringsarena både for de kommunene som fikk tilsyn og for resten av Kommune-Norge.

Datatilsynets utøvelse av tilsynsrollen har imidlertid også blitt møtt med kritikk. Kritikken har primært gått ut på at det har vært mangelfull dialog underveis i tilsynet og at enkelte virksomheter har vært uforberedt på utspill fra Datatilsynet i media. En dialogbasert arbeidsform er preget av man er opptatt av å bygge gode relasjoner og tillit mellom partene. I myndighetsrollen må Datatilsynet opptre med autoritet og tydelighet, samtidig er det viktig å opptre på en måte som bygger tillit og skaper gode samarbeidsrelasjoner på sikt. Fra andre deler av norsk forvaltning vet vi at måten offentlige virksomheter opptre på i myndighetsrollen har endret seg over tid. En autoritær og belærende stil har gradvis blitt erstattet med en mer åpen, lyttende og imøtekommende stil. Vårt inntrykk er at også Datatilsynet har utviklet seg i en slik retning, men at det fremdeles bør ha en oppmerksomhet mot dette.

6.2.3 I større grad være konstruktiv (og kritisk) medspiller for å løse store samfunnsutfordringer?

Det er i samfunnet en økende erkjennelse av at flere av vår tids store utfordringer, som for eksempel kriminalitetsbekjempelse, klimaendringer og en aldrende befolkning, ikke lar seg løse uten en samlet innsats på tvers av sektorområder og myndighetsnivåer.

Dette er ikke lett å få til i en utpreget sektorbasert forvaltning. Både systemer og kultur trekker i retning av å tenke hva som tjener egen sektor og eget samfunnsoppdrag. For Datatilsynet kommer den sterke tilknytningen til EU inn som en tilleggsdimensjon som antagelig er med på å forsterke orienteringen mot eget samfunnsoppdrag. GDPR legger sterke føringer på Datatilsynet både i form av oppgaver og rammer. Her er det blant annet lovfestet at medlemsstatene skal sørge for at de nasjonale datatilsynene har de nødvendige ressursene til å ivareta oppgavene som følger av forordningen. Med slike rammebetingelser kan det bli ekstra krevende å ivareta oppgaver som ikke oppfattes som kjerneoppgaver i henhold til personvernforordningen.

Desto viktigere blir det å ta diskusjonen om hva som skal til for at Datatilsynet i større grad enn i dag kan være en konstruktiv medspiller inn i løsningen av store samfunnsutfordringer der personvern må veies opp mot andre samfunnshensyn. Slik vi viste til i kapittel 3, er sentrale aktører bekymret for at viktige samfunnsproblemer ikke blir løst uten at Datatilsynet er med på laget. Det er derfor vår oppfatning at Datatilsynet må settes opp slik at de har ressurser til å inngå et slikt samarbeid med andre når det er nødvendig. Så betyr ikke det at det dermed blir lett å finne en løsning. Dette vil være problemer der ulike gode hensyn står mot hverandre, men et nødvendig skritt vil være å sette av tilstrekkelige ressurser til å faktisk gå inn i hvordan viktige samfunnsutfordringer kan løses samtidig som personvern hensyn blir ivaretatt.

Vi vil også ta til orde for et mer utstrakt, strategisk samarbeid med direktorater på tilgrensende fagområder. Det er allerede samarbeid spesielt med forbrukermyndighetene, men det synes å være rom for å videreutvikle samarbeidet med for eksempel Helsedirektoratet, Helsetilsynet og Arbeidstilsynet. Det kan gi nyttig innsikt i personvernregelverket for de andre direktoratene, noe som igjen kan bidra til økt oppmerksomhet om personvern i deres eget utviklingsarbeid og i tilsynsvirksomheten for de som ivaretar den funksjonen. Det kan også være viktig for å bygge opp sektorkompetansen hos medarbeidere i Datatilsynet.

Med utgangspunkt i de positive erfaringene Datatilsynet hadde i forbindelse med prosjekt Kvist, kan det også være grunn til å vurdere mer jevnlig kontakt med ulike aktører for å utveksle erfaringer og få innspill. Her kan det være mulig å hente erfaringer fra Danmark. Det danske Datatilsynet har fire kontaktutvalg: offentlig sektor, privat sektor, internasjonalt arbeid og forskning og statistikk. I kontaktutvalget for offentlig sektor møter blant annet KS og representanter for små og store kommuner og i kontaktutvalget for privat sektor møter de store interesse- og bransjeorganisasjonene.

I lys av den raske teknologiske utviklingen og strømmen av reguleringer fra EU på digitaliseringsområdet, er det etter vår vurdering spesielt viktig at samarbeidet mellom

Datatilsynet og Digitaliseringsdirektoratet fortsetter, og gjerne styrkes. Det vil gi nyttig kompetanseoverføring begge veier.

6.3 Behov for å sikre ressurser til viktige oppgaver

I mandatet for denne evalueringen er vi bedt om å vurdere om Datatilsynet har nødvendige forutsetninger (ressurser og organisering) for å utføre oppgavene sine i henhold til regelverket.

6.3.1 Saksbehandlingstiden må ned!

Som beskrevet i kapittel 3 har Datatilsynet fått en stadig økende oppgavemengde. Det er særlig knyttet til det store omfanget av klagesaker, men også innsynsbegjæringer, arbeidet med sandkassene og det internasjonale arbeidet er ressurskrevende. Det er også en stor etterspørsel etter veiledning fra både private og offentlige virksomheter og behov for å styrke tilsynsvirksomheten.

Saksbehandlingstiden på klagesaker på rundt ett år er etter vår vurdering uakseptabelt lang. Det kan representere et demokratisk problem når innbyggerne må vente så lenge på et vedtak. Den store saksmengden og kravet om at Datatilsynet må fatte vedtak i alle klagesaker fører også til at tilsynet ikke får frigjort ressurser til mer strategiske oppgaver, til tilsyn og til å jobbe mer løsningsorientert i sin veiledning. Den lange saksbehandlingstiden er heller ikke tilfredsstillende for Datatilsynets medarbeidere som opplever at arbeidsbelastningen er stor (jf. kap. 4.3). Etter vår vurdering er det derfor helt nødvendig at Datatilsynet gjør grep som får saksbehandlingstiden betydelig ned.

6.3.2 Datatilsynet bør ta en tydeligere faglig rolle

Direktorater har både en gjennomføringsrolle og en faglig rolle. Den faglige rollen handler både om å komme med faglige innspill til departementene som grunnlag for politikkutvikling, og å være et kompetanseorgan ut mot sektoren, allmenheten og media (DFØ 2024c). Som direktorat er Datatilsynet svært aktive i den faglige rollen ut mot virksomheter og innbyggere. Som vist i kapittel 4 driver Datatilsynet utstrakt veiledning og er svært dyktige til å sette personvern på dagsorden.

Etter vår vurdering er Datatilsynet i dag ikke gode nok på å ivareta den andre delen av den faglige rollen, dvs. å komme med faglige innspill til politikkutvikling og gjennom å «løfte» overordnede problemstillinger. Selv om Datatilsynets hovedoppgave er å bidra til å sikre at personopplysningsloven overholdes, så kan de i større grad vise hvilke utfordringer offentlig og private virksomheter står overfor når de skal ivareta personvern og samtidig nå en rekke andre mål. Det innebærer blant annet bruke den samlede kunnskapen de har tilsyn, avviksmeldinger, klagesaker og veiledning til å belyse hvilke *forutsetninger* som må være til stede for at ulike typer virksomheter skal kunne ivareta personvern på en god måte.

Datatilsynet kan for eksempel på bakgrunn av det store kommunetilsynet bevisstgjøre både egne departementer og allmenheten om hvilke grunnleggende utfordringer kommunene står overfor når de skal ivareta personvern, men samtidig ofte mangler nødvendig kapasitet og kompetanse. Likeledes kan Datatilsynet vise hvilke utfordringer de ser knyttet til IT-

systemene i statlige sektor, når de ser samlet på erfaringene fra tilsyn og annen kontakt med statlige virksomheter. Dels handler det om å påpeke hvor personvernet svikter, men det handler også om å synliggjøre det som kan være gjennomgående utfordringer knyttet til forutsetningene for å kunne ivareta personvern i tråd med regelverket. Som vi kommer nærmere tilbake til i kapittel 6.6.3 så bør Datatilsynet etter vår vurdering i større grad ta en slik faglig rolle med å gi innspill til både DFD, JD og de øvrige departementene. Dette krever kapasitet, kompetanse og forståelse for politiske prosesser.

For å markere at Datatilsynet bør ta en tydeligere faglig rolle, anbefaler vi at Datatilsynets ombudsrolle tas ut av instruksen. I vår forrige evaluering av Datatilsynet anbefalte vi at denne ombudsrollen burde avgrensnes og tydeliggjøres slik at den faglige rollen kom tydeligere fram (Difi 2011). Datatilsynet har de senere årene selv tonet ned ombudsrollen, men vårt inntrykk er at sentrale aktører i omgivelsene fremdeles oppfatter Datatilsynet som en interessepolitisk aktør. Vi mener derfor at bruken av ombudsrollen bør fjernes, og at det i instruksen heller legges vekt på den faglige rollen som Datatilsynet har som premissgiver overfor departementene og faglig rådgiver til forvaltningen og allmennheten. Datatilsynets rolle som et sterkt og troverdig fagorgan er viktigere enn aldri før. For å håndtere de store utfordringene som kommer med digitalisering må de være aktive faglige medspillere både opp mot departementene og på de ulike sektorområdene som blir berørt.

6.3.3 Datatilsynet bør styrkes ressursmessig

Datatilsynet har færre ansatte enn sine svenske og danske søsterorganisasjoner (jf. kapittel 4.1). Datatilsynet har betydelig færre ansatte enn IMY, og noe færre ansatte enn det danske Datatilsynet. Alle de tre tilsynene skal ivareta det samme regelverket, selv om de i tillegg har noen ulike oppgaver.

For å møte behovet for å ivareta en faglig rolle i sterkere grad, styrke tilsynsvirksomheten og bidra med konstruktiv og kritisk veiledning på mange ulike samfunnssektorer er det etter vår vurdering behov for å styrke Datatilsynet ressursmessig. Da tar vi ikke høyde for eventuelle nye oppgaver som kommer som følge av innføringen av KI-forordningen eller andre kommende EU-reguleringer. Dette er også i tråd med Personvernkommissjonens anbefaling om å styrke Datatilsynet.

Som vist i kapittel 4 har Datatilsynet i dag en administrasjon som ikke er tilpasset behovene de har etter at virksomheten har økt i antall medarbeidere. Sett i lys av eventuelle nye oppgaver til Datatilsynet og en styrking av Datatilsynets ressurser, vil kan det også være behov for en ytterligere styrking av Administrasjonsavdelingen, spesielt på HR-området.

Datatilsynet registrerer ikke tidsbruk på ulike oppgaver i dag, selv om vi er kjent med at registreres tid som brukes på blant annet innsynsbegjæringer. Det er derfor vanskelig for oss å anslå konkret hvordan ressursfordelingen på ulike oppgaver er i dag og hvor stort behovet er for økte ressurser. Vi mener Datatilsynet må komme med et konkret innspill til DFD i forbindelse med budsjettprosessen. Da blir det viktig å synliggjøre hva de bruker tiden på i dag, hvor stor den økte oppgavemengden er og hva ressursbehovet er fremover. I den forbindelse er det nødvendig å være konkret mht. hvilke typer oppgaver ressursene skal brukes til og hvilke oppgaver som kan nedprioriteres. Det kan også være relevant å

sammenligne omfanget av oppgaver og tilgjengelige ressurser med Datatilsynet i Danmark, som har et innbyggertall som ikke er altfor ulikt det norske.

6.4 Behov for effektivisering

6.4.1 Flere ressurser løser ikke alle utfordringer

Selv om det er behov for å styrke Datatilsynet ressursmessig, mener vi samtidig at det er viktig å stille tydelige krav til Datatilsynet om å effektivisere arbeidet. Uten endringer i arbeidsformer, arbeidsprosesser og en tydelig prioritering og styring av oppgavene, vil økte ressurser ikke gi tilstrekkelig effekt på blant annet saksbehandlingstiden på klagesaker.

Da vi evaluerte Datatilsynet i 2011 var de en liten organisasjon uten et like tydelig behov for intern styring, lederprioritering og gode støttesystemer. Med et langt større antall medarbeidere, et økende antall saker og en rask teknologisk utvikling, er behovet nå et helt annet.

6.4.2 Behov for tydeligere styring og ledelse

Etter vår vurdering er det viktigste forbedringspunktet knyttet til styring og ledelse. Når Datatilsynet har vokst i antall medarbeidere og saksmengden øker kraftig, er det behov for endringer. Skal du gå lengre ut på kvisten må du ha ledere og medarbeidere som tør å ta beslutninger uten at alle steiner er snudd. Vårt inntrykk er at Datatilsynet, i likhet med mange andre regelverksforvaltere, er preget av en forsiktighetskultur med dyp respekt for rettsregler, grundighet og likebehandling. Dette er selvsagt viktig. Datatilsynet har mulighet til å gjøre kraftfulle vedtak som kan store konsekvenser for virksomhetene, for eksempel i form av relativt betydelige overtredelsesgebyr.

Vi mener både ledere og medarbeidere i Datatilsynet kan utfordres på hva det vil kreve å ta raskere avgjørelser og gi tydeligere råd. De må tørre å ta stilling, og det må være takhøyde for at de av og til bommer. Det danske Datatilsynet greide i løpet av noen år å snu kulturen. Vi ser ingen grunn til at ikke dette også er mulig i det norske Datatilsynet. Det krever imidlertid at ledelsen har kontinuerlig oppmerksomhet på det og går foran med et godt eksempel, slik direktør Line Coll også signaliserer at hun har ambisjoner om å gjøre.

Samtidig vil vi ta til orde for at det er behov for sterkere styring og tydeligere forventninger overfor medarbeidere fra ledernes side, både om å våge å ta stilling, men også til å treffe avgjørelser raskere. Antallet klager og henvendelser har gått kraftig opp siden GDPR ble innført, og det er behov en mer effektiv saksbehandling. Det bør blant annet – i hvert fall i en periode – stilles klarere krav til forventet tidsbruk på ulike saker. Dette etter modell fra det danske Datatilsynet. Det kan oppleves detaljstyrende for den enkelte medarbeider, men det kan også gi tydeligere rammer for det arbeidet den enkelte skal gjøre.

Sterkere styring og tettere oppfølging av medarbeidere kan selvsagt påvirke arbeidsmiljøet i Datatilsynet. Tydeligere prioriteringer, klarere forventninger og bedre støttesystemer kan gi større forutsigbarhet og mindre arbeidsbelastning for den enkelte. På den annen side kan tettere oppfølging fra ledere og mer strømlinjeforming av arbeidet føre til at enkelte opplever mindre frihet enn de er vant til. Dersom dette kombineres med en ambisjon om å

gå litt lengre ut på kvisten og utnytte handlingsrommet, kan det etter vår vurdering bidra til en mer effektiv oppgaveløsning og en god utvikling av fagmiljøet.

6.4.3 Ta i bruk styrings- og støttesystemer

Nytt styringssystem og gode maler er en viktig forutsetning for at Datatilsynet skal kunne jobbe mer effektivt. Det har tatt lang tid for Datatilsynet å anskaffe et styringssystem. Vi oppfatter at dette dels skyldes at Datatilsynet har en liten administrasjonsavdeling som ikke har vært rigget for å kunne gjennomføre en krevende anskaffelse, men også en viss risikoaversjon som har ført til at beslutninger om valg av digitale løsninger tar uforholdsmessig lang tid.

Selv om Datatilsynet «sitter i glasshus» og må være særlig oppmerksomme på personvern og informasjonssikkerhet når IT-systemer skal anskaffes, så har virksomheten etter vår vurdering vært i overkant risikoavers. Å gjøre en risikovurdering kan også bety å akseptere en viss risiko, så lenge konsekvensene ikke er alvorlige. Denne typen avveininger må alle virksomheter gjøre, og for en privat virksomhet som opererer i et marked vil det neppe være mulig å oppnå nullrisiko ved anskaffelse av et IT-system. Det bør også være en tankevekker for Datatilsynet, både når det gjelder egne IT-løsninger og i tilsynsvirksomheten overfor andre virksomheter.

6.5 Organisering og kompetanse må tilpasses fremtidige behov

6.5.1 Rollebevissthet er viktigere enn organisatorisk skille mellom ulike oppgaver

Personvernkommisjonen tar opp spørsmålet om Datatilsynets organisering i sin rapport (NOU 2022:11). De skriver:

«Slik kommisjonen ser det, kan det være hensiktsmessig at Datatilsynet organiserer seg slik at en behandlingsansvarlig ikke risikerer å få tilsyn basert på informasjon som stammer fra dialog knyttet til Datatilsynets veiledning av virksomheten.»

Bakgrunnen for kommisjonens anbefaling er basert på henvendelser kommisjonen har fått om at det kan være uheldig at samme organ både skal gi veiledning, fatte avgjørelser, utføre tilsyn og kontrollvirksomhet. I kommisjonens rapport vises det til at disse utfordringene oppleves å være større for private enn for offentlige virksomheter.

Som vist i kapittel 4 oppleves ikke de ulike rollene som noe problem blant ansatte i Datatilsynet. I vår kartlegging har det heller ikke kommet frem sterke kritiske røster til at Datatilsynet har ulike roller. Snarere tvert imot så er det flere som ønsker seg mer veiledning, samtidig som de ser behovet for tilsyn. I det store kommunetilsynet var det nettopp innslaget av veiledning i tilknytning til tilsynet som KS berømmet.

Etter vår vurdering løses ikke eventuelle rollekonflikter ved å endre organiseringen i Datatilsynet. Strengt organisatoriske skiller mellom medarbeidere som driver veiledning og

medarbeidere som driver tilsyn vil bety lite effektiv bruk av den samlede kapasiteten og kompetansen i Datatilsynet. Det vil kunne hindre at viktige erfaringer fra tilsynsvirksomheten blir brukt i veiledningen, og det vil kunne føre til at de som skal føre tilsyn mangler kunnskap og forståelse for den virkeligheten og de utfordringene tilsynsobjektene står overfor. Av den grunn er det heller ikke uvanlig i norsk forvaltning at samme organ driver både tilsyn og veiledning.

Datatilsynet har fagteam på ulike områder. For å styrke og videreutvikle tilsynsarbeidet kan en mulighet være å opprette et tilsynsteam med ansvar for å videreutvikle praksis og bidra til at erfaringer fra ulike typer tilsyn deles i hele organisasjonen. Tilsyn – i vid betydning – er en stor del av Datatilsynets virksomhet. Både klagebehandling og behandling av avviksmeldinger defineres av flere i seg selv som tilsyn, og klager og avviksmeldinger kan være starten på et mer omfattende tilsyn. Det gjør det krevende – og ikke nødvendigvis hensiktsmessig – å skille ut all tilsynsvirksomheten organisatorisk, men det betyr også at tilsynsmetodikk og erfaringer fra tilsyn er et tema som bør være til jevnlig diskusjon i Datatilsynet. Det vil antagelig kreve en tydeligere organisatorisk forankring av tilsyn som fag enn i dag, for eksempel i form av et tverrgående team. Dersom erfaringene viser at det likevel er behov for ytterligere tydeliggjøring av tilsynsvirksomheten, så kan den formaliseres gjennom opprettelse av en egen seksjon eller avdeling.

Vi vil imidlertid peke på betydningen av god rolleforståelse i en virksomhet som Datatilsynet. Det er nødvendig at alle ansatte har høy bevissthet om de ulike rollene virksomheten og de selv har. Det betyr å være tydelige på rammene for den veiledningen de gir og å være bevisste på at de i tilsynet og klagebehandlingen utøver myndighet i kraft av et regelverk. Det er også viktig at Datatilsynet kommuniserer dette tydelig til sine ulike brukergrupper.

6.5.2 Organiseringen må legge til rette for at kompetanse og ressurser brukes best mulig

Det flere som mener at organiseringen av Datatilsynet ikke fungerer så godt som ønskelig. Det er direktøren som har ansvar for å organisere virksomheten slik at målene nås på en kostnadseffektiv måte. Det er også direktøren som må finne en organisering som passer virksomhetens behov, og som nevnt tidligere er det i gang en prosess i Datatilsynet med å vurdere organisasjonsendringer. Vi skal derfor ikke komme med sterke anbefalinger knyttet til organisering, men på bakgrunn av funnene som er presentert i kapittel 4 har vi enkelte kommentarer til valg av organisering.

Det finnes ikke én organisasjonsmodell som vil være helt perfekt. Enhver organisering vil ha fordeler og ulemper, og den samme organiseringen vil sjelden være den beste over mange år. Det er derfor viktig å prioritere de hensynene det er viktigst at en organisasjonsstruktur skal ivareta.

Etter vår vurdering er det viktig at organiseringen av Datatilsynet bidrar til å sikre at:

- Målene nås og oppgavene løses på en mest mulig effektiv måte
- Kompetansen utnyttes godt og på en fleksibel måte
- Viktige fagområder er representert i ledergruppen

Det betyr at beslutningslinjene bør være kortest mulig og at organiseringen bidrar til god fordeling av oppgaver på de ulike enhetene. Det er videre viktig at organiseringen legger til rette for fleksibel, men samtidig effektiv bruk av kompetanse og kapasitet. Vårt inntrykk er at arbeidsbelastningen mellom seksjonene varierer, og det er derfor grunn til å legge til rette for mer fleksibel bruk av medarbeidere på tvers av seksjoner og avdelinger. Uansett bør ikke antallet medarbeidere i avdelinger eller seksjoner sementeres, men vurderes løpende ut fra behov og prioriteringer.

I dag får vi inntrykk av at samarbeidet mellom enhetene i noen grad er personavhengig og noe tilfeldig, selv om det er etablert flere tverrgående team på ulike områder. Det kan derfor være hensiktsmessig å vurdere mer struktur på samhandlingen mellom enheter, enten i form av faste team eller tidsavgrensede prosjekter.

Direktøren må vurdere hvilke fagområder det er viktig å ha i egen ledergruppe, samtidig som ledergruppen ikke må være for stor. Da står den i fare for å bli lite strategisk og lite effektiv. I en kompetanseorganisasjon som Datatilsynet, er det likevel viktig å sikre at viktige fagområder er representert i ledergruppen. Dette kan også variere over tid ut fra endringer i strategiske satsingsområder i Datatilsynet.

6.5.3 Behov for å opprettholde fagkompetansen og sikre forvaltningskompetansen

Som nevnt i kapittel 4 er det mange som fremhever den gode kompetansen i Datatilsynet. I tiden fremover blir det viktig for Datatilsynet å opprettholde den gode kompetansen. Gitt den teknologiske utviklingen – inkludert innføringen av KI-forordningen – blir det sentralt for Datatilsynet å beholde, utvikle og rekruttere teknologikompetanse. Dette er en kompetanse som er svært etterspurt, og der det også er en konkurranse mellom statlige virksomheter om å tiltrekke seg de beste hodene.

Datatilsynet er en attraktiv arbeidsplass for jurister med interesse for personvern, og rekrutterer flinke jurister. Som nevnt tidligere (kap. 3.6 og 4.2) har vi fra eksterne informanter fått høre om eksempler på manglende kommunikasjon og dialog i tilsynsrollen. Vi har ikke grunnlag for å vurdere hvorvidt dette er utbredt en utbredt oppfatning blant de som har vært gjenstand for tilsyn. Vi vil derimot påpeke at det er viktig at Datatilsynet legger stor vekt på at medarbeidere har god forvaltnings- og forvaltningsrettslig kompetanse, og ikke minst at de til enhver tid opptrer i tråd med det som blir oppfattet som god forvaltningsskikk.

Datatilsynet har en stor og mangslungen målgruppe, og det er ikke å forvente at Datatilsynet har kompetanse om alle mulige sektorer og bransjer. For satsingsområder som for eksempel barn og unge eller helse, er det derimot viktig at Datatilsynet har en viss sektorkompetanse. Vårt inntrykk er også at det er tilfellet. I tiden fremover er det nødvendig for Datatilsynet å beholde sektorkompetanse på tilsynets prioriterte områder, og gjerne rekruttere medarbeidere med erfaring fra andre deler av forvaltningen eller fra privat sektor.

6.6 Hvor er den «store» personverndiskusjonen?

6.6.1 Personvern er ikke bare et spørsmål om juss, men også om politikk

Vi har tidligere beskrevet at Datatilsynet lykkes med å sette personvern på dagsorden. Det er jevnlig oppslag i media om personvern, og mange av dem gjelder konkrete tilsyn som de mot Meta, Grindr og Nav. Datatilsynet er også på banen i forbindelse med den pågående diskusjonen om bruk av KI.

Samtidig ser vi at de offentlige diskusjonene som oftest blir en diskusjon om regelverk og ikke en diskusjon av de mer prinsipielle og overordnede spørsmålene om personvern sett i relasjon til andre rettigheter, verdier og hensyn. Det kom riktignok på dagorden i forbindelse med lanseringen av smitteapp'en under covid-pandemien, men også den gang ble det først og fremst en diskusjon om regelverk. Den siste tiden har det imidlertid vært en diskusjon om KI og personvern der digitaliserings- og forvaltningsministeren har vært en aktiv deltaker.

Regelverket er utvilsomt sentralt når det er snakk om personvern, men personvern kan ikke alltid ses som et spørsmål om juss. Personvern er også et spørsmål om hva slags verdier vi til enhver tid legger vekt på i samfunnet, og slik sett er det også et politisk spørsmål.

Personvernkommisjonen etterlyste en «nasjonal personvernpolitikk som legger føringer for digitaliseringen av samfunnet i tillegg til hva som følger av lovgivningen.» (NOU 2022:11, s. 11)

Kommisjonen skriver videre at:

«Det krever formulering av overgripende prinsipper for hvordan samfunnet kan ivareta personvernet som en naturlig del av digitaliseringen. Utviklingen av politikken må skje i åpne samfunnsdebatter om prinsipielle spørsmål knyttet til hvor store inngrep i personvernet innbyggerne skal måtte tåle, for eksempel for å imøtekomme ønsket om effektiv forvaltning og kriminalitetsbekjempelse.» (ibid s. 11)

Vi er enige i kommisjonens anbefaling om at det er behov for å løfte spørsmålet om personvern til en offentlig og politisk diskusjon, men vi er først og fremst opptatt av dette for å sikre en balansert og opplyst debatt om hvordan personvern som verdi må balanseres og avveies mot andre viktige hensyn og verdier. Hvor store inngrep i personvernet innbyggerne må tåle, vil kunne endre seg i tråd med samfunnsutviklingen og kriser og krig.

Vi vil derfor ta til orde for at selv om prinsipper for personvern er viktig, så er det kanskje vel så viktig med rutiner og prosesser som sikrer at den offentlige debatten reises når endringer skjer som utløser et behov for økt deling av personopplysninger og dermed utfordrer personvernet. Dette er et ansvar som departementene i større grad bør ta.

6.6.2 Departementene må komme enda mer på banen

I mandatet for evalueringen er vi bedt om å vurdere hvordan det todelte departementsansvaret, det vil si lovansvar i JD og administrativt ansvar og forskriftsansvar i DFD, påvirker Datatilsynets evne til å utføre sine oppgaver. Vi presiserer at vi ikke har

undersøkt hvordan de to departementene forvalter det generelle personvernarbeidet eller hvordan de arbeider inn mot internasjonale prosesser på personvernområdet. På bakgrunn av funnene som er presentert i de tidligere kapitlene, reiser vi her noen spørsmål om departementenes rolle i oppfølgingen av Datatilsynet og også deres rolle i den offentlige personverndiskusjonen (jf. kap. 6.6.1).

Som nevnt i kapittel 5, så er det begrenset kontakt mellom Datatilsynet og de to ansvarlige departementene. Den begrensede kontakten skyldes dels den uavhengigheten Datatilsynet skal ha, og dels at fagområdet er sterkt styrt fra EU. DFD har betydelig mer kontakt med Datatilsynet enn det JD har, men er likevel forsiktige og tilbakeholdne for ikke å utfordre tilsynets uavhengighet. DFD (daværende KMD) hadde i 2015/2016 dialog med ESA om Datatilsynets uavhengighet. ESA stilte spørsmål om direktørens kontrakt og lønnsfastsettelse, budsjettering og fastsettelse av delmål i tildelingsbrevene og i lys av dette gjorde departementet noen justeringer.

Datatilsynet er også selv raskt ute med å vise til sin uavhengige rolle når spørsmålet om kontakten med de to departementene kommer opp. Tilsynet legger ikke selv opp til mye faglig dialog med departementene. Selv om mange i Datatilsynet etterlyser en mer offentlig og politisk debatt om personvern, så stiller vi spørsmål ved om det at tilsynet kan oppfattes som «eier» av alle spørsmål om personvern kan «skremme» andre fra å delta i en offentlig diskurs.

Det er viktig at departementsnivået er aktive overfor EU når personvernregelverket skal videreutvikles og annet EU-regelverk som berører personvern skal utvikles. Her kan Norge som er langt fremme mht. digitale tjenester bidra aktivt med å dele erfaringer innenfor de rammer EØS-medlemskapet gir.

Som beskrevet i kapittel 3, så opplever Datatilsynet – og deres danske og svenske søsterorganisasjoner – at de bruker uforholdsmessig mye tid på å måtte behandle og fatte vedtak i alle klagesaker, uavhengig av hvilken betydning de har for personvernet. Dette er tid som Datatilsynet gjerne skulle brukt til å gi mer veiledning, gjennomføre mer tilsyn og til å bidra med faglige innspill til DFD, JD og øvrige departementer. Vi har ikke grunnlag for å vurdere hvordan departementene arbeider overfor EU og andre internasjonale organisasjoner, men vil understreke betydningen av at de to departementene jobber aktivt for å utvikle regelverket i en retning som gir Datatilsynet (og andre lands personvernmyndigheter) et tilstrekkelig handlingsrom og mulighet til selv i større grad å prioritere innsatsen mellom ulike oppgaver.

Etter vår vurdering kan det være grunn til å se nærmere på erfaringene med det todelte departementsansvaret og hvilke fordeler og ulemper denne organiseringen har. I norsk forvaltning er det vanlig at styringsansvar og lovansvar er samlet, selv om enkelte etater styres fra flere departement. I både Danmark og Sverige er det administrative ansvaret for datatilsynene og lovansvaret samlet i ett departement.

Fra et styrings- og organisasjonsperspektiv ser vi noen ulemper ved at lovansvaret og etatsstyringsansvaret for Datatilsynet er delt mellom to departementer. Datatilsynet er et uavhengig forvaltningsorgan. Det innebærer at statsrådets instruksjonsrett er avskåret, og

statsråden er henvist til å styre ved hjelp av lov og forskrift (Difi 2017). Uten et ansvar for å utvikle regelverket, har ikke departementet med etatsstyringsansvar kontroll over det viktigste virkemiddelet i styringen av Datatilsynet. Og uten ansvar for den ordinære etatsstyringsdialogen er det vanskeligere for departementet som har ansvar for regelverksutviklingen å få tilstrekkelig informasjon og forståelse for Datatilsynets virksomhet og utfordringer. Å samle ansvaret i ett departementet vil derfor kunne bidra til en mer helhetlig og effektiv styring og oppfølging av Datatilsynet.

Både personvernkommissjonen og Datatilsynet etterlyser en offentlig og politisk diskusjon om personvern. I en bredere vurdering av erfaringene med det delte ansvaret, bør ett tema være hvordan forutsetningene ligger til rette for at departementene kan ta en aktiv og synlig rolle.

En bred vurdering av det todelte departementsansvaret er ikke innenfor vårt mandat. Det bør være gjenstand for en egen evaluering, der erfaringer med dagens organisering blir grundig belyst. En vurdering av dagens organisering må ses i lys av de ulike hensynene som organiseringen skal ivareta. Det vil blant annet være både faglige, organisatoriske og politiske hensyn. Hensynet til effektivitet bør også inngå.

6.6.3 Behov for mer faglig dialog mellom departementene og Datatilsynet

En forutsetning for at embetsverket i departementene skal kunne bidra til å løfte personvernspørsmål til politisk nivå, er at de får gode, faglige innspill fra Datatilsynet. Dette gjøres i dag, men som oftest dreier det seg om å besvare konkrete henvendelser fra departementene (primært DFD). Datatilsynet kommer i mindre grad med mer overordnede innspill. Etter vår vurdering er dette en viktig del av alle direktoraters rolle. Som direktorat skal Datatilsynet ivareta sin faglige rolle ikke bare utad mot innbyggere, næringsliv og media, men også opp mot departementene (DFØ 2024c). Datatilsynet har en viktig oppgave med å komme med faglige innspill til politikktutvikling på personvernområdet. Dette inkluderer den type innspill til endring eller presisering av regelverk som Datatilsynet kommer med også i dag, men i tillegg er det rom for mer overordnede og helhetlige faglige innspill. Enten på bestilling fra departementene eller på initiativ fra Datatilsynet selv. Det krever at Datatilsynet ikke bare har faglig kompetanse, men også en viss forståelse for politiske prosesser.

Som nevnt tidligere så brukes Datatilsynets uavhengighet som begrunnelse for den begrensede kontakten med departementene. Det er utvilsomt viktig at både departementene og Datatilsynet hegner om tilsynets uavhengighet, men etter vår vurdering er ikke uavhengigheten til hinder for mer faglig kontakt. Som vi påpekte også i evalueringen av Datatilsynet i 2011, så kan faglig erfaringsutveksling og drøfting av faglige problemstillinger mellom departementene og Datatilsynet være nyttige for begge parter.

Rent faglige møter mellom Datatilsynet og departementene kan bidra til at det blir en bredere diskusjon om utviklingstrekk og utfordringer på personvernområdet. Det igjen kan være et grunnlag for å løfte diskusjonen om personvern sett opp mot andre verdier og rettigheter.

For DFD mener vi det kan være hensiktsmessig å tilrettelegge for felles fagdialog med Datatilsynet, Digitaliseringsdirektoratet og Nasjonal kommunikasjonsmyndighet som alle har tilgrensende ansvarsområder. Det kan bidra til å få løftet viktige faglige problemstillinger for departementet og bidra til godt samarbeid mellom virksomhetene.

6.6.4 Behov for å vurdere Personvernemnda?

Det ligger ikke i vårt mandat å vurdere Personvernemnda, og nemnda har kun vært tema i vår evaluering når det har vært spørsmål om Datatilsynets forhold til de andre personvernmyndighetene. Gitt det brede saksområdet Datatilsynet har, veksten i antallet saker og den økte kompleksiteten i sakene, stiller vi likevel spørsmål om det kan være grunn til å se nærmere på Personvernemndas innretning. Personvernkommisjonen mente også at det bør gjøres jevnlig evalueringer av Personvernemnda for å se om nemnda utfører sin funksjon på tilstrekkelig vis, og at den er velfungerende (NOU 2022:11).

Vi vil spesielt peke på behovet for å vurdere sekretariatet, som er sårbart med kun en ansatt når saksmengden er stor og sakene mer komplekse. Difi og DFØ har i tidligere rapporter kartlagt klagenemdenes rolle i norsk forvaltning der vi blant annet har pekt på at en svært fragmentert nemndsstruktur fører til små og svake fagmiljøer (Difi 2014, Difi 2017 og DFØ 2024b). For å få større fagmiljøer og en mer kostnadseffektiv drift er det i løpet av det siste 10-året etablert to fellessekretariater som en rekke nemnder har knyttet til, *Helseklage* og *Klagenemndssekretariatet*. Så langt er erfaringene med disse sekretariatene gode, og DFØ har i rapport 2024:1 «Nemnd eller ikke nemnd» gitt som en generell anbefaling at det bør vurderes å legge flere nemnder til Klagenemndssekretariatet. Vi mener derfor det bør vurderes om det er mulig og hensiktsmessig å legge sekretariatet for Personvernemnda til Klagenemndssekretariatet. I en slik vurdering bør nemndas kapasitet og kompetanse også vurderes i lys av omfanget og sakstypene som man ser for seg kommer i tiden fremover.

6.7 Hovedkonklusjon og oppsummerte anbefalinger

Vår hovedkonklusjon er at Datatilsynet oppnår mye med knappe ressurser. Datatilsynet er tydelig og synlig i media og setter personvern på dagsorden i ulike kanaler. De er svært aktive internasjonalt og har trappet opp tilsynsvirksomheten de siste årene. Også «Regulatorisk sandkasse for kunstig intelligens» og et bredt anlagt kommunetilsyn i 2023 er eksempler på det vi mener er gode resultater for Datatilsynet.

Samtidig har det siden innføringen av GDPR vært en sterk økning i antall klagesaker, avviksmeldinger og innsynsbegjæringer. Dette har ført til at Datatilsynet er svært styrt av innboksen og i for liten grad får utnyttet mulighetene til å drive mer konkret veiledning, mer tilsyn og samarbeide mer med andre statlige myndigheter. Etter vår vurdering er det også behov for at de jobber mer løsningsorientert overfor målgruppene og i større grad løfter fram overordnede problemstillinger overfor departementene.

Det har vært reist spørsmål om at det kan være uheldig at samme organ både skal gi veiledning, fatte avgjørelser, utføre tilsyn og kontrollvirksomhet. Etter vår vurdering løses ikke eventuelle rollekonflikter ved å endre organiseringen i Datatilsynet. Vi vil imidlertid peke på betydningen av god rolleforståelse. Det er viktig at Datatilsynets medarbeidere er

tydelige på rammene for den veiledningen de gir og at de er bevisste på at de i tilsynet og klagebehandlingen utøver myndighet i kraft av et regelverk.

Datatilsynet har vokst i antall medarbeidere og i omfang av oppgaver, men ledelse, arbeidsformer og støttesystemer er ikke helt tilpasset denne endringen. Datatilsynet mangler et godt styringssystem og det er lite tradisjon for at ledere stiller krav til medarbeiderne om prioritering og saksbehandlingstid.

Datatilsynet skal være faglig uavhengig i sin myndighetsutøvelse, men vi vil understreke betydningen av at departementsnivået er aktive overfor EU når personvernregelverket skal videreutvikles og annet EU-regelverk som berører personvern skal utvikles. Fra et styringsperspektiv er det etter vår oppfatning grunn til å se nærmere på erfaringene med det todelte departementsansvaret og hvilke fordeler og ulemper denne organiseringen har, blant annet for en helhetlig og effektiv styring av Datatilsynet.

Våre anbefalinger kan oppsummeres slik:

- For å håndtere de store utfordringene og mulighetene digitaliseringen gir, bør Datatilsynet forsterke rollen som en konstruktiv, løsningsorientert og kritisk veileder overfor målgruppene.
- Datatilsynet bør styrke sin faglige rolle både opp mot departementene og på de ulike sektorområdene som blir berørt.
- Datatilsynet bør styrke samarbeidet med andre offentlige myndigheter – både med tanke på strategisk samarbeid og overføring av kompetanse, men også for å være en aktiv medspiller for å løse store samfunnsutfordringer.
- Ombudsrollen bør fjernes fra instruksen for Datatilsynet og det bør heller legges vekt på den faglige rollen som premissgiver overfor departementene og faglig rådgiver til forvaltningen og allmennheten.
- Datatilsynet bør styrkes ressursmessig for å videreutvikle den faglige rollen, for å ivareta behovet for mer konkret og løsningsorientert veiledning og for å forsterke arbeidet med dialogbasert tilsyn.
- Datatilsynet må effektivisere arbeidet gjennom tydeligere styring og ledelse og bruk av støttesystemer.
- De ansvarlige departementene bør ta en enda mer aktiv og synlig rolle i å løfte spørsmål om personvern til en offentlig og politisk diskusjon. I den sammenheng mener DFØ at det kan være behov for en egen vurdering av det todelte departementsansvaret, der erfaringer med dagens organisering blir grundig belyst.

Referanseliste

DFØ 2024a *Innbyggerundersøkelsen 2024* [Innbyggerundersøkelsen 2024 | DFØ \(dfo.no\)](#)

DFØ 2024b *Nemnd eller ikkje Nemnd? En kartlegging av organiseringen av klagebehandling i staten. DFØ-rapport 2024:1* [Nemnd eller ikke nemnd – En kartlegging av organiseringen av klagebehandling i staten | DFØ \(dfo.no\)](#)

DFØ 2024c *Tydligere, men fortsatt under press – en undersøkelse av utviklingen i direktoratenes faglige rolle. DFØ-rapport 2024.3* [Tydeligere, men fortsatt under press – en undersøkelse av utviklingen i direktoratenes faglige rolle | DFØ \(dfo.no\)](#)

Difi 2019 *Hva er god statlig styring. Difi-rapport 2019:9* [hva er god statlig styring. difi-rapport 2019 9 0.pdf \(dfo.no\)](#)

Difi 2018 *Fortsatt uavhengig? En kartlegging av uavhengige myndighetsorganer. Difi-rapport 2017:13* [fortsatt uavhengig. en kartlegging av uavhengige myndighetsorganer difi rapport 2017 13.pdf \(dfo.no\)](#)

Difi 2014 *Viltvoksende klagenemnder? Om organisering og regulering av statlige klagenemnder* Difi-rapport 2014:2 [Rapport med forside](#)

Difi 2011 *Evaluering av Datatilsynet* Difi-rapport 2011:8 [Evaluering av Datatilsynet | DFØ \(dfo.no\)](#)

Statskontoret 2020 *Myndighetsanalys av Datainspektionen* Rapport 2020:14

Agenda Kaupang 2023 *Evaluering av Datatilsynets sandkasse for kunstig intelligens*

Datatilsynet 2024a *Ja takk til mer veiledning. Oppsummering av innspill til Datatilsynets prosjekt Kvist* [rapport-kvist.pdf \(datatilsynet.no\)](#)

Datatilsynet 2024b *Årsrapport for Datatilsynet 2023. Tall og tendenser for Datatilsynets virksomhet.* [2023 arsrapport-datatilsynet.pdf](#)

Politiet 2024 *Politiets trusselvurdering 2024*

EDPB 2021 [edpb_report_2021_overviewsaressourcesandenforcement_v3_en_0.pdf \(europa.eu\)](#)

NOU 2022: 11 *Ditt personvern – vårt felles ansvar*

IMY (2021) *Årsredovisning 2021* Integritetsskyddsmyndigheten [IMY Årsredovisning 2021](#)

IMY (2024) *Årsredovisning 2023* Integritetsskyddsmyndigheten [IMY Årsredovisning 2023](#)

Vedlegg 1

Oversikt over informanter

Virksomhet	Intervjuobjekt
Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet	Avdelingsdirektør Åste Marie Skullerud
Justis- og beredskapsdepartementet	Lovrådgiver Øyvind Molven
Statistisk sentralbyrå	Direktør Geir Axelsen Personvernombud Karianne Thun
Digitaliseringsdirektoratet	Direktør Frode Danielsen Seksjonssjef Rozemarijn van der Hilst
NAV	Direktør Hans Christian Holte Juridisk direktør Trond Erik Schea Økonomi- og styringsdirektør Marianne Fålun
Helsedirektoratet	Tidligere juridisk direktør e-helse Birgitte Jensen Egset Personvernombud Caroline Schultz Sekretariatsleder Aasta Hetland
Forbrukerrådet	Direktør Inger Lise Blyverket Fagdirektør Finn Myrstad
Forbrukertilsynet	Direktør Trond Rønningen Avdelingsdirektør Bente Øverli Underdirektør Mats Bjønnes
Finanstilsynet	Direktør Per Mathias Kongsrud
Konkurransetilsynet	Direktør for eksterne relasjoner Kjell Jostein Sunnevåg Sikkerhetsleder og tidligere personvernombud Lorna Fredriksen
Kommunens sentralforbund	Avdelingsdirektør Asbjørn Finstad Leder Skolesec Christian Sørby Larsen Personvernombud Marie Skarstad (Kongsvingerregionen)
Abelia	Næringspolitisk direktør Nils Ola Widme
Finans Norge	Forbrukerpolitisk direktør Gry Nergård
IKT Norge	Administrerende direktør Øyvind Huseby
NHOs SMB forum	Banksjef Siri Berggren
Teknologirådet	Direktør Tore Tennøe Prosjektleder Jonas Wettre
UIO, Det juridiske fakultet	Professor Dag Wiese Schartum
Personvernemnda	Leder Mari Bø Haugstad
Datatilsynet	Direktør Line Coll Veronica Jarnskjold Buer Kari Laumann Jeanette Dyrkorn

Virksomhet	Intervjuobjekt
	Magnus Muhlbradt Janne Stang Dahl Yva Marrable Tanja Hermansen Hallstein Husand Håkon Hegstad Jørgen Skorstad Tobias Judin Guro Skåltveit Susanne Lie Knut Andreas Bremertun Bjørn-Tore Hemmingsen Atle Årnes Ove Skåra Maren Wessel -Aas Sissel Svendsberget Røss Sebastian Forbes Kristine Stenbro Camilla Nervik

Vedlegg 2

Intervjuguide eksterne

Kontakt med Datatilsynet

- I hvilke sammenhenger har du/din virksomhet kontakt med Datatilsynet?
 - o Tilsyn, veiledning, samarbeid?
- Når hadde du/dere sist kontakt med Datatilsynet?
 - o Hyppighet
- Hvordan opplever du kontakten med Datatilsynet (god/mindre god)?
- Dersom din virksomhet samarbeider med Datatilsynet - hvordan fungerer dette samarbeidet?
 - o Hva samarbeider dere om (temaer og type oppgaver)?
 - o Er det etablert faste samarbeidsfora eller samarbeider dere mest i konkrete saker?
 - o Fungerer samarbeidet godt?

Datatilsynets resultater, roller og oppgaver

- Overordnet om Datatilsynets resultater:
 - o Hva lykkes Datatilsynet med? Hva lykkes Datatilsynet ikke med?
- Hvordan ivaretar Datatilsynet sine ulike roller (tilsyn, veiledning, ombud)?
 - o Har du synspunkter på måten Datatilsynet driver tilsyn?
 - Valg av metodikk?
 - Samarbeid med andre tilsynsmyndigheter?
 - o Har du synspunkter på måten Datatilsynet driver veiledning?
 - o Har du synspunkter på måten Datatilsynet ivaretar rollen som pådriver (ombud) for personvern?

- I hvilken grad opplever du at Datatilsynet avveier ulike hensyn i sine vedtak, sine tilsyn og i sin veiledning?
- Hvordan har utviklingen vært over tid – vektlegging av rollene?
- Hvordan synes du at kombinasjonen av roller fungerer?
- Hvilken av rollene/virkemidlene mener du er mest egnet for å oppnå målet om godt personvern?
- Er det en rolle du mener bør prioriteres høyere enn andre? Og i så fall hvorfor?
- Datatilsynet har et bredt spekter av oppgaver. Er det oppgaver som det etter din vurdering ikke er nødvendige å gjøre? Eller som bør prioriteres ned?
- Er det oppgaver som kan gjøres av andre enn Datatilsynet?

Datatilsynets organisering, arbeidsformer og kompetanse

- Har du synspunkter på hvordan Datatilsynet er organisert?
- Har du synspunkter på måten Datatilsynet jobber på (arbeidsformene)?
 - Effektive arbeidsformer?
 - Fleksibel bruk av kompetanse mellom avdelinger?
- Hvordan vurderer du kompetansen i Datatilsynet?

- Er den riktig sammensatt sett i lys av oppgavene?
- Er den riktig sett i lys av behovene i tiden fremover?
- Er det noen type kompetanse Datatilsynet mangler eller har for lite av?

Utfordringer og utviklingsbehov framover

- Hvilke utfordringer/utviklingstrekk i samfunnet må Datatilsynet være forberedt på hvis vi ser tre til fem år framover (f.eks., teknologisk utvikling/digitalisering, geopolitisk situasjon, kriminalitetsutvikling, innbyggernes holdninger til personvern)?
- Hvordan kan Datatilsynet best møte disse utfordringene? Hva må til for å lykkes?
- Hvilken betydning vil utviklingstrekkene kunne få for Datatilsynets ressurser, organisering, kompetanse, digitalisering, arbeidsformer mm?

Vedlegg 3

Intervjuguide til Datatilsynets medarbeidere

Datatilsynets oppgaver, ressurser og mål

- Datatilsynet har et bredt spekter av oppgaver. Hvordan har utviklingen i oppgavemengde og oppgavetyper vært?
- Hvordan er ressursfordelingen (tidsbruk) på ulike oppgavetyper (tilsyn, veiledning, saksbehandling, internasjonalt)?
- Er det oppgaver som ikke blir gjort, eller ikke blir gjort godt nok, pga. manglende ressurser?
- Hvordan foretas prioritering av oppgaver?
- Er det oppgaver som det etter din mening ikke er nødvendige å gjøre? Eller bør prioriteres ned?
- Er det oppgaver som kan gjøres av andre enn Datatilsynet?

Overordnet om Datatilsynets resultater

- I hvilken grad når Datatilsynet sine mål?
- Hva lykkes Datatilsynet med? Hva lykkes Datatilsynet ikke med?

Datatilsynets roller og virkemidler

- Hvordan ivaretar Datatilsynet sine ulike roller (tilsyn, veiledning, ombud/pådriver)?
 - o Har du synspunkter på måten dere driver tilsyn?
 - Valg av metodikk?
 - Organisering av tilsynsarbeidet internt?
 - Samarbeid med andre tilsynsmyndigheter?
 - o Har du synspunkter på måten dere driver veiledning?
 - o Har du synspunkter på måten dere ivaretar rollen som pådriver (ombud) for personvern?
- Hvordan har utviklingen vært over tid – vektlegging av rollene?
- Hvordan synes du at kombinasjonen av roller fungerer?
- Er det en rolle du mener bør prioriteres høyere enn andre? Og i så fall hvorfor?

Organisering, arbeidsformer, ledelse og kompetanse (interne faktorer som påvirker resultatene)

- Hvordan fungerer dagens organisering av Datatilsynet?
 - o Hva fungerer bra og hva fungerer mindre bra?
 - o Hvordan er arbeidsbelastning og ressursfordeling mellom avdelingene?
 - o Hvordan er samarbeidet mellom avdelingene?
- Er arbeidsformene i Datatilsynet egnet til å ivareta de ulike rollene og oppgavene?
- Hvordan fungerer ledelsen i Datatilsynet – på ulike nivåer?

- Hvordan utnytter Datatilsynet de samlede ressursene? Er det fleksibel bruk av kompetanse?
- Hvordan vurderer du kompetansen i Datatilsynet?
 - o Er den riktig sammensatt sett i lys av oppgavene?
 - o Er den riktig sett i lys av behovene i tiden fremover?
 - o Er det noen type kompetanse Datatilsynet mangler eller har for lite av?
 - o I hvilken grad legges det til rette for systematisk kompetanseutvikling?

Eksterne faktorer som påvirker Datatilsynets resultater

- Regelverksutviklingen i EU påvirker Datatilsynets oppgaver i stor grad. I hvilken grad arbeider Datatilsynet aktivt for å påvirke regelverksutviklingen i EU?
- Hvordan påvirker styringen fra KDD Datatilsynets muligheter til å nå ønskede resultater?
- Hvordan fungerer det todelte departementsansvaret (dvs. lovansvar i JD og administrativt ansvar og forskriftsansvar i KDD)?
- I hvilke grad er det faglig dialog mellom Datatilsynet og KDD og JD? I hvilken grad gir dere faglige innspill til politikktutforming på personvernområdet?
- Hvordan påvirker Personvernnemnda og deres avgjørelser Datatilsynets prioriteringer?
- I hvilken grad er det faglig dialog mellom Datatilsynet og Personvernnemnda?
- Hvem er Datatilsynets viktigste samarbeidspartnere? ...og hvordan fungerer samarbeidet? Hvordan påvirkes Datatilsynets oppgaveløsning og resultater av samarbeidspartnere?

Utfordringer og utviklingsbehov framover

- Hvilke utfordringer/utviklingstrekk i samfunnet må Datatilsynet være forberedt på hvis vi ser tre til fem år framover (f.eks., teknologisk utvikling/digitalisering, geopolitisk situasjon, kriminalitetsutvikling, innbyggerens holdninger til personvern)?
- Hvordan kan Datatilsynet best møte disse utfordringene? Hva må til for å lykkes?
- Hvilken betydning vil utviklingstrekken kunne få for Datatilsynets ressurser, organisering, kompetanse, digitalisering, arbeidsformer mm?

Vedlegg 4

Beskrivelsene av Datatilsynet i Danmark og Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) i Sverige er basert på møter med de to direktørene og andre sentrale medarbeidere, samt årsrapporter og nettsider. For mer informasjon anbefaler vi:

[Datatilsynet](#)

[Integritetsskyddsmyndigheten | IMY](#)

Datatilsynet i Danmark

Nøkkeltall

Budsjett 2024	59,1 mill. danske kroner
Antall ansatte	78
Antall klagesaker	1767
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid på klager	85 dager
Antall tilsyn	504
Avviksmeldinger	9537
Høringssaker	688
Henvendelser på telefon	9378
Bøteinstillinger etter GDPR	33
Innsynsbegjæringer	426

Nøkkeltall gjelder per desember 2023 der ikke annet er angitt. Kilde: Datatilsynet.dk

Særtrekk ved Datatilsynet i Danmark

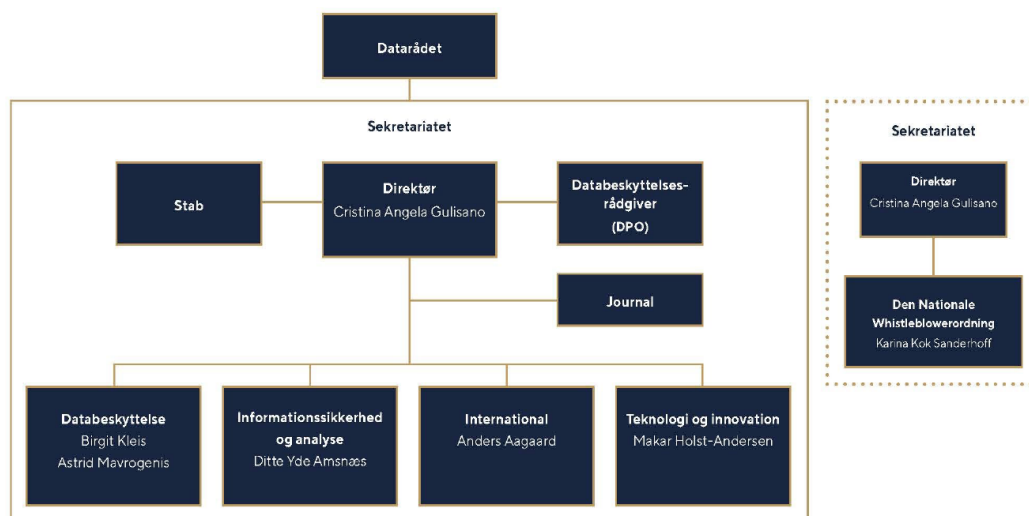
Datatilsynet i Danmark er administrativt underlagt Justisdepartementet. Datatilsynet består av et råd - Datarådet - og et sekretariat. Datarådet treffer primært avgjørelser i saker av prinsipiell karakter, mens sekretariatet ivaretar Datatilsynets daglige drift.

Datarådet nedsettes av justisministeren og består av en formann og sju andre medlemmer. Formann og medlemmer utpekes på bakgrunn av faglige kvalifikasjoner, og representerer ikke bestemte interesseorganisasjoner. De fleste medlemmene utpekes av justisministeren, men finansministeren og digitaliserings- og likestillingsministeren utpeker hvert sitt medlem.

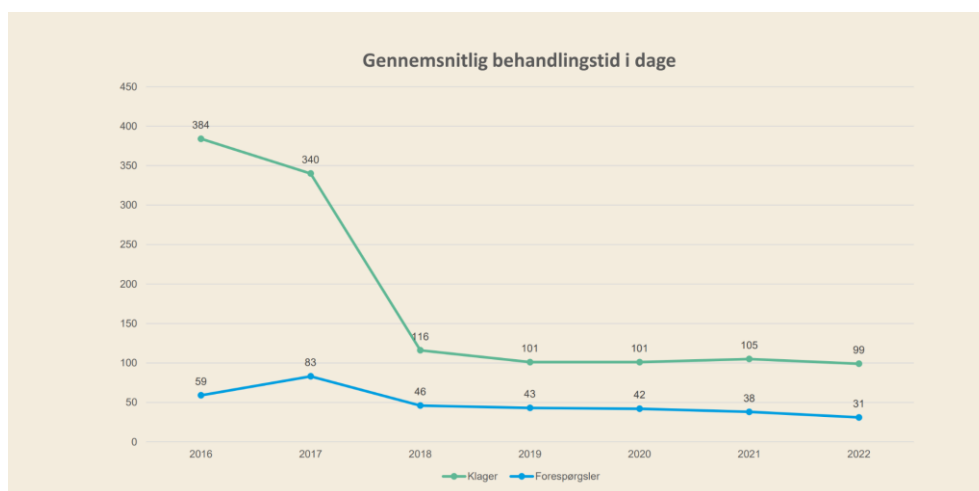
Til forskjell fra Datatilsynet i Norge kan ikke det danske Datatilsynets beslutninger påklages, men kan bringes inn for domstolen.

Et annet særtrekk ved Danmark, sammenlignet med det fleste europeiske personvernmyndigheter, er at de ikke selv kan utstede bøter eller tvangsmulkt. Det danske Datatilsynet må vurdere botens størrelse og anmelde saken til politiet og det er deretter opp til politi og påtalemyndighet å reise tiltale og føre straffesaken for domstolen.

Organisering



Utvikling i saksbehandlingstid



Utviklingstrekk og erfaringer

Da Gullisano tiltrådte som direktør i Datatilsynet i 2015 satte hun i gang et utviklingsarbeid som medførte å:

- åpne myndigheten opp – være mer utadrettet
- inngå samarbeid med andre
- endre saksbehandlingsprosessen for å redusere saksbehandlingstiden
- tilpasse virksomheten til GDPR

Datatilsynet benyttet konsulentbistand og innførte Lean fra 2018. Det innebar blant annet sterkere lederstyring av saksbehandlingen, med tydeligere prioritering av hvor mye tid som

var forventet brukt på ulike type saker. Resultatet ble en kraftig reduksjon i saksbehandlingstiden.

Som ledd i å gjøre Datatilsynet mer utadrettet har de også prioritert opp veiledningsvirksomheten. Det betyr flere skriftlige veiledere, men også veiledning i form av podkaster, foredrag og spill. Det legges vekt på å gjøre veiledningen så konkret og målgruppeorientert som mulig.

Datatilsynet har fire kontaktutvalg: offentlig sektor, privat sektor, internasjonalt arbeid og forskning og statistikk. I kontaktutvalget for offentlig sektor møter blant annet KS og representanter for små og store kommuner. I kontaktutvalget for privat sektor møter de store interesse- og bransjeorganisasjonene.

Datatilsynet har i samarbeid med Digitaliseringsstyrelsen etablert en regulatorisk sandkasse for KI i 2024.

Datatilsynet i Danmark pekte i møtet på at utfordringene fremover er knyttet til det store antallet nye rettsaker fra EU og en stadig større forpliktelse til samarbeid med andre aktører. Tilsynet var også bekymret for redusert bevilgning og rekruttering av teknologer.

Integritetsskyddsmyndigheten (IMY)

Nøkkeltall

Budsjett 2024	181 mill. svenske kroner
Antall ansatte	132
Antall klagesaker - avsluttet	3346
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid på klager	101 dager
Antall tilsyn	170 (avsluttet)
Avviksmeldinger	5961 innkommet, 6033 avsluttet
Høringssvar	151
Deltakelse i utredninger	20
Henvendelser på telefon	4335
Skriftlige henvendelser	3723
Sanksjoner/bøter etter GDPR	11

Særtrekk ved IMY

IMY har oppdrag på tre hovedområder:

- personvern (dataskydd)
- kameraovervåkning
- kredittopplysninger

IMY skiller seg fra Datatilsynet i Norge ved at de har oppgaver knyttet til tillatelser for kameraovervåkning og tillatelser for å innhente kredittopplysninger.

Ettersom Sverige har mange internasjonale selskaper, har IMY også mange grenseoverskridende saker. De sier selv at det har flere slike saker enn Norge og Danmark.

Klager på IMYs vedtak går til forvaltningsdomstolen, og nesten alle saker på kameraovervåkning blir påklaget.

IMY har et eget Innsynsråd. Dette er en ordning som gjelder mange statlige virksomheter i Sverige. Innsynsrådet oppnevnes av regjeringen og består av blant annet forskere og politikere. Rådet kan stille spørsmål og være rådgiver for generaldirektøren. Det skarpeste de kan gjøre er å be om ekstra møter, men de har ingen formell myndighet.

Utviklingstrekk og erfaringer

IMYs største utfordring har vært mengden klager og håndtering av dem. Inntil 2021 hadde de en risikobasert tilnærming til klagesakene. De brukte den store mengden klager til å identifisere mønstre og risikoområder som så ble grunnlag for tilsynsvirksomheten. Klagen ble som hovedregel avsluttet med et standardsvar. Denne praksisen ble slått ned på av EDPB, og fra 2021 måtte også IMY behandle alle klager individuelt. Dette var en stor forandring for IMY og saksbehandlingstiden gikk kraftig opp (IMY 2021).

For å håndtere den økte saksmengden fikk IMY en bevilgningsøkning på nesten 40 prosent fra 2023. IMY har satt i verk tiltak for å redusere saksbehandlingstiden, og opplyser i årsrapporten for 2023 at de ser en positiv tendens (IMY 2024).

Arbeidet med å redusere saksbehandlingstiden fikk drahjelp fra Statskontorets evaluering av Datainspeksjonen (nå IMY). Blant evalueringens anbefalinger var at Datainspeksjonen måtte forbedre den interne styringen ved å sette klarere mål for virksomheten og ha større oppmerksomhet på effektivitet og resultatoppfølging (Statskontoret 2020).

Utfordringer for personvernet som følge av ny teknologi er et sentralt tema for IMY. I 2019 ga regjeringen Datainspeksjonen (nå IMY) i oppdrag hvert fjerde år å levere en rapport på IKT-området om spørsmål som berører personvern og ny teknologi. Den første rapporten «Integritetsskyddsrapport 2020» ble utgitt i 2021.

IMY har også flere formaliserte samarbeidsarenaer med DIGG (Myndigheten for digital forvaltning), blant annet 4 årlige møter på direktørnivå, en felles utdanning for ledere i DIGG og IMY og en hospiteringsordning i 2 pluss 2 uker i hver av virksomhetene. I tillegg samarbeider de om blant annet veiledningsmateriell.

IMY har kopiert det norske Datatilsynets sandkasse, og jobber her fram en mer dialogbasert veiledning.

