

DEMOKRATI, PERSONVERN OG SAMFUNNSTRYGGLEIK

-

Ei analyse av deliberativ kvalitet i den norske debatten
om EU sitt datalagringsdirektiv

Masteroppgåve Våren 2011

Hanne Refvik



Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap

Universitetet i Bergen

Føreord

Denne studien har vorte til i løpet av hausten 2010 og våren 2011, og markerar slutten på fleire års studiar ved Universitet i Bergen. Det er mange som fortener ein takk for at arbeidet med masteroppgåva har vore ein utruleg lærerik og kjekk prosess.

Først og fremst vil eg rette ei stor takk til rettleiaren min, Førsteamanuensis Lars Christian Blichner, for konstruktive og inspirerande tilbakemeldingar, gode gjennomlesingar og for at du har leia meg gjennom denne prosessen.

Vidare vil eg rette ei takk til deltakarane på forskingsseminaret “Politisk organisering og fleirnivåstyring” som har kome med gode innspel undervegs i skriveprosessen.

Å skrive masteroppgåve har vore kjekt, men òg slitsamt. Gjengen på lille lesesal har gjort at det har vore mest kjekt. Takk for oppmuntring, korrekturlesing, nyttige innspel og anna moro. Dokke har gjort dagane på lesesalen og arbeidet med denne studien mykje lettare. Elles vil eg takke venna og familie som har oppmuntra meg i innspurten.

Forfattaren er eine og aleine ansvarleg for eventuelle feil i studien.

Bergen, juni 2011

Hanne Refvik

Innhald

Føreord	II
Forkortingar	IV
1. Innleiing	1
<i>Oversikt over studien</i>	7
2. EU sin politikk på personvern og Noreg sitt forhold til denne politikken	9
<i>Lovgjevingsprosessen i EU</i>	9
<i>EU sin søylestruktur</i>	11
<i>EØS-avtalen – Noreg sitt forhold til EU</i>	12
Korleis vert EU-rettsakter tekne inn i norsk rett?	13
Reservasjonsretten i EØS-avtalen	16
Kontroll med norske styresmakter si iverksetjing av EØS-vedtak	17
<i>Personvern i EU</i>	18
<i>Endring i EU sin politikk</i>	20
Harmoniseringsprinsippet	20
Auke i terrorverksemd	21
Globalisering	21
Ny kommunikasjonsstruktur	21
<i>Norske haldningar til terrorverksemd og personvern</i>	22
<i>Samanfatning</i>	25
3. Metodisk tilnærming	26
<i>Avgrensing og innsamling av empirisk materiale</i>	26
<i>Innhaldsanalyse som metode</i>	29
Kvalitativ innhaldsanalyse	29
Kvantitativ innhaldsanalyse	29
Discourse Quality Index	30
<i>Datakvalitet</i>	31
<i>Tidlegare forskning på feltet</i>	32
<i>Plassering av mi eiga studie</i>	34
4. Innhald og konfliktnivå i debatten	36
<i>Den langsame prosessen kring datalagringsdirektivet</i>	36
<i>Kompleksiteten i direktivet</i>	40
Essensielt omstridde omgrep	42

<i>Om forholdet mellom personvern og samfunnstryggleik</i>	44
<i>Viktigheitsdiskursen</i>	46
<i>Den pragmatiske diskursen</i>	49
<i>Rettsstatsdiskursen</i>	51
<i>Demokratidiskursen</i>	55
<i>Suverenitetsdiskursen</i>	59
<i>Samanfatning</i>	62
5. Deliberasjon og deliberativ demokratiteori	64
<i>Føremål og disposisjon for kapittelet</i>	64
<i>Kommunikativ handling</i>	65
<i>Kritiske blikk på det deliberative idealet</i>	66
<i>Habermas sin diskursetikk</i>	68
Pragmatisk diskurs	68
Etisk diskurs.....	69
Moralsk diskurs.....	69
<i>Deliberasjon og usemje – kvifor diskutere?</i>	70
<i>Institusjonelle føresetnadar for å nærme seg det deliberative idealet</i>	73
<i>Det sivile samfunnet si rolle i ein demokratisk rettsstat</i>	75
<i>Demokrati og den offentlege sfære</i>	78
<i>Sterke og svake offentlegheiter - slusemodellen</i>	80
<i>Teoretiske forventningar</i>	82
<i>Samanfatning</i>	83
6. Deliberasjon i debatten om datalagringsdirektivet	84
<i>Reliabilitet</i>	84
Validitet.....	86
<i>Presentasjon av måleinstrument og resultat</i>	88
Grunngjeving av krav	88
Underbygnad i argumentasjonen	91
Kommenterer andre sine argument	93
Karakterisering.....	95
Innhaldet i argumentasjonen	97
Deltaking.....	99
7. Analyse og samanfatning	101
<i>Eit godt instrument til å måle deliberasjon?</i>	106
<i>Konklusjon/samanfatning av hovudfunn</i>	110
<i>Vilkår for generalisering</i>	112

<i>Alternative studiemoglegheiter og forslag til vidare forskning</i>	<i>113</i>
8. Litteraturliste.....	115
Vedlegg 1	125
Vedlegg 2	130

Forkortingar

Institusjonar

EF	Det Europeiske Felleskap
EKSF	Det Europeiske Kull og Stål Felleskap
EFT	Traktaten om det europeiske felleskap
EFTA	European Free Trade Area
EP	Europaparlamentet
EU	Den Europeiske Union
Kommisjonen	Europakommisjonen
Rådet	Unionsrådet

Andre forkortingar

DLD/Direktivet	Datalagringsdirektivet
DQI	Discourse Quality Index

1. Innleiing

15. mars 2006 vedtek Europaparlamentet og Ministerrådet direktiv 2006/24/EF,¹ kjent som datalagringsdirektivet. Føremålet med direktivet er å harmonisere medlemsstatane si lovgjeving om lagring av data som veks fram ved bruk av elektronisk kommunikasjon, for å fremje like konkurransevilkår for industrien og å gjere det lettare å samarbeide for å nedkjempe kriminalitet og terror over landegrensene. Siktemålet er å gje justisstyresmaktene eit verktoy for å avdekke, etterforske og straffeforfølgje alvorleg kriminalitet (Prop. 50 S 2010-2011). Direktivet gjev EØS-statane påbod om å syte for at tenesteleverandørar lagrar trafikkdata i ein periode på mellom seks månadar og to år. Det er opp til medlemsstatane sjølve å avgjere lagringsperioden innan dette intervallet.

Direktivet krev for det første at tilbydarane av kommunikasjonstenester skal lagre data som er naudsynte for å spore og identifisere kjelda til kommunikasjonen, anten det handlar om fasttelefoni, mobiltelefoni, tilgang til internett, e-post eller IP-telefoni. Visse unntak gjelder; kommunikasjonstenester som gmail, hotmail, facebook og skype vert ikkje omfatta av direktivet. For det andre skal det lagrast klokkeslett for inn- og utloggingstidspunkt, i tillegg til dato, klokkeslett og lengda på samtalen, samt abonnementsidentifikasjon, telefonlinje for mobil og fasttelefon. Til slutt skal det òg lagrast lokaliseringsdata som viser kor mobilt utstyr var då samtala vart kopla opp. Direktivet fører ikkje med seg lagringsplikt av innhaldet i kommunikasjonen, det vil seie at sjølve innhaldet i ein SMS eller ein e-post og kva eksakte nettstader ein vitjar ikkje skal lagrast. Dersom politi- og etterforskingstenester skulle trenge det kan dei søkje om tilgang til slike data (NOU 2009:1).

Noreg er ikkje medlem av EU, men gjennom EØS-avtalen vert direktivet likevel gjort gjeldande for Noreg. EØS-avtalen gjer at vi vert omfatta av delar av EU-lovgjevnaden, og vi pliktar oss til å ta inn i norsk rett det lovverket som vert omfatta av avtalen. 4. april 2011, fem år etter at datalagringsdirektivet vart vedteke av Europaparlamentet og Ministerrådet², vedtek Stortinget å setje i verk direktivet i norsk rett. Dette vert gjort etter eit sjeldan engasjement og debatt kring eit EU-direktiv, både offentleg og i Stortinget.

¹ Directive 2006/24/EC of the European Parliament and of the Council:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:105:0054:0063:EN:PDF>

² Heretter EP og Rådet

I den norske debatten har det vore argumentert til fordel for innføring av direktivet med referanse til terror, pedofili, overgrep mot barn på internett og anna organisert kriminalitet. Kort sagt dreier det seg om dei grovaste brotsverk ein kan gjere. Tilgang til trafikkdata er i følge politiet *“helt uvurderlig i etterforsking av svært mange alvorlige straffesaker, hver eneste dag”* (Aftenposten 17.03.10).³ PST-sjef Janne Kristiansen hevder at *“Norge vil bli mer utsatt for terror hvis Norge sier nei til datalagringsdirektivet”* og at *“det vil føre til betydelig lavere grad av sikkerhet i Norge enn det er i resten av Europa når det gjelder terror”* (Aftenposten 11.04.10).⁴ I følge Arne Johannessen er datalagringsdirektivet *“(..) ingen krenkelse av personvernet eller noen endring av dagens regelverk. Å hevde det motsatte er ren skremselspropaganda. Datalagringsdirektivet vil ikke endre eller utvide politiets rett til innsyn. Opplysningene vil som nå være lagret i tilbydernes systemer”*.⁵ Direktivet vert fremja i det gode sitt føremål, like eins er måla lette å forstå og oppnå semje om. Det er så sterk moralsk oppslutning knytt til måla at alle må vere samde i at ein må gjere alt som trengs for å motarbeide slike former for kriminalitet. Kven kan vere imot? Kripos rapporterer at Noreg bryt med FN sin barnevernskonvensjon fleire gongar i året fordi mangel på lagra data gjer at vi ikkje kan bidra til internasjonal etterforsking retta mot barneporno på internett (Aftenposten 17.03.10).⁶ Kven vil ta på seg ansvaret for at personar innan kriminelle og pedofile nettverk kan gå fri dersom Noreg seier nei til dette direktivet?

Likevel har datalagringsdirektivet altså vorte eit heitt tema i samfunnsdebatten, både i Noreg og elles i Europa. Trass tilhengjarane sine argument, som verkar rimelege og rasjonelle, har direktivet møtt stor motstand blant politikarar, sentrale samfunnsaktørar og blant befolkninga generelt. Forslaget om å gjennomføre datalagringsdirektivet i norsk rett har gjeve grunnlag for eit stort engasjement og skapt tydeleg debatt i det norske samfunnet på tvers av tradisjonelle politiske skiljelinjer (St.prp. 49 L 2010-2011).

Samferdselsdepartementet, Justisdepartementet og Fornyingsdepartementet sendte ut på høyring eit forslag til korleis direktivet kan gjennomførast i norsk rett 8. januar 2010. Då fristen gjekk ut 12. april 2010 var det kome inn over 130 skriftlege innspel. 118 organisasjonar, styresmakter og andre aktørar uttalte seg i den offentlege høyringa. 70 prosent

³ “Uten datalagring blir Norge kriminell frihavn”:

<http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/politikk/article3569525.ece> (Henta 17.03.10)

⁴ “Mener Norge vil bli mer utsatt for terror”:
<http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article3601417.ece> (Henta 11.04.10)

⁵ “Ja til datalagringsdirektivet”:
<http://pf.no/id/15688> (Henta 18.03.11)

⁶ “Uten datalagring blir Norge kriminell frihavn”:
<http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/politikk/article3569525.ece> (Henta 17.03.10)

av tilrådingane var imot eller skeptiske til direktivet, berre 16 prosent var for implementering. Datalagringsdirektivet har òg skapt stor kontrovers blant regjeringspartia, og vart vedteke med dissens frå Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet i statsråd 10. desember 2010. Desse to partia utgjer ilag med Kristeleg Folkeparti, Venstre og Framstegspartiet nei-partia til datalagringsdirektivet. Arbeidarpartiet er fremste tilhengjar, avhengig av støtte frå Høgre for å få direktivet vedteke. 28. mars 2011 vart Arbeidarpartiet og Høgre, trass sterk motstand innbyrdes i sistnemnte parti, samde om hovudpunkta i avtalen. Implementering av direktivet vart vedteke med knapt fleirtal, der 80 av Stortinget sine 169 representantar stemte imot. Dette etter ein intens og langvarig debatt på over ni timar, der fem av Høgre sine Stortingsrepresentantar røysta imot sitt eige parti.

Av og til skaper EU-direktiv offentleg debatt, men det er sjeldan. Vanlegvis går EU-direktiv gjennom i norsk rett utan noko særleg debatt, verken i Stortinget eller i det offentlege (Blichner 2008). Eriksen meiner debattar for og mot EU-direktiv vert forstyrra av at Stortinget må ta stilling til kva som kan skje med EØS-avtalen, og at ein med dette svekke det frie ordskiftet og den uavhengige meiningsdanninga (Dagbladet 21.04.10).⁷ Jonas Gahr Støre forklarar den hyppige implementeringa av EU-direktiv og andre lover med at det meste av regelverket i EØS er tekniske standardar som Noreg støttar, og som vi er tent med (Aftenposten 01.03.11).⁸ Datalagringsdirektivet derimot, har skapt tydeleg debatt og motstand blant befolkninga. Det er den enorme interessa kring direktivet og konfliktnivået i debatten som er utgangspunktet for ønsket om å studere den norske debatten, nærare bestemt den offentlege avisdebatten. Eg ønskjer å studere kvaliteten på debatten, kva den dreiar seg om og kvifor det er så sterk motstand. Med utgangspunkt i dette har eg formulert to problemstillingar for studien:

- 1. Kva er innhaldet i debatten, og kvifor er det så høg grad av konflikt?*
- 2. Korleis er den deliberative kvaliteten i debatten og korleis har denne utvikla seg over tid?*

⁷ "Snik-europeisering av Norge"

⁸ "Overkjøres av EU – skryter av unntak"

Første del av problemstillinga vil søkje å forklare kvifor dette direktivet har skapt så mykje debatt og konflikt i det norske samfunnet. Denne første problemstillinga vil tene som bakgrunn for å måle den deliberative kvaliteten i debatten. Den har ein skildrande funksjon, der eg vil forsøkje å gje ei oversikt over innhaldet i debatten, samt kva som er konfliktnivået. Dette vil vere utgangspunktet for å utforme eit kodeskjema for å måle kvaliteten i debatten. Denne delen vil bli drøfta utifrå tre forhold. For det første vil eg sjå på korleis datalagringsdirektivet har vore handsama i EU systemet. Prosessen kring implementering har vore kontroversiell og teke lenger tid enn det som er vanleg med EU direktiv.

For det andre vil eg diskutere direktivet sitt innhald. For å kunne seie noko om kvifor det er debatt, må ein først vite kva debatten dreiar seg om. Etter å ha studert debatten nøye har eg kome fram til at ein kan identifisere fleire debattar som er fletta inn i kvarandre. Datalagringsdirektivet har eit komplekst innhald og aktualiserer fleire viktige tema i eit demokrati. For å kunne analysere treng ein difor klare kategoriar og omgrep. Eg har kategorisert innhaldet utifrå fem diskursar⁹ som eg meiner debatten handlar om. Desse er: 1) viktighetsdiskursen, 2) den pragmatiske diskurs, 3) demokratidiskursen, 4) rettsstatsdiskursen og 5) suverenitetsdiskursen. Kva som ligg i desse diskursane og på kva bakgrunn eg har valt dei ut vil bli gjort greie for i kapittel fire. For det tredje vil eg ta utgangspunkt i at omgrepa som står sentralt i debatten er omstridde og har eit moralsk-etisk innhald. Forventinga er at desse tre faktorane kan vere med på å forklare kvifor det er så høg grad av konflikt i debatten. I tilknytning til denne problemstillinga vert det utleia nokre hypotesar i kapittel fire. Desse vil tene som eit analytisk verktøy for å byggje under problemstillinga og vere utgangspunkt for å etablere nokre forventingar.

Andre del av problemstillinga tek sikte på å seie noko om kvaliteten i debatten om datalagringsdirektivet. For å kunne seie noko om dette har eg teke utgangspunkt i deliberasjon og deliberativt demokrati. Deliberasjon skal vi førebels forstå som ein debatt som er open og kritisk, kor alle partar saka vedkjem har høve til å delta, der deltakarane behandlar kvarandre med respekt, og der dialog og utviklinga av nye argument står i fokus.¹⁰ For å måle den deliberative kvaliteten i debatten om datalagringsdirektivet vil eg ta utgangspunkt i eit måleinstrument, Discourse Quality Index (DQI), utvikla av Steiner et al. (2004). Dei utvikla

⁹ "A discourse is a language which structures understanding and behaviour and in the process augment power" (Heywood 2004:6).

¹⁰ Deliberasjon vil bli nærare presentert og drøfta i teorikapittelet.

denne metoden for å måle deliberativ kvalitet i parlamentariske forsamlingar i ulike land.¹¹ Eg vil bruke den til å måle kvaliteten på den offentlege debatten, altså innan meir uformelle arena. Dette har ført med seg endringar, slik at det metodiske opplegget for studien må forståast som eksplorerande. Dette fører vidare med seg at eg vil ha ei utprøvande tilnærming. Det inneber at perspektivet som vert lagt til grunn for studien ikkje har vore mykje brukt tidlegare. Studien sitt føremål er såleis å seie noko om det vi veit lite om (Jacobsen 2002:45), nærare bestemt vil eg sjå om det er mogleg å gjere empiriske undersøkingar av deliberasjon innan offentlege debattar. Utviklinga av eit kodeskjema som skal kunne brukast for å måle deliberativ kvalitet innan offentlege debattar vert difor eit mål i seg sjølv for studien. Eg vil kome med ei evaluering av måleinstrument avslutningsvis, der eg diskuterer metodiske problem og eventuelle veikskapar ved kodeskjemaet.

Studien min tek for seg eit tema som er viktig i dagens samfunn.¹² For det første omhandlar datalagringsdirektivet Noreg sitt forhold til EU. Det er gjennom EØS-avtalen vi må ta stilling til og implementere stadig nye lover og reglar frå EU. Den dynamiske¹³ utviklinga har gjort at norsk rett i aukande grad vert underlagt EU-retten, noko som heile tida vert teke opp til diskusjon. Vår tilknytning til EU, og om vi skal ta i bruk reservasjonsretten eller ikkje, er kanskje meir aktuelt enn nokon gong.¹⁴ For det andre vert det blant motstandarane hevda at direktivet fører til eit sterkt inngrep i folk sitt privatliv. Dette kan forklare det sterke engasjementet kring dette direktivet samanlikna med andre EU-direktiv; sjeldan har det vore noko direktiv som har skapt meir folkeleg og politisk engasjement enn datalagringsdirektivet. Det faktum at ein skal lagre all informasjon om kven ein snakkar med og kor tid kommunikasjonen går føre seg gjer at alle vil bli omfatta av det. Debatten om datalagringsdirektivet *“berører balansen mellom individ og samfunn, mellom frihet og trygghet og mellom personvern og kriminalitetsbekjempelse”*.¹⁵ Dette er grunnleggjande og viktige spørsmål i ein demokratisk rettsstat.

¹¹ Tyskland, Sveits, Storbritannia og USA.

¹² Jamfør King, Keohane og Verba sitt kriterie om at forskinga bør stille spørsmål som er viktig i den verkelege verda for at studien skal ha verdi utanfor forskaren sine individuelle preferansar (1994:15)

¹³ Med dynamisk meinast det at avtalen ikkje må forhandlast om på nytt kvar gang EU vedtar ei relevant rettsakt, og på EU-domstolen si tolking av regelverket, som gjer at stadig fleire lover vert lagt under EØS-avtalen

¹⁴ Andre direktiv som nyleg har aktualisert reservasjonsretten er til dømes Postdirektivet og direktivet om alkoholreklame

¹⁵ “Innlegg på åpent debattmøte om EUs datalagringsdirektiv”

http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/taler_artikler/utenriksministeren/2010/innlegg_dld.html?id=593800

I tillegg er det viktig at studien min bidreg til det teoretiske og metodiske feltet den plasserer seg i.¹⁶ Ein kan stille spørsmålet om kvifor det innan samfunnsvitskapen er viktig å måle om debatten er god eller dårleg utifrå deliberative standardar. Ifølgje Pettit (2004:1) er det no “(...) *widely accepted as an ideal that democracy should be as deliberative as possible. Democracy should not involve a tussle between different interest groups or lobbies in which the numbers matter more than the arguments*”. Deliberasjon bør altså forståast som eit ideal og ikkje noko eit faktisk demokrati fullt ut kan leve opp til. Den politiske kvardagen kan synast å vere nokså annleis enn det deliberative idealet. På bakgrunn av dette vil det vere interessant å studere i kva grad den politiske kvardagen faktisk er annleis. Eg vil studere om den offentlege debatten lever opp til eit slikt ideal.

Den deliberative demokratimodellen har vore kritisert for å vere uoppnåeleg, akademisert, teoritung og lite empirisk retta.¹⁷ Det er gjennomført relativt få empiriske undersøkingar i forhold til all teori som eksisterer på feltet. Spesielt vert det hevda å vere mangel på kvantitative målingar av deliberativ kvalitet utanfor formelle arena (Steiner et al. 2004). På bakgrunn av dette vil det vere nyttig å supplere dette feltet med meir empirisk retta undersøkingar. Hovudambisjonen med studien er altså todelt; (1) forklare kvifor datalagringsdirektivet har ført med seg så mykje debatt, og 2) undersøkje om det er mogleg å bruke den deliberative demokratiteorien på faktiske empiriske debattar. Sjølv Habermas, som eg i stor grad byggjer studien min på, meiner deliberasjon og studiar av deliberasjon er vanskeleg, “*At present it is unclear how this procedural concept, so freighted with idealization can link up with empirical investigations that conceive politics primarily as an arena of power processes*” (Habermas 1996: 287). Men dette vil ikkje seie at ein ikkje må prøve. Her vil eg støtte meg på Steiner et al. som hevdar at “*the fact that the model is controversial makes it not less but rather more interesting to study in an empirical way*” (2004: 32).

For å svare på problemstillingane har eg teke utgangspunkt i skriftleg datamateriale. Debattinnlegg om datalagringsdirektivet i norske riksaviser utgjer det empiriske materialet som ligg til grunn for denne studien. Dei mest sentrale omgrepa er personvern, samfunnstryggleik, demokrati, rettsstat og suverenitet. Eg vil vise at det er stor variasjon i forståinga av desse omgrepa, i tillegg til at dei har eit moralsk-etisk innhald. Forventinga er at dette vil kunne bidra til å forklare dei ulike haldningane til direktivet og kvifor det er

¹⁶ Jamfør King, Keohane og Verba sitt kriterie om at forskinga bør bidra til eksisterande forskning på feltet (1994: 15).

¹⁷ Kritikkk mot demokratimodellen vert presentert i kapittel fem.

vanskeleg å kome fram til semje. For å forklare kvifor det er så høg grad av konflikt er utgangshypotesen at konflikter som har eit sterkt moralsk-etisk innhald gjev høgare grad av konflikt enn reine materielle interessekonflikter. Dette vil eg kome inn på seinare.

Når det gjeld måling av den deliberative kvaliteten har eg teke utgangspunkt i argument og fråsegn frå den offentlege avisdebatten. Eg vil studere utviklinga over tid: Kva utvikling har debatten hatt med tanke på deliberativ kvalitet? Korleis har argumentasjonen og innhaldet eventuelt endra seg? For å få eit utviklingsperspektiv har eg her valt ut tre periodar i debatten. Dette er tre periodar frå 2009 og fram til i dag. Intensiteten i debatten er ikkje like høg heile vegen, så eg har valt ut dei tre periodane der det har vore hyppigast innlegg i avisdebatten. Korleis eg har gått fram for utveljing av datamateriale til analyse vil eg kome tilbake til i metodekapittelet.

Oversikt over studien

Den vidare gangen i studien er som følgjer: Kapittel *to* omhandlar Noreg sitt forhold til EU. Her legg eg vekt på EØS-avtalen og korleis innlemming av nye EU-rettsakter går føre seg. Eg vil vise korleis EU sin politikk når det gjeld datalagring har endra seg dei siste tiåra og korleis Noreg har innretta seg etter desse endringane. Kapittelet vert avslutta med å plassere haldningar til terror og auka overvakingstiltak i ein norsk kontekst. I kapittel *tre* vert delar av det metodiske opplegget som ligg til grunn for studien presentert, med fokus på kvantitativ og kvalitativ innhaldsanalyse. Eg vil presentere og drøfte vala eg har gjort i forhold til avgrensing og innsamling av empirisk materiale. Deretter vil eg kort introdusere metoden eg vil bruke for å måle den deliberative kvaliteten i debatten. Kapittelet vert avslutta med ein presentasjon av nokre tidlegare studiar på feltet og plassering av studien min blant desse.

I kapittel *fire* vil eg ta for meg studien si første problemstilling; kvifor det er så høg grad av konflikt i debatten. Her vil eg sjå på dei tre forholda nemnt ovanfor; prosess, innhald og konfliktnivå. Kapittelet vert avslutta med ei samanfatning av innhaldet og konfliktnivået i debatten; kva diskurs dominerar, og dreier konflikten seg om ulik tyding av omgrepa? Kapittel *fem* gjev ein gjennomgang av bidrag innan litteraturen som er sentrale for andre del av problemstillinga. Sentralt her står deliberasjon og deliberativ demokratiteori, og då spesielt Habermas sitt tilskot til denne teorien. Vidare vil eg seie litt om kor viktig det er å diskutere og søkje etter deliberativ semje, samt institusjonelle føresetnader som må liggje til grunn for at det skal vere mogleg å nærme seg det deliberative idealet. Eg vil òg presentere tilskot som

går på den offentlege sfære si rolle innan eit demokrati. Denne gjennomgangen utgjer grunnlaget for det teoretiske rammeverket for undersøkinga.

Kodeskjema eg vil bruke for å måle den deliberative kvaliteten på debatten vert nærare diskutert i kapittel *seks*. Her tek eg for meg dei ulike variablane som inngår i kodeskjema og diskuterer med utgangspunkt i teorien kvifor dei er viktige i måling av deliberativ kvalitet. Eg vil òg vise korleis dei ulike variablane og verdiane kjem til uttrykk i debatten. Undervegs vil eg presentere resultatata frå kodinga. Kapittelet inneber òg ei drøfting av kvaliteten på data, og kva tiltak som er vorte gjort med omsyn til studien sin reliabilitet og validitet.

I kapittel *sju* vil eg først analysere funna frå målinga av den deliberative kvaliteten i debatten ved å diskutere funna opp mot teorien. Deretter vil eg diskutere metodiske utfordringar i arbeid med måleinstrumentet, og analysere i om det i det heile teke mogleg å bruke måleinstrumentet for å måle deliberasjon i ein offentlig debatt. Vidare vil eg summere opp hovudfunna frå undersøkinga og konkludere utifrå studien sine problemstillingar. Kvifor er det så høg grad av konflikt? I kva grad fell den deliberative kvaliteten i debatten om datalagringsdirektivet saman med idealmodellen som vart presentert i teoridelen? Og korleis er utviklinga i debatten med tanke på deliberativ kvalitet? Til slutt vil eg diskutere moglegheita for generalisering av studien og komme med forslag til vidare studiar.

2. EU sin politikk på personvern og Noreg sitt forhold til denne politikken

Noreg er ikkje medlem av EU, men likevel implementerer vi stadig nye EU-direktiv. Tal frå EFTA sitt overvakingsorgan (ESA) viser at Noreg har fått på plass 99,8 prosent av 1777 EU-direktiv. Det er berre tre direktiv som endå ikkje har vorte innført i norsk rett¹⁸, og Malta er det einaste landet som er flinkare til å innføre EU-lover.¹⁹ Dette kapittelet har to hovudføremål. For det første vil eg gjere greie for korleis datalagringsdirektivet er relevant for Noreg. Gjennom EØS-avtalen vert delar av EU-lovgjevnaden gjort relevant for norsk regelverk, og norsk rett vert i stadig større grad europeisert. Eg vil sjå på kva plikter og handlefridom som knytte seg til EØS-avtalen og korleis innlemming av nye EU-rettsakter går føre seg. Å kjenne til denne prosessen og kva handlefridom vi har, er viktig for å forstå premissane som ligg til grunn for datalagringsdirektivet. Kapittelet sitt andre føremål er å gje eit innblikk i korleis EU sin politikk når det gjeld datalagring og personvern har endra seg dei siste tiåra. Dette er viktig fordi Noreg har i stor grad tilpassa seg til EU sin politikk på personvernfeltet. Eg vil òg sjå på korleis nordmenn tradisjonelt har stilt seg til innføring av nye antiterroriltak og haldningar til personvern. Har det vore stor motstand og offentleg debatt kring dette, eller har det gått gjennom systemet utan særleg motstand? Før eg kjem inn på dette er det naudsynt å få ein viss oversikt over korleis lovgjevingsprosessen går føre seg i EU.

Lovgjevingsprosessen i EU

EU-retten nyttar seg av tre ulike typar vedtak som har forskjellig rettsverknad i medlemsstatane. Ei fellesnemnd for desse er *rettsakter*.²⁰ Her vil eg gjere greie for dei generelle reglane som er forordningar og direktiv. I denne samanheng er direktiv viktigast, men òg å forstå skilnaden mellom desse to ettersom dei stille ulike krav til implementering i medlemsstatane. Korleis desse ulike formene har verknad for norsk lovgjeving skal vi sjå seinare i oppgåva. *Forordningar* er den kraftigaste lovgjevinga som EU tek i bruk. Dei er

¹⁸ Postdirektivet, datalagringsdirektivet og direktivet om alkoholreklame er dei direktiva som endå ikkje er innført. Alle desse direktiva er kontroversielle. Ved Postdirektivet har ein gått inn for å bruke reservasjonsretten for første gang i EØS-avtalen si historie. Datalagringsdirektivet har som kjent vore vedteke i Stortinget. Når det gjeld direktivet om alkoholreklame har det ikkje vore oppe i Stortinget endå.

¹⁹ "Norge nest lydigst i EU" - <http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article4075636.ece> (Henta 18.05.11)

²⁰ Forordningar, direktiv og avgjersler

allmenngyldige og har direkte verknad, jamfør EFT²¹ artikkel 249. Det vil seie at dei vert gjeldande rett i medlemsstatane så snart dei vert vedtekne på EU-nivå, utan at det er naudsynt med ny nasjonal avgjersle. Forordningar gjeld uansett om dei strid imot ein medlemsstat si eksisterande lovgjeving (McCormick 2008:73). Bruken av slike forordningar er eit uttrykk for EU sin overnasjonale karakter, og viser at statane har gjeve frå seg lovgjevingskompetanse (Sejersted et al. 2007: 48).

Direktiv er den andre typen av reglar som Kommisjonen og Rådet gjev. Eit direktiv skal etter EFT artikkel 249 vere bindande for medlemsstatane “*med hensyn til sin målsetting*”, men nasjonale styresmakter kan sjølv bestemme korleis dei vil innføre direktiva i nasjonalrett (Sejersted et al. 2007: 48). Eit direktiv er ikkje som ein tradisjonell lovtekst, dei verkar meir som eit krav til medlemsstatane om å vedta nasjonale reglar av eit bestemt innhald. Eit direktiv si utforming varierer. Nokre gongar er dei generelle, slik at medlemsstatane sjølve kan utforme regelverket, medan dei andre gongar kan vere klare og detaljerte. Som oftast vert det gjeve ein tidsfrist for gjennomføring, som ligg på mellom seks og tolv månadar (Sejersted et al. 2007: 48). Medlemsstatane må rapportere til Kommisjonen korleis dei ligg an med implementering (McCormick 2008:73). Eit direktiv sine plikter og rettar vil først trå i kraft for borgarar etter nasjonal gjennomføring. Dei enkelte styresmaktene må altså vedta direktivet i nasjonal rett før ein borgar kan krevja rett for sine plikter etter lova.

Nasjonale parlament har i integrasjonsprosessen frivillig overført avgjerslemynde til EU sine institusjonar. EU-domstolen si stadig viktigare rolle er eit godt eksempel på dette. To saker har stått sentralt for EU-domstolen sin rett til å involvere seg på den nasjonale arena. Desse juridiske prinsippa er “direct effect” og “supremacy”. Prinsippet om direkte effekt vart introdusert i Van Gend en Loos (1963)²², der EU-domstolen gjorde gjeldande rett at EU-lover skulle gjelde individuelle borgarar så vel som medlemsstatane. I saka Costa vs. ENEL (1964) vart prinsippet om “supremacy” introdusert. Dette prinsippet vil seie at EU-rettsakter skal ha førerang ovanfor alle nasjonale rettsreglar (Ladrech 2010:117). “(..) *laws enacted in Brussels would be positioned as if they were enacted by the parliaments of each one of the member states*” (Weiler 2004: 513). Dette vil seie at nasjonale domstolar må sjå vekk ifrå eigne nasjonale lover når desse ikkje er i samsvar med EU-retten. Bakgrunnen for dette var at dersom det skulle vere “*one single body of EU law throughout the Community, it could not be subject to*

²¹ Traktaten om Det europeiske fellesskap

²² The direct effect of European Law:

http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/14547_en.htm
(Henta 23.03.11)

interpretation in each member state in the light of the individual laws of that state” (Ladrech 2010: 117). Førerangsprinsippet vart over tid gjort til gjeldande EU-rett.

Datalagringsdirektivet og implementering av dette har, som vi skal sjå i kapittel fire, variert meir enn det som er vanleg med EU-direktiv. Både når det gjeld tidspunkt for implementering i nasjonal rett og måten direktivet har blitt innført på, har det ført til store variasjonar. For å forstå kvifor direktivet si prosessuelle historie har vore så vinglete er det naudsynt med kjennskap til EU sin søylestruktur slik den såg ut når direktivet vart vedteke og korleis denne igjen påverkar avgjerdprosedyren.

EU sin søylestruktur

Gjennom Maastricht-traktaten²³ vart det etablert tre såkalla søyler som dekkja EU-samarbeidet.²⁴ Desse søylene representerer graden av overnasjonalitet og mellomstatleg samarbeid, ulike politikkområder, samt ulikt substansielt innhald. *Første* søyle består av samarbeid som har heimel i dei tre grunnleggjande traktatane: EKSF²⁵, EF-traktaten²⁶ og EURATOM²⁷. Her finn vi politikkområder som omhandlar den økonomiske og monetære union (ØMU) og EU sin indre marknad. Det er avgjersler under denne søyla som knytte Noreg og dei andre EØS-statane til EU samarbeidet. *Andre* søyle representerer den felles utanriks- og sikkerheitspolitikken (FUSP) og *tredje* søyle omfattar justis- og politisamarbeidet. Søylestrukturen vart brukt til å skilje mellom dei ulike avgjerdprosedyrane og aktørane som står sentralt i prosessen, like eins ulike politikkområde. *Første* søyle representerer den *overnasjonale* delen av samarbeidet. Det er berre Kommisjonen som har rett til å fremje forslag her, og dei vert vedtekne ved kvalifisert fleirtal i EP og Rådet.²⁸

Vidare har avgjersler som vert tekne under denne søyla direkte verknad og er automatisk bindande for individ og føretak i medlemsstatane (Håndbok i EU/EØS-arbeid 2009: 87). Ved traktatbrot har Kommisjonen råderett til å ta ein medlemsstat til EU-domstolen for manglande oppfylgning av sine plikter. Dei to siste søylene baserar seg på eit meir tradisjonelt

²³ Underteikna i byen Maastricht 7. februar 1992, trådte i kraft 1. november 1993. Denne traktaten oppretta den Europeiske Union.

²⁴ Ved Lisboa-traktaten (trådte i kraft 1. desember 2009) vart EU sin søylestruktur reformert. Kort sagt inneber dette at tredje søyle er blitt gjort meir overnasjonal, men eigne avgjerdprosedyrar basert på full semje vart behalde for andre søyle, FUSP. Ved prosessen om datalagringsdirektivet var denne søylestrukturen av stor tyding.

²⁵ Traktaten om Det europeiske kull- og stålfellesskap (1952)

²⁶ Traktaten om Det europeiske økonomiske fellesskap (1957)

²⁷ The European Atomic Energy Community (1957)

²⁸ *Rådet for den europeiske union* (ofte forkorta med Rådet eller Ministerrådet) er den lovgivande makt, ilag med Europaparlamentet. Det er i dette forum at nasjonale interesser kan fremjast legitimt. Rådet består av ein representant for kvar medlemsstat si regjering på ministerplan. Medlemmane til Rådet er politisk ansvarlege ovanfor sine nasjonale parlament. Dei fleste avgjersler vert tekne ved kvalifisert fleirtal.

mellomstatleg samarbeid, kor avgjersler vert tekne ved full semje. Også her har Kommisjonen rett til å fremje forslag, men den retten er ikkje eksklusiv som ved første søyle (Håndbok i EU/EØS-arbeid 2009:87). Her kan nemlig òg Rådet og Det europeiske råd fremje forslag.²⁹ Denne delen av samarbeidet har altså ein mindre overnasjonal karakter ved at her kan nasjonale interesser fremjast legitimt (Bignami 2007:7).

Vidare skal vi no sjå korleis Noreg er knytt til EU og korleis prosessen for innlemming av EU-rettsakter går føre seg.

EØS-avtalen – Noreg sitt forhold til EU

Noreg har ved to høve takka nei gjennom folkeavstemmingar³⁰ til å delta som fullverdig medlem i EU-samarbeidet. Men gjennom EØS-avtalen er vi likevel nær knytt opp til unionen. EØS-avtalen som trådte i kraft 1. januar 1994 var meint å sikre Noreg og dei andre EFTA-statane³¹ dei økonomiske fordelane eit medlemskap ga, utan å måtte gje frå seg formell suverenitet (Sejersted et al. 2007:21). Det er ei folkerettsleg avtale, noko som vil seie at vedtak i EU ikkje har direkte verknad for EFTA-statane. Ved inngåinga av avtalen var det 7 EFTA-statar og 12 EU-statar. I dag er desse to blokkane meir ujamt fordelt, då EFTA består av 3 statar (Noreg, Liechtenstein og Island), mot EU sine 27 medlemsstatar.

Føremålet med EØS-avtalen er

“(..) å fremme en vedvarende og balansert styrking av handelen og økonomiske forbindelser mellom avtalepartene, med like konkurransevilkår og overholdelse av de samme regler, med sikte på å opprette et ensartet Europeisk Økonomisk Samarbeidsområde, heretter kalt EØS.” (St.meld. nr. 23 2005-2006).

EØS-avtalen innebar for det første økonomisk marknadstilpassing, noko som gjorde at EFTA-statane vart ein del av EU sin indre marknad. Avtalen avgrensar seg til delar av søyle 1, som byggjer på EFT sine vedtak om fri fly av tenester, varer, arbeid og kapital, samt EFT sine konkurransevedtak. For det andre gjer EØS-avtalen EFTA-statane til ein integrert del av marknaden, ved at den folkerettsleg forpliktar dei til å overta ein stor del av EU-retten som har heimel under 1. søyle og gjennomføre den i nasjonal rett. For det tredje skapar den eit

²⁹ Det europeiske råd er EU sitt toppmøte og vart gitt formell status som EU-institusjon med Enhetsakten av 1987. Det er Det europeiske råd som setter dei overordna politiske mål og retningslinjer for EU, men det har ikkje lovgivande makt. Det består av stats- og regjeringssjefane og Kommisjonen sin President. Avgjersler vert i utgangspunktet teke ved samrøystes..

³⁰ EF/EU – folkeavstemmingane i 1972 og 1994

³¹ European Free Trade Area. Oppretta 4. januar 1960 for å legge til rette for auka handel, vekst og velstand blant medlemslanda.

institusjonelt apparat som skal sjå til at EFTA-statane retter seg etter sine nye plikter (Sejersted et al. 2007:83).

Det er ei utbreidd semje om at EØS-avtalen er den mest omfattande internasjonale avtalen Noreg nokon gong har inngått. Allereie ved inngåinga av avtalen omfatta den rundt 1500 rettsaktar.³² Sidan den gong er tusenvis av nye EU-rettsakter gjort gjeldande. Sejersted (2008) viser til at i 2008 var det talet firdobla til ca. 6000 rettsaktar.³³ At Noreg sin EU-integrasjon er i stadig auke kan ein òg lese i Stortingsmelding nr. 15 2008-2009. Der vert det vist til at det har skjedd ei europeisering der saksområde som tidlegare vart utarbeidd nasjonalt no vert utarbeidd innan ei europeisk ramme. Kommunenes Sentralforbund viser til at mellom 50 og 70 prosent av alle saker i kommunesektoren kan førast tilbake til vedtak om reguleringar som er teken inn i norsk lovverk gjennom EØS-avtalen (St.meld. nr. 15. 2008-2009). Denne europeiseringa gjer at det tradisjonelle skilje mellom innanriks- og utanrikspolitikk vert viska vekk i større grad enn ved anna mellomstatleg samarbeid.

Sett med rettslege auge har integrasjonen altså vore stor, til tross for at haldningane ved folkeavstemmingane i 1972/94 var at nordmenn ikkje skulle styrast av lover som vart vedtekne av andre enn dei sjølve (Eriksen 2008). At avtalen stadig ekspanderer og aukar i omfang kan forklarast utifrå avtalen sin dynamiske karakter, som viser seg ved at relevante rettsaktar på den indre marknad kontinuerleg vert tekne inn i avtalen, samt på EU-domstolen si tolking av regelverket.

Korleis vert EU-rettsakter tekne inn i norsk rett?

Korleis vert eit lovforslag i EU del av norsk rett? Eg vil i det følgjande kort gjere greie for prosessen før ei EU-rettsakt vert vedteken i norsk rett. Kva rolle har norske styresmakter til å påverke denne prosessen, og kor demokratisk er den?

Ettersom EU manglar ei eiga politisk leiing i form av ei regjering er det Kommisjonen som har oppgåva med å utvikle EU sin politikk. Ingen politiske avgjersler vert tekne i EU utan at Kommisjonen har utarbeidd eit forslag til vedtak (Claes & Førland 2010: 216). Utgangspunktet for Kommisjonen sitt arbeid med nye initiativ er ei såkalla “grønbok”, tilsvarende NOU, eller utgreiingar som skisserar felles utfordringar for medlemslanda. Desse vert sendt ut på offentlege høyringar kor regjeringar, organisasjonar, ekspertgrupper og partar

³² Samlebetegnelse for forordningar, direktiv, vedtak, rekommandasjonar og utgreiingar. Vert brukt som eit vidt omfamnande omgrep som dekker òg ikkje-bindande avgjersler.

³³ Mellom 2 og 6 % av rettsaktene som vert innlemma kvart år krev lovending i Noreg. (Stortingsmelding nr. 23 2005-2006)

i arbeidslivet innan EU og EØS kan uttale seg. EØS-avtalen gjev Noreg rett til å delta i denne prosessen av EU sitt førebauende arbeid, før forslag til nytt lovverk for den indre marknad vert fremja av Kommisjonen. Artikkelen 99 nr. 1 i EØS-avtalen viser til dette: “ *Straks EF-kommisjonen begynner å utarbeide nytt regelverk på et område som omfattes av denne avtale, skal den uformelt innhente synspunkter fra sakkyndige i EFTA-statene på samme måte som den innhenter synspunkter fra sakkyndige i EFs medlemsland når den utarbeider sine forslag*”.

I dag er norske sakkyndige med i meir enn 200 komitear i EU. Påverknadsarbeidet skjer via mange kanalar, til dømes gjennom deltaking i Kommisjonen sine ekspertgrupper, møter med Kommisjonen, EFTA-samarbeidet og andre typar bilaterale kontaktar. Dette kan bidra til at norske forhold og erfaringar vert reflektert i forslaget til nytt regelverk. (St.meld. nr. 23. 2005-2006). Basert på uttale frå desse høyringane vert det gjeve ut ei “kvitbok” som liknar Stortingsmeldingar. Denne inneheld ein handlingsplan med konkrete tiltak, inkludert ny lovgjeving. Vidare vert forslag frå Kommisjonen fremja for diskusjon og vedtak i EP og Rådet. Medan forslaget er til behandling har Noreg ingen formell rett til å delta. Noreg har altså liten eller ingen formell moglegheit til å delta i utviklinga av nytt lovverk. Politisk sett vert vi sett på sidelinja og får ikkje vere med når avgjerslene vert tekne. Andre kanalar som kan gje innverknad vert spesielt viktig for Noreg, til dømes å bidra til gode løysingar gjennom aktivt informasjons- og påverknadsarbeid via uformelle kanalar. Utanriksminister Jonas Gahr Støre, som har det øvste ansvaret for denne verksemda, uttrykte i Redaksjon EN på NRK 23.04.08 at Noreg er “en form for lobbynasjon”(BT 06.05.08).³⁴ Det vil seie at innverknad på kva rettsaktar som vert vedtekne i EU frå Noreg si side må kome gjennom diplomati og lobbyverksemd ovanfor medlemslanda, både i Brussel og i hovudstadane.

Det er EFTA sitt sekretariat som har ansvar for å følgje med når Kommisjonen legg fram forslag til nye EØS-relevante rettsaktar. Sekretariatet gjev så beskjed til styresmaktene i EFTA-statane slik at dei vert sett på dagsorden. Like etter at ei rettsakt er vedteken i EU vil EFTA-sekretariatet sende ut førespurnad til EFTA/EØS-statane om rettsakta vert vurdert som relevant, om det er naudsynt med tilpassingar og om den treng samtykke i nasjonale parlament etter behandling i EØS-organa. Sekretariatet utarbeider, ilag med arbeidsgrupper, utkast til vedtak i EØS-komiteen.

³⁴ “Den populære EØS-avtalen” <http://www.bt.no/meninger/kronikk/article559157.ece> (Henta 18.09.10)

Det er EØS-komiteen som vedtek innlemming av nye EU-rettsakter i EØS-avtalen. EØS-komiteen består av representantar frå avtalepartane. EU er representert ved ein embetsmann frå Kommissjonen, og frå EFTA-statane møter dei tre landa sine EU-ambassadørar. EFTA sitt overvakingsorgan (ESA) deltar normalt som observatør. EØS-komiteen har ansvar for å sikre gjennomføring av avtalen og består av representantar for avtalepartane.³⁵ Etter EØS-avtalen artikkel 102³⁶ skal komiteen treffe vedtak om eventuelt å overta nye EU-rettsaktar “så nær som mulig i tid” etter at dei er vedtekne i EU, med sikte på at iverksetjing kan skje samstundes i EØS. Ettersom EØS-komiteen sitt vedtak og den nasjonale behandlinga skjer etter EU sitt vedtak, taper EFTA-statane tid i forhold til EU-statane. Dette gjer at verken Stortinget eller Regjeringa har noko særleg tid til å gjennomføre omfattande utgreiingar eller høyringar i samband med stortingsbehandling av EØS-saker. Ulik gjennomføringsfrist ville vere uheldig utifrå kravet om felles rettsutvikling innan EØS (Claes & Førland 2010: 218).

Ingen avgjersler i EØS-komiteen får verknad i norsk rett før dei er vedtekne gjennom nasjonal lov- eller forskrift. Det mest vanlege er at avgjersler i EØS-komiteen verken krev samtykke frå Stortinget eller bli presentert i Statsråd. Kort summert opp kan ein seie at det er naudsynt med Stortinget sitt samtykke ved budsjettmessige eller lovgjevingsmessige konsekvensar (Håndbok i EU/EØS-arbeid 2009:52). Utanom dette kan fagansvarleg departement førebu gjennomføring. Gjennomføring i norsk rett kan skje på ulike måtar. Det mest vanlege er at rettsakta vert innført som forskrift til allereie eksisterande lov. Forskrift krev ikkje Stortinget si involvering, men vert vedteke av Regjeringa eller ansvarleg departement. Dei fleste rettsaktar vert gjennomført på denne måten. Vidare har ein rettsaktar som krev lovendingar. Då må Regjeringa legge fram forslag til lov for Stortinget. Datalagringsdirektivet og gjennomføring av dette vil krevje lovendingar (ending av ekom-loven). Såleis vil det vere naudsynt med Stortinget sitt samtykke til deltaking i EØS-komiteen si avgjersle, jmf. Grl. § 26, andre ledd (Prop. 50 S 2010-2011).

Aftenposten viser at etter inngåing av EØS-avtalen for snart 20 år sidan har Noreg innført omtrent 8000 EU-lover. Regjeringa har berre klart å finne fram til eitt tilfelle av ei viktig sak der Noreg har fått unntak.³⁷ Dette til tross for at Statsminister Jens Stoltenberg hevdar at i dei fleste tilfelle har Noreg funne gode løysingar, fått tilpassingar og endringar (Aftenposten

³⁶ EØS-loven: <http://lovdata.no/all/hi-19921127-109.html#A7>

³⁷ Basert på informasjon frå Statsministeren sitt kontor, Utanriksdepartementet og Noreg sin EU-delegasjon. I Tunneldirektivet fekk Noreg rett til å bruke andre tryggleikstiltak enn nødutgangar.

01.03.11).³⁸ Situasjonen er slik at når Noreg ønskje unntak eller overgangsordningar frå EU-direktiv må dette godkjennast av Rådet. Norske styresmakter har ikkje høve til å sjølv leggje saka fram for Rådet og EP. I staden for er det Kommisjonen som gjer det på vegne av Noreg. Fleire kritiserer denne prosessen for å vere udemokratisk, blant anna hevdar Erik Oddvar Eriksen at EØS-avtalen er ei “husmannskontrakt” fordi vi ikkje får ta del der avgjersler vert vedtekne, i tillegg til at det er EU som har formell initiativrett og fortolkar kva som er relevant for avtalen.³⁹

Reservasjonsretten i EØS-avtalen

Det er mogleg for Noreg å hindre at EU-rettsakter vert del av EØS-avtalen. Dette er den såkalla reservasjonsretten, som ofte feilaktig vert omtalt som vetoretten. Dette er noko misvisande då det ikkje handlar om å legge ned veto mot ny lovgjeving i EU, men mot ny EU-lovgjeving for EFTA-statane Noreg, Liechtenstein og Island. EØS-komiteen tek avgjersler ved full semje. Det vil seie at EFTA-statane må avklare eit felles standpunkt på førehand, og må vere samde for at ei EU-rettsakt skal innlemmast i EØS-avtalen. Dersom EFTA-statane ikkje vert samde seg i mellom og med EU må dei “kollektivt” reservere seg mot at ny EU-lovgjeving vert teken inn i avtalen. Eit nei frå Noreg vil hindre at den heller ikkje vert gjort gjeldande i dei to andre EFTA-statane. Denne reservasjonsretten har heimel i EØS-avtalen artikkel 102, men bryt med eit hovudmål med avtalen, nemlig homogen rettsutvikling i EU og EFTA-statane (Claes & Førland 2010: 219). Dersom EFTA-statane ikkje vil innføre ei EU-rettsakt i EFTA-området, kan EU innan visse fristar sette delar av avtalen ut av kraft, jf. artikkel 102, eventuelt sette i verk mottiltak dersom dei meiner dette fører til ubalanse i avtaleforholdet.

Reservasjonsretten har ikkje vore brukt ein einaste gong i løpet av EØS-avtalen sine 16 år, verken av Noreg eller dei andre EFTA-statane. Dei rettslege rammene for bruk av reservasjonsretten er tilsynelatande relativt enkle, men ved nærare ettersyn reiser den spørsmål som endå ikkje er avklart i praksis (Arnesen & Sejersted 2008). Etersom den ikkje har vore brukt er det ikkje noko erfaringsgrunnlag å trekkje på når det gjeld kva rettslege, politiske og praktiske følgjer bruk av reservasjonsretten vil ha (St.prop 50 S 2010-2011). Eriksen hevdar at “*en reservasjon ville skape ubalanse i det felles indre marked noe som igjen ville kunne føre til motreaksjoner fra EU sin side, i form av beskyttelsestiltak*” (Eriksen 2008: 372).

³⁸ “Overkjøres av EU – skryter av unntak”: <http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article4045602.ece> (Henta 01.03.11)

³⁹ “EØS-avtalen – En demokratisk katastrofe” - <http://www.sv.uio.no/arena/personer/vit/erikoer/blogg/eos-europautredningen.html> (Henta 23.03.11)

Kommisjonen sin President, José Manuel Barroso, uttalte at det ville vere uklokt å legge ned veto mot datalagringsdirektivet: ”*Det er kritisk viktig, særleg for et Schengen-land, å akseptere det direktivet. Hvis ikke kan vi få et virkelig problem, både når det gjelder sikkerhet og det indre marked*”.⁴⁰ Men det er berre gjennomføring av reservasjonsretten som i praksis vil vise om eit veto fell i god jord hos EU.

Kontroll med norske styresmakter si iverksetjing av EØS-vedtak

Kven kontrollerer at norske styresmakter gjennomfører EØS-vedtaka på korrekt måte? Når lovforslaget er vedteke av EP og Rådet er det Kommisjonen som har ansvar for å sjå til at ny lovgjeving vert gjennomført i EU sine medlemsstatar. I EØS-avtalen er desse kontrolloppgåvene lagt til EFTA. Etter at EØS-komiteen si avgjersle er gjennomført i norsk rett skal EFTA sitt overvakingorgan, ESA, verte informert. Det er det organet som skal syte for at rettsakta er gjennomført på ein tilfredsstillande måte. Dersom norske styresmakter ikkje implementerer EØS-vedtak eller det vert gjort på feil måte, kan ESA gripe inn (Claes & Førland 2010: 220). Som nemnt ovanfor finst det ulike rettsaktar, og korleis desse skal implementerast i norsk rett vert gjeve i EØS-loven artikkel 7.⁴¹

“Rettsakter som er omhandlet i eller inntatt i vedlegg til denne avtale eller i EØS-komiteens vedtak, skal være bindende for avtalepartene og skal være eller gjøres til del av deres interne rettsorden som følger:

- a) *en rettsakt som tilsvarende en EØF-forordning⁴² skal som sådan gjøres til del av avtalepartenes interne rettsorden;*

Som vi har sett er Noreg nært knytt til EU til tross for at vi ikkje er fullverdig medlem. EØS-avtalen og kor vidt den er demokratisk eller ikkje er under stadig diskusjon. Eg vil ikkje gje meg ut på den diskusjonen her, men vi kan slå fast at vi i stadig større grad må innretta oss etter EU sitt regelverk på dei områder som vert omfatta av EØS-avtalen.

⁴⁰ “Spår trøbbel viss Norge sier nei til EU-direktiv” <http://www.siste.no/Innenriks/article3373161.ece> (Henta 25.11.10)

⁴¹ EØS-lova: <http://lovdata.no/all/hl-19921127-109.html#A7>

⁴² Europeisk økonomiske fellesskap

Personvern i EU

For å forstå spørsmåla som vert reist i studien er det vesentleg å forstå korleis personopplysningar har vore regulert og handsama i Europa, samt korleis EU sin politikk på området har endra seg dei siste åra. Francesca Bignami, jussprofessor ved Yale Law School, meiner ein kan sjå ei endring i EU sin politikk når de gjeld personvern og datatryggleik ved tusenårsskiftet. Ho hevdar at på 1990-talet handla datatryggleiken om å regulere marknadsaktørar sin tilgang til data, medan no er utfordringa å verne om personopplysningar for politi og andre styresmakter som vil ha tilgang til data (Bignami 2007). Den auka overvakinga har gjeve politiet eit viktig verktøy i kampen mot terror og organisert kriminalitet. Eg vil i det følgjande sjå nærare på korleis personvern har vore handsama innan EU-systemet, der eg vil ta for meg dei viktigaste direktiva på området. Vidare vil eg skissere opp moglege årsakar til at EU har endra regelverket med omsyn til datalagring.

Arbeid med å styrke individet sitt personvern innan EU starta i 1995. Då kom spørsmålet om tryggleik av fysiske personar i samband med handsaming av personopplysningar opp, kjent som EU sitt personverndirektiv.⁴³ Føremålet med dette direktivet var først og fremst å etablere eit felles reguleringsprinsipp og eit innbyrdes samsvar i EU området. Tidleg på 1990-talet var det ulik lovgjeving mellom EU-statane. Nokre land, til dømes Italia, hadde eit mangelfullt regelverk, medan andre land, til dømes Tyskland, hadde meir fokus på personvern. Ulik lovgjeving gjorde at overføring av personopplysningar mellom medlemsstatar kunne bli hindra. Vidare var det mogleg for bedrifter å flytte verksemdene sine til den medlemsstaten som hadde det svakaste personvernet. Utifrå særleg økonomiske omsyn vart dette sett på som truande for vekst og integrasjon innan EU (Schartum & Bygrave 2004:80). På bakgrunn av dette kan direktivet sitt føremål og innhald seiast å vere sterkt prega av ønske om å sikre fri flyt av personopplysningar mellom medlemslanda, for å sikre at EU sin indre marknad vil fungere optimalt.

Personverndirektivet hadde òg eit idealt føremål; å oppretthalde eit høgt nivå på personopplysningsvern, då personvern vert sett på som ein grunnleggjande menneskerett (NOU 1997:19). Det vart eit av dei første EU-rettslege instrumenta som eksplisitt ga plass til tryggleik av menneskerettar (Schartum & Bygrave 2004: 80). Personverndirektivet er blitt hevda å vere den viktigaste internasjonale premissleverandør for utforming av regelverket i Noreg (Schartum & Bygrave 2004: 79). Det vart gjennomført som norsk lov i personvernloven, lov av 31. mars 2000 nr. 31, som følgje av Noreg sine EØS-forpliktingar.

⁴³ Direktiv 95/46/EF – vedteke av EP og Ministerrådet 24.10.1995.

Lova sitt føremål er “(..)å beskytte den enkelte mot at personvernet blir krenket gjennom behandling av personopplysningar”, jf § 1.⁴⁴

I 2002 vedtok EU direktiv 2002/58/EF, kjent som kommunikasjonsdirektivet. Dette direktivet ga regulering for behandling av personopplysningar og tryggleik av privatlivet sin fred i den elektroniske kommunikasjonssektor. Her vart fokuset på personvernet halde ved lag med sletteplikt av data:

*“Trafikkdata vedrørende abonnenter og brukere, som behandles og lagres af udbyderen af et offentligt kommunikationsnet eller en offentligt tilgængelig elektronisk kommunikationstjeneste, skal slettes eller gøres anonyme, når de ikke længere er nødvendige for fremføringen af kommunikationen”.*⁴⁵

Kommunikasjonsdirektivet vart gjort til norsk lov gjennom lov om elektronisk kommunikasjon 04. 07. 2003 nr. 83, kjent som ekomloven. I samhøve til § 2-7 vart det òg sletteplikt av opplysningar i norsk lovverk: *“Trafikkdata skal slettes eller anonymiseres så snart de ikke lenger er nødvendig for kommunikasjons- eller faktureringsformål, med mindre annet er bestemt i eller i medhold av lov”.*⁴⁶

Felles for personverndirektivet og kommunikasjonsdirektivet er at registrering og lagring av personopplysningar er eit naudsynt vonde som bør avgrensast i størst mogleg grad. Grunnvilkåret for registrering og bruk av personopplysningar kjem tydeleg fram i kommunikasjonsdirektivet sin artikkel 15 nr. 1,⁴⁷ som seier at bruken skal vere “(..) necessary, appropriate and proportionate within a democratic society (..), det skal vere ei konkret etterforskning og ein relevant og rettvís grunngjevnad for registrering av personopplysningar, samt opplysningar skal slettast så snart desse vilkåra ikkje er til stades. EU har altså tradisjonelt hatt ein praksis der ein prøver å sikre tryggleik av privatlivet på internett og ved annan elektronisk kommunikasjon, men så vedtek ein datalagringsdirektivet som kan hevdast å snu opp ned på dette.

Gjennomføring av datalagringsdirektivet vil krevje endringar i lov om elektronisk kommunikasjon (ekomloven). I Ekomloven § 2-7 andre ledd kan ein lese at det eksisterer ei sletteplikt for trafikkdata når desse ikkje lenger er naudsynte med omsyn til fakturerings- eller

⁴⁴ Personopplysning vert her forstått som opplysningar og vurderingar som kan knyttast til ein enkeltperson. Personopplysningsloven: <http://www.lovdata.no/all/hl-20000414-031.html#31>

⁴⁵ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002L0058:DA:HTML>

⁴⁶ Ekomloven: <http://www.lovdata.no/all/hl-20030704-083.html>

⁴⁷ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002L0058:EN:HTML>

kommunikasjonsfremål. Såleis inneberer datalagringsdirektivet at ekomloven må endrast slik det vert innført ei lagringsplikt i regelverket (St.Prop 50 S 2010-2011).

Endring i EU sin politikk

Eg vil i det følgjande gjere greie for kva som gjorde at EU såg seg nøydd til å endre praksisen på datalagring og gjere slutt på den gjeldande sletteplikta. Desse endringane har eg summert opp i fire punkt.

Harmoniseringsprinsippet

*“Formålet med dette direktiv er å harmonisere medlemsstatenes bestemmelser om de pliktene som tilbydere av offentlig tilgjengelige elektroniske kommunikasjonstjenester eller av offentlige kommunikasjonsnett har til å lagre visse opplysninger som de genererer eller behandler, for å sikre at opplysningene er tilgjengelige med sikte på etterforskning, avsløring og rettslig forfølging av alvorlige forbrytelser, som fastsatt i hver medlemsstats nasjonale lovgivning”.*⁴⁸

For det første vart datalagringsdirektivet grunngeve utifrå eit økonomisk omsyn. Harmoniseringsprinsippet går kort sagt ut på at alle medlemsstatane skal handsamast likt og ha same lovverk. Som vist ovanfor var det ulik lovgjeving blant medlemsstatane og dette gjorde det vanskeleg å oppretthalde harmoniseringsprinsippet. Kommisjonen sitt hovudargument for datalagringsdirektivet var at det var naudsynt for å sikre rettferdig konkurranse i den indre marknad. Direktivet skulle harmonisere krava til lagring hos aktørane i tele-/internettsektoren for å gje mest mogleg like marknadsvilkår på tvers av landegrensene.

Likevel gjev datalagringsdirektivet rom for ulik lagringstid på opp til 18 månader. Ein evalueringsrapport frå Kommisjonen om datalagringsdirektivet viser store variasjonar mellom medlemsstatane når det kjem til lagringsperiode på dei ulike data.⁴⁹ Lagringa går frå seks månadar til to år. Vidare let direktivteksten det vere opp til kvar enkelt medlemsstat å avgjere kven som skal dekkje kostnadane. Evalueringsrapporten viser at direktivet ikkje har vorte innført spesielt einsarta i medlemsstatane si lovgjeving. Dette har skapt problem for telekommunikasjonstilbyderane. Det viser seg å vere ulik praksis på i kva grad operatørane får kompensert for lagringa.⁵⁰ I så måte kan det seiast å vere eit paradoks at direktivet, som var meint å skape ei homogen rettsutvikling for telekommunikasjonsbransjen, heller kan ha skapt større konkurransevriding innbyrdes i EU.

⁴⁸ Europaparlamentets- og rådsdirektiv 2006/24/EF av 15.mars 2006, artikkel 1 § 1

⁴⁹ Tabell for dei ulike lagringsperiodane kan lesast på side 14 i rapporten: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/malmstrom/archive/20110418_data_retention_evaluation_en.pdf (Henta 19.04.11)

⁵⁰ For meir detaljert info om ulik praksis, sjå side 27 i rapporten: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/malmstrom/archive/20110418_data_retention_evaluation_en.pdf (Henta 19.04.11)

Auke i terrorverksemd

For det andre kan endringa i EU sin politikk forklarast utifrå *auke i terrorverksemd*. Etter fleire terroraksjonar har verda vorte oppfatta som meir usikker og farleg enn tidlegare, slik at det har blitt ei auka internasjonal merksemd på organisert kriminalitet og terrorisme. Vurderinga av at terrortrusselen er større no enn tidlegare verkar å ha senka styresmaktene sin terskel for å ta i bruk nye midlar i kampen mot terror, samtidig som borgarane si toleranse mot desse midla er blitt høgare (Læg Reid, Rykkja og Fimreite 2009: 2, Blume & Rothmar Herrmann 2010: 225). Det som sette fart på arbeidet om auka overvaking og felles internasjonalt samarbeid var flyangrepa på World Trade Center og Pentagon i New York, 11. september 2001. USA reagerte raskt og innførte Patriot Act 26. oktober 2001 som ein reaksjon på desse angrepa. Dette var ei omstridt lov fordi den i større grad gjorde det mogleg å overvake og halde terrormistenke i varetakt utan noko sikting eller rettargang. I Europa kom dei første dokumenta som peika fram mot datalagringsdirektivet like etter 11. september, men sjølve prosessen vart for alvor sett i gang etter terrorangrepet i Madrid 11. mars 2004 og angrepet i London 7. juli 2005.

Globalisering

Ei tredje forklaring på kvifor ein ønska å få til meir samarbeid mellom medlemsstatane er den auka globaliseringa. Globaliseringa har gjort at dei kriminelle no opererer utan grenser, og terroren er blitt overnasjonal. Dette har skapt trong for felles samarbeid over landegrensene. *“Global problems only have global solutions, and demand global cooperation”* (Beck 2002: 42). Stadig større behov for samarbeid og felles løysingar gjer det naturleg med meir regulering frå overnasjonal rett. Det er ikkje sikkert det er mogleg å løyse problem med terror og organisert kriminalitet med felles lovverk og samarbeid, men det som er sikkert er at nasjonalstatane ikkje lenger kan løyse slike problem aleine (Blume & Rothmann 2010: 228-229, Beck 2002).

Ny kommunikasjonsstruktur

For det fjerde har ein framveksten av ein ny *kommunikasjonsstruktur*. I dagens informasjonssamfunn går stadig meir sosial interaksjon føre seg via telekommunikasjonsnettverk. Moderne kommunikasjonsteknologi, og då særleg internett, har på fleire måtar endra kvardagen til folk. Vår måte å kommunisere og relatere oss til andre menneske er vesentleg annleis enn før introduksjonen av World Wide Web på midten av 1990-talet (Blume & Hermann 2010:85). Ei stadig utvikling på det teknologiske felt har gjort privatlivet vårt meir utsett enn tidlegare. Mobiltelefonar og internett vert ein stadig viktigare del av kvardagen vår: forretningar går føre seg via internett, vi sosialiserer oss med vennar på

nett og ein søkje hjelp og tenester via internettsider. Denne nye og teknologirike livsstilen gjer det lettare å lagre og søkje opp slike data, men resultatet er at vi etterlet oss millionar av elektroniske spor i kvardagen som lett kan verte lagra og søkt opp (Bignami 2007:3). Dette har igjen opna opp for nye og tidlegare ukjende former for overvaking. Endring i EU sin politikk kan altså forklarast ut ifrå at nye metodar for overvaking har gjeve styresmaktene og politiet eit viktig verktøy i kampen mot terror og organisert kriminalitet. Politiet såg på tilgang til data som eit viktig verktøy, dermed var det trong for å endre tidlegare praksis og gjere slutt på eksisterande sletteplikt.

Politiet har allereie i dag ein moglegheit til innsyn i personlege faktura rundt privat telekommunikasjon. Ekomloven innførte plikt for alle tilbydarar av telefoni og kommunikasjon til å legge fram informasjon når dei bad om det, for å assistere politiet i samband med straffesaker og etterforskning. Som eit resultat av den teknologiske utviklinga ser det ut til at vi går mot ein tendens der tilbydarane av elektroniske tenester snart ikkje lenger vil ha trong for å lagre trafikkdata av omsyn til fakturering.⁵¹ Dette, ilag med den eksisterande sletteplikta, førte med seg ei frykt for at det skulle bli slutt på den allereie eksisterande lagringa. Då ville politiet då miste det, som ifølgje dei sjølv, er eit viktig verktøy i kampen mot kriminalitet. Dette var blant forklaringane på kvifor EU såg det som naudsynt å innføre ei lov som ville bryte med den tidlegare sletteplikta.

Norske haldningar til terrorverksemd og personvern

Som følgje av terrorangrepa mot USA 11.september 2001 har vestlege styresmakter sine grenser for å innføre omfattande terrortiltak endra seg. Dette har vore mest synleg i Storbritannia, USA og Australia, som til tross for ein viss motstand har innført omfattande antiterrorlover. Noreg har òg vedteke og innført nye lover som har gjort det mogleg å ta i bruk sterkare tiltak mot terror. Samanlikna med dei nemnte landa ovanfor er endringane likevel mindre radikale (Fimreite, Lægreid og Rykkja 2011: 253). I det følgjande vil eg seie litt om antiterrorlovene som har vorte innført, og diskutere spørsmålet nemnt innleiingsvis i kapittelet om korleis norske haldningar til bruk av nye former for overvaking i kampen mot terror tradisjonelt har vore. Har det vore mykje offentleg debatt eller har det gått gjennom systemet utan særleg motstand?

⁵¹ Utviklinga går mot at vi betaler ein fast sum for fri bruk av telefonen, slik at teletilbydarane ikkje lenger treng å lagre data med omsyn til fakturering (Bruce 2010).

Fram til den seinaste tid har ein vore varsam med å ta i bruk inngripande metodar ved etterforsking av straffesaker i Noreg. Men som følgje av terrorangrepa i New York 11. september 2001 vart det presentert forslag til antiterrorlover òg her til lands (Ot.prp.nr. 61 2001-2002). Sjølv om desse var langt mindre omfattande og kontroversielle enn i andre land (som til dømes USA si Patriot Act), representerte desse lovene noko nytt i norsk kontekst. Antiterrorlovene som vart føreslett skulle gje politiet breie fullmakter til elektronisk overvaking, i tillegg til at dei hadde eit generelt forbod mot å planlegge og å førebu terroraktivitet (Fimreite, Læg Reid og Rykkja 2011:255). Forslaget vart ikkje møtt med positiv respons blant alle, til dømes kritiserte fleire menneskerettsorganisasjonar forslaget. Hovudkritikken gjekk på at dei nye lovene ville kriminalisere handlingar som hittil hadde vore vurdert som lovlege politiske verkemiddel. På denne måten ville menneskerettane sin status i norsk lovgjeving verte satt under tvil. Dei endelege lovene som vart vedteke vart modifisert som følgje av protestane. Til dømes vart romavlytting, som tidlegare hadde vore avvist med bakgrunn i personvernsomsyn, innført som etterforskningsmetode. Politiloven § 17 d. var ei endå meir markert prinsipiell distansering ifrå tradisjonell norsk haldning.

“Politiloven § 17 d første og annet ledd åpner for at retten ved kjennelse kan gi PST tillatelse til bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed, det vil si utenfor etterforskning. Handlingen ligger da lenger frem i tid enn i tilfeller hvor det er snakk om tvangsmiddelbruk i avvergende øyemed”. (Prop. 49 L (2010–2011))

I Noreg har ein dårlege historiske erfaringar med overvaking. Lundkommisjonen si gransking av politiet si overvakingsteneste (POT) på 1990-talet står som eit godt eksempel på at overvaking i Noreg har nytta seg av ulovlege metodar. Straffeloven sin § 104a vart brukt som heimel for avlytting av personar og organisasjonar på venstresida. Dette var ulovleg ettersom overvaking, i høve til lova, bare skulle skje som etterforsking med sikte på tiltale, men i realiteten var den altså brukt til omfattande politisk overvaking (Lund 2010: 61). Eit anna døme som synleggjer personvernsaspektet ved overvaking, samt at risikoen for utgliding og misbruk er reell, er Bhatti-saka. Denne saka illustrerte korleis utskrift og avlytta samtalar ved romavlytting dukka opp i pressa.⁵²

⁵² Bhatti vart som kjent frifunnet for tiltalen om terrorisme mot den israelske synagogen i Oslo.

Læg Reid, Rykkja og Fimreite har utført ein studie som målar haldningar til nye og meir inngripande overvakingmidlar. Resultatet frå studien viser at nordmenn verkar til å vere relativt positive til bruk av nye midlar, trass i at det ikkje har vore noko alvorleg terrorverksemd på norsk jord. Noreg og nordmenn har liten erfaring med terror på norsk jord sidan andre verdskrig. Ein marokkanar vart drepen på gata av ein israelsk agent som trudde han hørde til massakren under OL i München i 1972. Dette er ifølgje dei sett på som den mest alvorlege terrorhandlinga i Noreg (Læg Reid, Rykkja og Fimreite 2009: 4). Som medlem av NATO, nær alliert til USA og nær knytt til EU har Noreg likevel vorte utsett for terror andre stadar.

Innføringa av antiterrorlovene skapte liten offentleg debatt i Noreg. Dette kan ifølgje Fimreite et al. (2011) synleggjere at tilliten til styresmaktene og korleis dei handtera tryggleiksspørsmål er god. Er det då eit paradoks at datalagringsdirektivet har møtt såpass stor motstand, både på Stortinget og blant befolkninga generelt? Datalagringsdirektivet representerer spenninga i forholdet mellom sivile rettar og individuell fridom på den eine sida, og trong for meir samfunnstryggleik på andre sida. Dette er eit dilemma for demokratiske statar. Spørsmålet er kor langt styresmaktene skal gå i å forsvare samfunnet mot terrorisme, utan å gje avkall på fundamentale sivile rettar. Sjølv om dette er fundamentale spørsmål innan eit demokrati har den generelle merksemda kring dette, like eins den offentlege debatt, vore ganske liten i Noreg. På tross av dystre perspektiv har motstanden mot utviklinga vore underordna og Datatilsynet kan seiast å ha kjempa ein einsam kamp. Tidlegare Høgsterettsdommar Ketil Lund meiner dette kan forklarast med at folk er irrasjonelt redde og at vi aksepterer alt som vi trur vil gje oss auka tryggleik (2010). Noko som både tilhengjarane og motstandarane til direktivet er samde i er at det er positivt at ein har fått eit auka fokus på personvern og individet sine rettar. Vi har fått ein debatt om kor grensene skal gå for staten sin moglegheit til å bryte inn i den private sfære for å nedkjempe terror og andre former for alvorleg kriminalitet. Dette spenningsforholdet utgjer noko av striden si kjerne i debatten, og oppfatningane om kor grensene skal gå varierer.

Samanfatning

I dette kapitlet har eg gjort greie for Noreg sitt forhold til EU, nærare bestemt EØS-avtalen og korleis den gjer at vi i stadig større grad må innrette oss etter EU sin politikk og lovgjeving. Vi har sett korleis personvern politikken har vorte handsama i EU og korleis den har endra norsk lovverk på personvernsfeltet. Det har vist seg at Noreg har tilpassa og innført dei personvernsdirektiva som har vore gjeldande òg i EU. Til slutt har eg synt korleis nordmenn sine haldningar til innføring av antiterroriltak har vore. Studiar viser at det har vore lite motstand mot innføring av nye og meir inngripande metodar for overvaking, til trass for at nordmenn har dårlege erfaringar med at styresmaktene har brukt ulovlege metodar (jf. Lund-kommisjonen). Datalagringsdirektivet og debatten kring dette har ført med seg eit auka fokus på personvern. I det følgjande vil eg gjere greie for det metodiske opplegget som ligg til grunn for studien.

3. Metodisk tilnærming

For å sikre at konklusjonane i studien er gyldige og punktlege er det viktig å fremje kvaliteten i datamaterialet. King et al. viser til at det viktigaste for å sikre kvaliteten på datamaterialet er å ”*record and report the process by which the data are generated*” (1994: 23). Dette er hovudføremålet med dette kapittelet, der eg vil presentere prosedyre for datainnsamling og metode for utveljing. Vidare vil eg seie litt om datakvaliteten til studien. Eg vil òg presentere nokre tidlegare studiar som har vore gjort innan det teoretiske og metodiske feltet som studien min plasserer seg i. Til slutt vil eg posisjonere studien min innan dette feltet.

Eg vil starte med det empiriske grunnlaget for studien og forklare korleis eg har gått fram metodisk ved utveljing av tekstar til analyse. Deretter vil eg presentere metoden som er blitt brukt for å svare på problemstillingane, nemlig kvalitativ og kvantitativ innhaldsanalyse. Discourse Quality Index (DQI) vil bli kort introdusert i dette kapittelet, men den vil bli nærare presentert og diskutert i kapittel seks. Ettersom dette er ein eksplorerande metode vil eg kome meir inn på dei metodiske aspekta seinare. Utviklinga av variablar for å måle den deliberative kvaliteten i den offentlege debatten om datalagringsdirektivet har vore ein prosess som har vore prega av prøving og feiling. For å sikre kodeskjemaet sin validitet, at det er deliberasjon eg faktisk måler, har eg teke i bruk ein modell utvikla av Adcock og Collier (2001). Modellen viser korleis studiar av omgrep og måling av validitet bør gå føre seg. For å sikre høgst mogleg grad av validitet i utforminga av variablar har eg brukt denne modellen aktivt, der eg har vore nøydd til gå tilbake i prosessen for å endre variablane undervegs. For å vise korleis eg har brukt denne modellen aktivt i utviklinga av kodeskjema med utgangspunkt i teorien, vil ein diskusjon kring validiteten kome i kapittel seks. Her vil eg òg vise kva tiltak eg har gjort med omsyn til å sikre studien sin reliabilitet, det vil seie kor påliteleg datamaterialet mitt er.

Avgrensing og innsamling av empirisk materiale

Med problemstillingane mine har eg som utgangspunkt å studere den offentlege debatten om datalagringsdirektivet. Dette er eit særskilt omfattande datamateriale og difor har det vore naudsynt å avgrense det empiriske materiale i høve til problemstillingane. Når det gjeld den offentlege debatten om datalagringsdirektivet går den føre seg overalt innan det sivile samfunn. Diskusjonar går føre seg mellom anna i radio, tv, aviser, bloggar og facebook for å

nemne nokre. Ei første metodisk utfordring har såleis vore korleis utveljing av datamateriale til analyse skulle gjerast.

Føremålet med studien min er å seie noko om kvaliteten i den norske debatten omkring datalagringsdirektivet og kvifor det er så høg grad av konflikt. For å få mest mogleg informasjon om dette har eg basert det empiriske grunnlaget på *strategisk utval*. Det vil seie at utveljinga ikkje baserar seg på vilkårlegheitsprinsippet, men på systematiske vurderingar av kva einingar som er mest relevante utifrå teoretiske og analytiske føremål (Grønmo 2007: 88). Eg har vurdert strategisk utval som mest fruktbart for undersøkinga fordi det typiske og gjennomsnittlege utvalet ikkje alltid vil vere rikast på informasjon (Flyvbjerg 2006:229). Utveljinga kunne alternativt vore basert på eit sannsynsutval, der einingar vert trekt ut tilfeldig slik at utvalet vil bli nokolunde representativt for populasjonen. Fordel med denne metoden er at ein unngår at utvalet vert systematisk skeivt (Jacobsen 2000: 267). Eg har valt å sjå på den skiftlege avisdebatten blant anna fordi eg vurderer det som mest hensiktsmessig å ha skriftleg materiale til analyse. Ein fordel med skriftlege dokument er at dei vil vere lett tilgjengelege i ettertid og går over ei lang tidsperiode. Å inkludere fjernsyns- og radiodebattar og sett korleis desse endra seg over tid hadde òg vore interessant. Men på bakgrunn av at mange av dei same aktørane går igjen både i fjernsyns- og radiodebattar og i skriftlege media, ventar eg at det òg er mange av dei same argumenta som går igjen. Utifrå dette trur eg at det ikkje vil skape så stort skeivskap i utvalet, og dermed vege litt opp for dei uheldige sidene som vanlegvis er forbundet med strategisk utveljing.⁵³

Debatten om datalagringsdirektivet og om det skal innførast i norsk rett er ein høgst aktuell sak, og det finst knapt ei avis som ikkje har omtala dette tema. Eit søk på “datalagringsdirektivet” på A-tekst⁵⁴ viser 3256 treff på norske aviser. På grunnlag av dette har det vore naudsynt med vidare avgrensingar for å kunne gjennomføre studien. Eg har avgrensa meg til å studere eit knippe av innlegg i den offentlege avisdebatten. Ved hjelp av A-tekst, ein elektronisk database for papiraviser i Noreg, har eg fått oversikt over frekvensen i debatten og dermed valt ut dei periodane der det har vore flest innlegg, høvesvis ein periode i 2009, 2010 og 2011. Etter å ha gjort eit søk på A-tekst med søkjeordet “datalagringsdirektivet” i tidsrommet 2009 for eksempel, spesifisert med søk i norsk

⁵³ Likevel kan det tenkast at til dømes ein fjernsynsdebatt vil vere meir deliberativ på bakgrunn av at aktørane i større grad kan utveksle og forsvare sine argument. Dette har det ikkje vore rom for å undersøkje i denne oppgåva, men kunne like eins vore interessant å studere vidare.

⁵⁴ <https://web.retriever-info.com/services/archive.html> Søk gjort 23.04.11

rikspresse, fekk eg opp at talet på avisinnlegg var høgast i november. Registrert tal på avisinnlegg i norsk rikspresse var her 102.⁵⁵

For å avgrense debattinnlegga vidare valde eg ut tre riksaviser som har hatt hyppige innlegg om datalagringsdirektivet gjennom heile perioden: Aftenposten, Dagbladet og VG. Eit anna utveljingskriterium var at innlegga måtte vere plassert under debatt/meiningsseksjonen i avisene. Etter å ha følgd debatten nøye har eg registrert at det har vore mange leiarartiklar i avisene, noko som òg hadde vore aktuelt å inkludere i studien. Eg har likevel valt å ikkje inkludere desse innlegga på bakgrunn av at då ville eg ha mista moglegheita til å sjå kven som faktisk deltek i debatten. At alle som vert omfatta av ein politisk prosess skal ha moglegheit til å delta i prosessen er, som vi skal gå nærare inn på seinare, sjølv kjernen i Habermas sin ideal deliberasjon. Avisredaktørar har allereie ein etablert rett til å ytre seg, og det vil difor vere lite fruktbart å ha med for å måle deltaking. Ved å ha fokus på debattseksjonen derimot, vil det vere mogleg å seie noko om kven som deltek og eventuelt kven som ikkje deltek i debatten.

Etter å ha gjort desse avgrensingane satt eg igjen med 23 innlegg i perioden november 2009; ti innlegg i Dagbladet, sju innlegg i Aftenposten og seks innlegg i VG. I to av innlegga fann eg ikkje noko krav, og dei vart dermed ikkje med i kodinga.⁵⁶ Innlegga går over ei periode på 30 dagar, der det er eit nytt innlegg med datalagringsdirektivet som tema bortimot kvar dag. Innlegga si lengde varierer mellom éi til tre sider. I den grad debattantane refererer til andre sine innlegg skjer det i same avis som innlegget vart publisert. Ingen av innlegga eg har registrert refererer på tvers av aviser. For alle tre debattane har eg gått fram på lik måte, der utvalet er trekt ut på tilsvarende måte. Den andre debatten er i perioden frå 07.03.10 – 29.04.10, og den tredje og siste debatten er frå perioden 09.03.11 – 27.04.11. Grunnen til at desse to siste debattane går over ein lengre periode er fordi at sjølv om det var mange avisoppslag desse månadane, var det likevel ikkje så mange av innlegga som plasserte seg i debattseksjonen. Avisinnlegga bar meir preg av nyheitsartiklar. Difor utvida eg innsamlinga til å inkludere to månadar. Trass dette har det vore færre debattinnlegg, noko som kan tyde på at debatten var meir framtrudande i 2009.

⁵⁵ <http://ret-web05.int.retriever.no/services/archive.html> Søk gjort 23.04.11

⁵⁶ Dette vil bli nærare diskutert i kapittel seks.

Innhaldsanalyse som metode

Det er dokumentanalyse som er min metode for datainnsamling, der innsamlinga har vorte registrert både som kvalitative og kvantitative data. Eg har kombinert kvalitativ og kvantitativ metode i undersøkinga,⁵⁷ der den første har vore brukt meir som ei førebuing til den sist nemnde. Dette vert gjort for å få eit best mogleg empirisk grunnlag for å konstruere eit best mogleg måleinstrument for innsamling og registrering av kvantitative data.

Kvalitativ innhaldsanalyse

For å svare på første del av problemstillinga; om kvifor det er så høg grad av konflikt i debatten, har eg nytta meg av kvalitativ innhaldsanalyse. Grunnen til at eg har brukt dette er fordi debattinnlegga har gjeve store mengder data og kan verke komplekse og uoversiktlege. For å kunne seie noko om kvaliteten i debatten er det nødvendig med kjennskap til kva debatten handlar om, slik at denne gjennomgangen legg bakgrunn for den andre problemstillinga. Det er store mengder informasjon å hente om datalagringsdirektivet, både i aviser, bloggar, tv-debattar osv. For å oppdage generelle og typiske mønster like eins kva debatten dreier seg om, har det vore naudsynt å forenkla og samanfatte innhaldet i debatten. Dette har vorte gjort gjennom koding og kategorisering⁵⁸ av innhaldet. På denne måten har eg skaffa meg oversikt over kva debatten handlar om, og kva som er konflikten si kjerne i debatten. Dette vert det gjort greie for i det påfølgjande kapittelet.

Kvantitativ innhaldsanalyse

Andre del av problemstillinga; korleis den deliberative kvaliteten i debatten er og utviklinga av denne over tid, har ført med seg større utfordring når det gjeld metodisk opplegg. Korleis skulle eg skal måle debatten om datalagringsdirektivet utifrå deliberative ideal? Eit alternativ hadde vore å intervju deltakarane i debatten. Til dømes kunne eg spørje aktørane om dei er villig til å høyre på motstandarane sine argument og handsame dei med respekt. Eg har valt å ikkje bruke denne metoden i fare for at deltakarane ville sagt det som var passende. Det hadde sannsynlegvis vore få som ville sagt dei til dømes var lite villig til å høyre på motstandarane sine argument. Såleis ville det vore vanskeleg å få pålitelege data. Eg har difor vurdert det som mest hensiktsmessig med ei kvantitativ innhaldsanalyse⁵⁹ for å få fram kva som faktisk

⁵⁷ Kombinasjon av kvalitative og kvantitative tilnærmingar veg opp for ulempene som er knytt til å bruke berre ein metode, og vert omtalt som metodetriangulering (Jacobsen 2000: 110).

⁵⁸ Ein kategori vert av Grønmo definert som ei samling eller klasse av fenomen med bestemte felles eigenskapar (2007: 248).

⁵⁹ Kvantitativ innhaldsanalyse har dokumenter som kjelder, der dokumentet sitt innhald vert systematisk vurdert og registrert med utgangspunkt i eit strukturert kodeskjema (Grønmo 2007: 193).

blir sagt i debatten. Første steg i denne prosessen har vore å finne fram tekstar til analyse. Debattinnlegga har eg, som nemnt i førre avsnitt, henta ved å gjere søk på a-tekst.

Utforminga av kodeskjema har som nemnt vore ein omfattande prosess, der eg har teke utgangspunkt i problemstillinga for å operasjonalisere variablane i høve til denne. Fokuset her har vore på å utforme variablar som måler deliberativ kvalitet. Meir detaljert om korleis eg har gått fram og kva variablar som inngår i kodeskjema vert presentert i kapittel seks. Siste førebuing før datainnsamlinga starta var å utforme ein kodeinstruks, med definisjon av kvar variabel og kategori. Dette gjev ei nokså detaljert rettleiing om korleis kodinga skal gjennomførast (Vedlegg 1). I det følgjande vil eg gje ein kort introduksjon til instrumentet eg baserer undersøkinga mi på.

Discourse Quality Index

Instrumentet eg vil ta utgangspunkt i for å måle kvaliteten i debatten om datalagringsdirektivet er ”Discourse Quality Index”. Denne metoden vart utvikla av Steiner et al. (2004) for å måle den deliberative kvaliteten i parlamentsdebattar i fire ulike land.⁶⁰ Dei viser til 14 andre studiar som har vore gjort på feltet, men konklusjonen er at det manglar kvantitative undersøkingar med reliabilitetstestar (Steiner et.al 2004: 52-53). Gjennomgangen av studiane syner at få av desse går på den offentlege sfære.

Dei har utvikla eit kodeskjema med sju variablar, som i hovudsak baserar seg på Habermas si forståing av deliberasjon. Ein variabel vert av Grønmo definert som kjenneteikn eller eigenskap ved ei analyseining (2007: 426). Kvar variabel er vidare delt inn i underverdiar. For at eit innlegg skal verte vurdert opp mot kodeskjema, må det innehalde eit krav. Eit krav seier noko om kva handling som bør utførast eller ikkje utførast, og kan difor plasserast i kjernen av deliberasjon. Til dømes tek DQI utgangspunkt i variabelen *grunngeving av krav*, som igjen har fire underverdiar. Desse vert vidare operasjonalisert for å sikre studien sin validitet og reliabilitet, slik at andre kan gjere same undersøkinga igjen.⁶¹ Verdiane som vert brukt her er: 0) Ikkje noko grunngeving, 1) utilstrekkeleg grunngeving, 2) kvalifisert grunngeving og 3) sofistisert grunngeving. Kvart innlegg vert koda som ein av desse verdiane. Variablane og verdiane vert koda i eit strukturert kodeskjema (sjå vedlegg 1). Utgangspunktet for DQI er at ulike variablar til saman gjev grunnlag for at deliberativ kvalitet kan målast utifrå eit kontinuum som strekkjer seg frå ingen deliberasjon i eine enden til ideell

⁶⁰ Debattar innan det britiske, tyske, amerikanske og sveitsiske Parlament

⁶¹ Korleis eg har gått fram meir spesifikt for å sikre undersøkinga sin validitet og reliabilitet vert presentert i kapittel seks.

deliberasjon i andre enden. Det er altså debatten i sin heilskap eg skal vurdere, ikkje grad av deliberativ kvalitet på kvart enkelt innlegg.

Metoden vil, ifølgje Steiner et al. (2004), berre vere gjeldande dersom den oppfylle fire kriteria, den må 1) vere tufta på teori, 2) undersøkje synlege fenomen, 3) vere generell og 4) vere påliteleg. Det første punktet om at metoden må vere grunna i teori er viktig med tanke på validiteten. Problemet her vil vere at det er stor usemje om kva deliberasjon og deliberativt demokrati er. Steiner et al. har valt å nytte seg av Habermas sin deliberative demokratiteori som fundament for utviklinga av kodeskjema. Dette vert gjort fordi han er den mest sentrale teoretikaren på feltet. Eg vil gjere greie for mitt teoretiske utgangspunkt for utvikling av kodeskjema seinare i oppgåva. Punkt to, om at metoden skal undersøkje synlege fenomen, vil seie at metoden skal kunne brukast på faktiske, empiriske debattar. Sjølv om deira metode er utvikla med tanke på å måle kvaliteten på Parlamentsdebattar hevdar Steiner et al. at den òg kan brukast på andre arena. Som vi skal sjå under er det fleire studiar i nyare tid som har teke utgangspunkt i denne metoden, og som meiner instrumentet fungerer i å måle deliberativ kvalitet innan ulike Parlament. Spørsmålet vert om måleinstrumentet òg kan brukast til å måle offentlege debattar.

Det tredje punktet om at den skal vere generell inneber at DQI skal kunne brukast i fleire forskingssamanhengar. Steiner et al. poengterer kor viktig det er med deliberasjon òg i den offentlege sfæren, men av praktiske årsaker avgrensa dei seg til å studere berre parlamentsdebattar. Eg har teke utgangspunkt i Steiner et al. sine variablar, men desse har vorte modifisert for å kunne gjelde den offentlege debatten som her vert studert. Å inkludere den offentlege debatten har bydd på ekstra metodiske utfordringar og må i så måte forståast som meir utprøvande. Det fjerde punktet er viktig for å sikre at studien er påliteleg. Dette kan gjerast ved at kodeinstruksane er så spesifikke og klare at ulike koderar kan bli samde om klassifisering av den same diskursen (Steiner et al. 2004: 53). Studien sin reliabilitet vert diskutert i kapittel seks.

Datakvalitet

Som forskar vil ein alltid vere prega av si forforståing, ein har alltid nokre fastlåste meiningar om korleis verda heng saman. “*Vi møter aldri verden nakent og uten forutsetninger som vi tar for gitt*” (Gilje & Grimen 1993:148). For å vite kva vi skal rette vår merksemd mot, må vi starte med visse idéar om kva vi skal sjå etter. Utan slike idear ville undersøkingane våre i utgangspunktet ikkje ha noko retning (Gilje & Grimen 1993:148). At mitt perspektiv som

forskar kan påverke utveljinga og tolking av tekstane er eit typisk problem ved innhaldsanalyse. Forforståinga vil kunne føre til at utvalet av tekstar vert skeivt og tekstar som er relevante og fruktbare for problemstillinga kan verte utelate fordi eg ikkje ser dei i det heile teke eller ikkje verdsett dei som relevante. Dette vil det vere viktig å vere bevisst på ved utval og tolking av tekstar. På denne måten seier ein gjerne at datainnsamling og dataanalyse er to sider av same sak. Angående skeiv seleksjon kan eg ha vore umedviten i seleksjon av avisinnlegg slik at framstillinga har vore skeiv. Eit typisk problem kan vere at eg har valt innlegg på bakgrunn av til dømes kva innlegg som har hatt størst oppslag i media. Eg har prøvd å vere medviten på dette ved å leite grundig etter alle tilgjengelege avisinnlegg, og ved å ha klare og detaljerte kriteria for utveljing av innlegg til analyse.

Det finst kriteria for å vurdere data slik at ein kan oppnå høg kvalitet. Dei to viktigaste kriteria for datakvalitet er *reliabilitet* og *validitet*.⁶² Desse kriteria kan hjelpe til å vurdere kor godt eigna dei utvalde data er for studien min av den deliberative kvaliteten i debatten om datalagringsdirektivet. Like eins at måleinstrumentet mitt måler det som det faktisk skal måle. Presentasjon av desse kriteria vert gjeve seinare, i samband med utviklinga av kodeskjema.

Tidlegare forskning på feltet

Kva erfaringar er gjort av andre forskarar i analyse av deliberasjon i praksis? Er det mogleg å gjere empiriske undersøkingar av deliberativ politikk? Habermas går, som nemnt innleiingsvis, med på at teorien har uklare svar på korleis empiriske undersøkingar skal gjennomførast i praksis. Sidan dette vart skrive har det likevel vore gjort forsøk, men studiar av deliberasjon kan framleis oppfattast som eit høvesvis lite utforska empirisk felt. Dei fleste studiar av deliberasjon har halde seg innan formelle institusjonar, som til dømes Parlamentar, medan Habermas sitt hovudfokus har vore på debatt i det sivile samfunn/den offentlege sfære der debatten kan gå føre seg utan ansvar for avgjersler som skal takast. I det følgjande vil eg presentere nokre av studiane som har vorte gjennomført på feltet og deretter plassere undersøkinga mi blant desse.

Oppfatninga av at EU lider av eit demokratisk underskot og at det er trong for meir borgardeltaking for å overkome dette demokratiske underskotet har ført med seg eit auka fokus på deliberasjon og borgardeltaking. Spesielt har dette synt seg på eit internasjonalt nivå (Eriksen & Fossum 2002, Steffek, Kissling & Nanz 2008, Olsen & Trenz 2010). Eit døme er

⁶² Jamfør King, Keohane & Verba (2001: 25) sine kriteria “*Ensure that data collection methods are reliable*” og “*maximize the validity of our measurements*”

James Fishkin som utvikla ein metode, "Deliberative polling", som prøvde å måle om veljarane ville endre syn på politiske saker dersom dei fekk auka kunnskap om saksfelte og deltok i diskusjonar med andre (Fishkin 2002). Det vart gjort målingar basert på meiningar og oppfatningar både i forkant og i etterkant av den deliberative prosessen for å sjå i kva grad meiningane hadde endra seg. Metoden vart blant anna teke i bruk i eit prosjekt kalla EuroPolis.⁶³ Dette prosjektet ville teste kor levedyktig borgardeliberasjon i den fleirspråklege og mellomnasjonale ordenen som EU er, like eins korleis denne informasjonen verkar inn på politisk deltaking og valdeltaking.⁶⁴ Resultatet frå undersøkinga viste at deltakarane, etter å ha diskutert med kvarandre i tre dagar, endra oppfatning og haldning til fleire saksfelt, samtidig som dei vart meir tolerante og synte respekt ovanfor kvarandre.

Eit anna forskingsprosjekt som har hatt fokus på deliberasjon er Steffek, Kissling & Nanz (2008). Dei viser til Steiner et al. si undersøking, men poengterer at prosjektet deira skil seg frå Steiner et al. ved at hovudambisjonen ikkje er å måle den deliberative kvaliteten, men heller dei institusjonelle mekanismane som gjer deliberasjon mogleg. Dei undersøker i kva grad deltaking i det sivile samfunn bidreg til demokratisk legitimitet i dei overnasjonale organisasjonane. Indikatorane dei brukte for å måle dette var: 1) tilgang til deliberasjon, 2)openheit og tilgang til informasjon, 3) rettfærdiggjering av argument og 4) inkludering av alle meiningar (Steffek, Kissling & Nanz 2008: 10).

Steiner et al. viser til ein studie som, ifølgje dei, er den første studien som gjer ei kvantitativ analyse av deliberativ kvalitet. Studien dei viser til er utført av Jürgen Gerhards (1997), og undersøker den deliberative kvaliteten i ein debatt om abort i to tyske aviser. Indikatorane Gerhards brukte for å måle dette var: 1)Respekt for deltakarane i debatten, 2) rettfærdiggjering av argument, og 3) rasjonalitet. Basert på desse indikatorane konkluderte Gerhards med at kvaliteten i dei to avisene var langt ifrå Habermas sin ideal deliberasjon (:52).

Også i Noreg er det gjort undersøkingar av deliberasjon og deliberativ kvalitet. Audun Offerdal og Jacob Aars gjorde forsøk på deliberative folkehøyringar i Nordland fylke på 90-talet. Erfaringane frå desse testane var positive. For det første konkluderte dei med at høyringar av denne typen let seg gjennomføre. Undersøkinga var vellykka både fordi den drog med seg mange som elles ikkje var politisk aktive, og ved at engasjementet på sjølve

⁶³ Prosjektet vert drive av fleire europeiske universitet. Finansiering vert gjort gjennom EU sitt sjuande rammeprogram, samt eit nettverk av europeiske stiftelsar.

⁶⁴ "Informasjon og diskusjon endrar oppfatningar":
http://www.eu-norge.org/Aktuelt/Nyhetsartikler/deliberativ_polling/ (Henta 04.05.11)

samlinga var stort. Vidare var det relativt mange som skifta meining som følge av å ha utsett seg for argument og delteke i diskusjon (Offerdal 2007). Samtidig vert det poengtert at slike møter lett kan bli ein ny måte å styre på for den politiske elite, i og med at det er arrangert av politikarar på deira eigne premissar.

Vidare er det to masteravhandlingar ved UiB som har gjort forsøk på å måle den deliberative kvaliteten innan EP; Vebjørn Roald (2009) og Jørgen Ingebrigtsen (2009). Begge desse studiane tek utgangspunkt i Steiner et al. sin metode for måling av kvalitet. Konklusjonen er at DQI, med nokre justeringar, er eit godt måleinstrument for å seie noko om den deliberative kvaliteten i debattar innan EP. Resultatet frå undersøkingane deira viste at deltakarane i debattane hadde eit relativt høgt nivå på innlegga sine. Når det gjaldt debatten i si heilskap og dialog mellom deltakarane derimot var den mangelfull. Konklusjonane viser blant anna til at deltakarane i liten grad inkluderte og kommenterte kvarandre sine argument, og at dette samsvarar dårleg med det deliberative idealet. For å få eit samanlikningsgrunnlag i forhold til kor deliberativ den offentlege debatten om datalagringsdirektivet er, vil eg nytte meg av nokre av funna frå undersøkingane deira og sjå korleis dei varierer med funna mine ifrå den offentlege avisdebatten. Dette vert gjort i kapittel sju.

Plassering av mi eiga studie

Som nemnt vil eg forsøkje å seie noko om kvaliteten på debatten om datalagringsdirektivet ved å ta utgangspunkt i Steiner et al. sin “Discourse Quality Index”. Undersøkinga mi skil seg derimot frå Steiner et al. si måling med tanke på bruksmåten. Steiner et al. brukar måleinstrumentet til å samanlikne ulike parlamentsformer for å sjå kva som fungerer best deliberativt, medan eg vil bruke måleinstrumentet til å studere debatten om datalagringsdirektivet og den deliberative kvaliteten på denne. Eg vil sjå om det er ei utvikling i debatten med tanke på deliberativ kvalitet.

Vidare skil studien min seg frå Steiner et al. sin studie ved at dei studerer deliberativ kvalitet innan formelle institusjonar, medan eg vil prøve å måle den deliberative kvaliteten innan uformelle arena, nærare bestemt den offentlege avisdebatten. Steiner et al. (2004: 54) hevdar at “*the aspect of deliberation is important both in formal political institutions and the broader public sphere*” og at ein ideelt sett burde studere begge arena for deliberasjon. Vidare hevdar dei at dette vil medføre meir omfattande undersøkingsopplegg. Trass i dette har eg likevel valt å studere den offentlege debatten, då eg syns det er interessant og viktig. På bakgrunn av dette

vert det viktig å forstå metoden som utforskande. Studien sitt siktemål vil dermed vere å legge grunnlag for vidare forskning på feltet, og utvikle nokre hypotesar som kan testast.

I dette kapitlet har eg gått gjennom innsamling og avgrensing av empirisk materiale, kvalitativ og kvantitativ innhaldsanalyse, introdusert måleinstrumentet DQI og posisjonert studien min blant tidlegare forskning gjort på feltet. Som allereie sagt vert metoden for måling av deliberativ kvalitet presisert og diskutert i kapittel seks. Her vil eg òg diskutere studien sin validitet og reliabilitet.

4. Innhald og konfliktnivå i debatten

Med unntak av nokre kontroversielle direktiv⁶⁵ vert EU-direktiv, som sagt innleiingsvis, implementert i norsk rett utan særleg debatt, verken på Stortinget eller i den offentlege debatten. EU sitt datalagringsdirektiv skil seg frå tidlegare direktiv av ulike grunnar. Datalagringsdirektivet har, som vi har sett, skapt stort engasjement på tvers av tradisjonelle politiske skiljelinjer og blant befolkninga generelt. Føremålet med dette kapittelet er å forsøkje å gje ei forklaring på kvifor dette direktivet skil seg frå andre EU direktiv. Kva er innhaldet og kvifor er det så høg grad av konflikt i debatten? Denne gjennomgangen vil leggje grunnlaget for å måle den deliberative kvaliteten i debatten. For å kunne seie noko om innhald og konfliktnivå vil eg sjå på tre faktorar. For det første sjølv datalagringsprosessen. Eg vil gje ein peikepinn på kvifor dette direktivet, som hadde alle føresetnadar for å bli raskt vedteke i klimaet etter terrorangrepa 9/11, likevel har teke så lang tid. For det andre vil eg sjå på kompleksiteten i direktivet. Sjølv om det er relasjonen mellom personvern og samfunnstryggleik som har stått i sentrum for pressa si dekning av direktivet, har direktivet ført med seg ein diskusjon om fleire viktige tema innan eit demokrati. Eg vil forsøkje å summere opp det komplekse innhaldet i debatten ved å kategorisere innhaldet utifrå ulike diskursar. For det tredje vil eg syne at omgrepa som står sentralt er omstridde og at dei innehar eit normativt innhald. Konflikten handlar til dømes ikkje berre om direktivet sin innverknad på rettsstaten, men og kva som ligg i sjølv rettstatsomgrepet. Som vi skal sjå viser begge partar i debatten til rettsstaten i sin argumentasjon.

Den langsame prosessen kring datalagringsdirektivet

Datalagringsdirektivet sitt hovudføremål var, som nemnt tidlegare, å regulere den indre marknad og gjere det lettare å samarbeide i kampen mot terror og kriminalitet over landegrensene. Desse ulike omsyna som direktivet skulle ivareta gjorde at det oppstod usemje om kva søyle av samarbeidet det skulle leggjast under. Skulle direktivet ha heimel under *første* søyle som omhandla den indre marknad, eller *tredje* søyle som angår justis- og politisamarbeid? Dette var av vesentleg tyding ettersom søylestrukturen, som nemnt i kapittel to, påverka avgjerdsprosedyren og politikkområder. Prosessen kring direktivet og kva søyle det skulle plasserast under er ein viktig premis for debatten om direktivet skal innførast, fordi

⁶⁵ Postdirektivet, direktivet om alkoholreklame og Tjenestedirektivet er døme på nokre direktiv som har skapt debatt i Noreg.

1) plassering under *første* søyle krev kvalifisert fleirtal og omfattar EØS-avtalen, og 2) plassering under *tredje* søyle krev full semje og Noreg er ikkje formelt omfatta av justissamarbeid.

Dei første dokumenta som peika fram mot eit datalagringsdirektiv kom like etter 11. september 2001. Men sjølv prosessen vart for alvor sett i gong etter terroråtaka i Madrid 2004. EU vedtok etter dette ein deklarasjon om nedkjemping av terror (Declaration on Combating Terrorism).⁶⁶ Trong for felles verkemiddel i kampen mot terror vert understreka i deklarasjonen, og Rådet vert spurt om å kome med forslag til etablering av felles reglar for lagring av data framkome ved bruk av elektronisk kommunikasjon (Prop. 50 S: 2010-2011). Det første utkastet til eit datalagringsdirektiv vart fremja i april 2004 av Frankrike, Irland, Sverige og USA. Rådsforslaget vart avvist av EP i september 2005 blant anna fordi det var plassert under *tredje* søyle, som omhandlar politi- og justissamarbeidet (Bignami 2007:7). Kommisjonen fremja datalagringsdirektivet til å gjelde den indre marknad og at det dermed har heimel under første søyle. Den 15. mars 2006 vart direktivet, etter å ha blitt endra på enkelte områder, vedteke og plassert under første søyle (Prop. 50 S: 2010-2011).

Det oppstod misnøye innan EU og plasseringa under første søyle var det usemje om blant fleire av medlemsstatane. Irland, med støtte frå Slovakia, stemde imot direktivet og gjekk i juli 2006 til søksmål mot EP og Rådet for å ha vedteke datalagringsdirektivet under feil rettsleg heimel. Etersom det krevjast full semje for å innføre EU-lov på justissektoren meinte dei at direktivet ikkje kunne baserast på artikkel 95 om den indre marknad. Direktivet sitt hovudføremål omhandla kamp mot terror og kriminalitet, ikkje om forhold som går på regulering av den indre marknad meinte dei. Nesten tre år seinare, 10. februar 2009, slo EU-domstolen fast at *“the data retention directive is founded on an appropriate legal basis”* og dermed korrekt innført ved fleirtalsvedtak.⁶⁷ Dette på bakgrunn av direktivet sin artikkel 1 som presiserer kva som er føremålet, nemleg å

“(...) harmonize Member States’ provisions concerning the obligations of the providers of publicly available electronic communications services or of public communications networks with respect to the retention of certain data which are generated or processed by them, in order to ensure that the data are available for the purpose of the investigation, detection and prosecution of serious crime, as defined by each Member State in its national law”.⁶⁸

⁶⁶ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/79637.pdf

⁶⁷ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=CJE/09/11&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

⁶⁸ Direktiv 2006/24/EF: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:105:0054:0063:EN:PDF>

Vidare kjem det fram av artikkel 1 at det er trafikkdata, lokaliseringsdata samt abonnements- og brukardata som skal verte lagra. Det vert understreka at innhaldsdata ikkje skal lagrast (Prop. 50 S (2010 – 2011)).⁶⁹ Fristen for nasjonal gjennomføring i EU sine medlemsstatar vart sett til 15. september 2007. For gjennomføring av direktivet på kommunikasjonsdata frå internett og e-post var det mogleg å utsetje gjennomføringa til 15.mars 2009, noko dei fleste har nytta seg av. Dei fleste av medlemsstatane i EU har no implementert direktivet i nasjonal rett, men det er framleis nokre land som ikkje har implementert direktivet endå. Direktivet fører ikkje med seg klare og detaljerte retningslinjer, men gjev nasjonale styresmakter stor fridom i høve til korleis det skal innførast og reglar for lagring av data. Likevel er datalagringsdirektivet framleis ikkje innført i fem av EU-statane.⁷⁰ Sverige valde nyleg å utsetje lov om datalagring endå eitt år.⁷¹ Vidare er det fleire land som gjennom nasjonale domstolar forkastar direktivet slik det er implementert i nasjonal rett. I Tsjekkia avgjorde forfatningsdomstolen 30.mars 2011 at implementering av direktivet utgjer eit grovt inngrep i folk sitt privatliv.⁷² I følgje det tsjekkiske nyheitsbyrået har politiet brukt data som har vorte lagra i trivielle krim saker i tillegg til kriminalitetsnedkjemping.⁷³ I Tyskland sette grunnlovsdomstolen 2. mars 2010 datalagringslova til side. Dette var på bakgrunn av at forfatningsdomstolen meinte datalagringsdirektivet, slik det var implementert i Tyskland, var i strid med grunnleggjande menneskerettar.⁷⁴ Romania, Kypros og Bulgaria har òg erklært innføringa av direktivet som problematisk eller i strid med landet si grunnlov.

Noreg er, som nemnt innleiingsvis, med i EU-samarbeidet gjennom EØS-avtalen og er dermed plikta til å innføre vedtak som fell under første søyle og som omfattar dei fire fridomane. Når Noreg likevel har venta så lenge med å ta stilling til datalagringsdirektivet kan det tenkast at det i lang tid var usikkert om direktivet var EØS-relevant eller ikkje, og at ein venta med å ta stilling til dommen frå saka mot Irland og Slovakia var klar. Etter at EU-domstolen slo fast at datalagringsdirektivet var korrekt plassert under første søyle og omfattar dei fire fridomane vart det dermed klart at det er EØS-relevant. Etter mykje politisk usemje

⁶⁹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:105:0054:0063:EN:PDF>

⁷⁰ Østerrike, Belgia, Hellas, Irland & Sverige. <http://www.nrk.no/nyheter/verden/1.7413060>

⁷¹ I Riksdagen 16.03.11 gjekk Sverigedemokratene ilag med Vänsterpartiet og Miljöpartiet å blokkerte for den borgarlege regjeringa sitt lovforslag.

⁷² "Datalagring ulovlig i Tsjekkia": <http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article4078867.ece> (Henta 31.01.11)

⁷³ Evalueringsrapporten av direktivet viser at direktivet har ført med seg utvida bruk. I 14 land får tryggleiks- og etterretningsstyresmakter tilgang, 6 land gjev statte- og tollstyresmakter tilgang og 3 land gjev grensepolitiet tilgang. Report from the Commission to the Council and the European Parliament: Evaluation report on the Data Retention Directive (Directive 2006/24/EC) (Henta 18.04.11)

⁷⁴ "Tyskland avviste datalagringslov som grunnlovsstridig": <http://www.nrk.no/nyheter/verden/1.7413060> (Henta 04.03.11)

vart direktivet altså vedteke med knapt fleirtal i Stortinget 4. april. Dette fører med seg at reservasjonsretten framleis vil vere ubrukt.

Ei anna sentral årsak til at iverksetjinga av direktivet har vore vanskeleg er at direktivet har møtt stor motstand blant telekommunikasjonsindustrien. Skepsisen her grunna i økonomiske omsyn. Eit av hovudargumenta til Kommisjonen har heile tida vore at direktivet var naudsynt med tanke på å sikre ein rettferdig konkurranse innan den indre marknad (søyle 1). Ein ønskja lik lagringstid og lik lagringsplikt i alle medlemsstatane i EØS-området. Aktørane innan telekommunikasjonsbransjen var derimot skeptiske til konsekvensane av direktivet. Desse var sentrale i lobbyverksemda mot direktivet i forkant av vedtaket i EP 15. mars 2006.⁷⁵ Skepsisen var hovudsakleg grunna i dei potensielle kostnadane ved lagring av trafikkdata. Vidare let direktivteksten det vere opp til styresmaktene i kvart enkelt land å avgjere kven som skal kompensera for desse kostnadane. Dette har ført til ulik praksis mellom land, slik at datalagringsdirektivet synast å verke mot si hensikt ved at det skapar konkurransevriding innan EU. Mangel på vedtekne reglar om kven som skal dekkje kostnadane ved lagring har ført til at industrien i nokre land må ta større del av kostnadane enn andre.⁷⁶ Kommisjonen si nylege evaluering av direktivet viser i rapporten sin at operatørane i ulik grad har vore nøydd til å dekkje kostnadane ved lagring av data. Mindre operatørar har kome spesielt dårleg ut. Kommisjonen legg opp til å finne ordningar som vil syte for at operatørar får dekkja kostnadane sine på lik måte innan EU-statane.⁷⁷

Det at direktivet skifta plassering frå tredje til første søyle gjorde at det vart ein forlenga periode med konflikt i EU. Dette gjorde at mobilisering mot datalagringsdirektivet vart mogleg i fleire av EU sine medlemsstatar. I denne perioden oppstod kampanjeorganisasjonen Stopp DLD⁷⁸ som følgje av motstanden mot direktivet, og det vart retta tydeleg kritikk gjennom bloggspæren og media. Det faktum at direktivet har teke så lang tid å innføre i EU er nok ein sentral årsak til at det har vorte så stor motstand og merksemd kring direktivet her til lands. Normalt har ikkje Stortinget eller regjeringa noko særleg lang tid på å gjennomføre utgreiingar eller høyringar. Dette er som påpeikt i kapittel to på bakgrunn av at EFTA-statane tapar tid fordi EØS-komiteen sitt vedtak og den nasjonale handsaminga skjer etter EU sitt

⁷⁵ «*Prosesen som endret datalagringsdirektivet*» lmd.no (Henta 17.09.10)

⁷⁶ Tsjekkia og Storbritannia har bestemt at det skal vere full kostnadskompensasjon for tenesteleverandørane. Fleire medlemsland, spesielt i Aust-Europa, har ikkje gitt kompensasjon til industrien, medan Nederland og Finland har valt ein mellomposisjon der dei dekkje industrien sine kostnadar delvis.

⁷⁷ Report from the Commission to the Council and the European Parliament: Evaluation report on the Data Retention Directive (Directive 2006/24/EC) (Henta 18.04.11)

⁷⁸ Stopp DLD er ein tværrpolitisk kampanjeorganisasjon som har som føremål å spreie informasjon om direktivet sine negative konsekvensar for personvernet.

vedtak. Datalagringsdirektivet og prosessen for implementering har vore kontroversiell og teke så lang tid at ein har rukke å få handsama saka på ein god måte, samt i større grad gjort det mogleg for mobilisering av motstand og dermed debatt.

Kompleksiteten i direktivet

Til tross for måten direktivet vart handsama på i EU-systemet og dei økonomiske omsyna frå telekommunikasjonsindustrien, er nok hovudårsaka og forklaringa på vanskaner EU har hatt med å innføre datalagringsdirektivet direktivet sitt innhald. Både i Europa og i Noreg har direktivet skapt omfattande debatt grunna sitt kontroversielle innhald. Forholdet mellom personvern og samfunnstryggleik har stått i sentrum for pressa si dekning av direktivet. Hovudkritikken mot datalagringsdirektivet går på at midla ikkje står i høve til målet det skal kjempa i mot; at ein gjev avkall på personvernet og privatlivet sin fred dersom ein går inn for å setje i verk tiltak mot eit kriminelt mindretal. Som nemnt innleiingsvis har direktivet ført med seg ein omfattande og polarisert debatt som har aktualisert fleire tema som er grunnleggjande i ein demokratisk rettsstat. For å oppdage generelle og typiske mønster, like eins kva debatten handlar om, har eg forsøkt å få ei oversikt ved å summere den opp i ulike diskursar. Eg vil i det følgjande presentere dei ulike diskursane eg har identifisert i debatten, og kort gjere greie for på kva bakgrunn eg har valt ut desse.

Noreg si tilknytning til EU gjennom EØS-avtalen har ved fleire høve vore kritisert. Lars Christian Blichner (2008) har summert opp kritikken mot EØS-avtalen i tre punkt. For det første vert rettsstaten sine prinsipp hevda å verte utfordra, blant anna ved at domstolane har fått auka makt og at denne i stadig større grad vert forvalta på eit overnasjonalt nivå. For det andre er EØS-avtalen kritisert for at den gjer staten sin suverenitet veikare. Ved inngåinga av avtalen plikta vi oss til å innføre den delen av EU-retten som vert omfatta av avtalen. Den tredje kritikken går på at vi har gjeve frå oss suverenitet til EU, utan å få dei same rettane som EU-borgarane har. Vår moglegheit til å påverke er redusert. Desse tre kritikkane er som oftast til stades i ein debatt om Noreg sitt forhold til EU, og på bakgrunn av dette venta eg at òg debatten om datalagringsdirektivet ville innehalde desse. Eg summerte difor innhaldet i ein *demokratidiskurs*, ein *rettsstatsdiskurs* og ein *suverenitetsdiskurs*. Forventinga er at desse tre diskursane bidreg til konfliktnivået i debatten.

Etter å ha følgd debatten nøye har eg registrert at det har vore mykje diskusjon og usemje kring skiljet mellom innhaldsdata og trafikkdata som direktivet legg opp til, og kva implikasjonar dette har med tanke på personvernet. I tillegg har det vore ein diskusjon om

direktivet fører med seg store endringar i forhold til dagens regelverk eller ikkje. Desse to diskusjonane har eg summert opp i det som eg her vil kalle *viktigheitsdiskursen*. Denne diskursen dreier seg altså om i kva grad direktivet fører med seg endring i høve til det eksisterande lovverket, og kva implikasjon desse endringane har med tanke på personvernet. Ei anna konfliktlinje som eg har identifisert i debatten er i kva grad datalagringsdirektivet verkar utifrå sitt føremål, om direktivet er eit effektivt verkemiddel for å nedkjempe terror. Denne diskusjonen har eg plassert under det som eg vil kalle den *pragmatiske diskursen*. Kort summert opp har eg altså identifisert *fem* ulike diskursar i debatten; viktigheit, pragmatisk, demokrati, rettsstat og suverenitet.

Debatten om EU sitt datalagringsdirektiv handlar altså, slik eg ser det, om spenninga mellom samfunnstryggleik og personvern, samt rettsstat, suverenitet og demokrati. Dette er viktige ting i eit demokrati. Når det gjeld desse omgrepa synast dei å vere prega av fleirtydige og uklare tolkingar, samt at dei innehar eit normativt innhald. Dette gjer at det vert vanskeleg å ta i bruk omgrepa for å gje ei “nøytral” og presis skildring av røynda. Ein kan i staden risikere at ein umedviten gjev ei normativ evaluering av det ein søkjer å skildre, ettersom folk har ulikt meiningsinnhald i høve til omgrepa. *“The language of politics is not a neutral medium that conveys ideas independently formed; it is an institutionalized structure of meanings that channels political thought and action in certain directions”* (Connolly 1983: 1). Med dette meiner Connolly at språket vi brukar gjev eit fastsett syn på verda og at det viser til fastsette verdiar. Max Weber⁷⁹ hevdar at forskning alltid vil vere verdiorientert og at samfunnsvitskapleg forskning aldri vil kunne vere fri frå føresetnadar. Verdioppfatningar inngår som ein viktig komponent i forståinga til forskaren, og dette har tyding for korleis vi forstår sosiale fenomen rundt oss.

Dette utgangspunktet inneber òg at dei ulike tydingane som vert tillagt omgrepa vil ha tyding for korleis datalagringsdirektivet vert kritisert og forsvart. Ei analyse av debatten om datalagringsdirektivet bør difor ta utgangspunkt i desse omgrepa, då dei er heilt sentrale i debatten. Ein må vere medviten på den diskurs som er etablert når ein går inn i ei så politisert sak som det datalagringsdirektivet er. Den diskursen som er etablert seier til dømes noko om kva som er sentralt og kva som er problem og løysingar. Det vil vere viktig å stille seg kritisk til etablerte omgrep og gjennom omgrepsanalyse forsøkje å kaste lys over, samt gjere

⁷⁹ | Gilje og Grimen 1993:228

eksplisitte, dei underliggjande verdiane til dei som brukar omgrepa. Ei omgrepsanalyse⁸⁰ kan avgrense moglege tolkingar av omgrepet, samt hjelpe til med å gjere forskaren meir nøytral.

Essensielt omstridde omgrep

W.B. Gallie (1955-56) foreslår ein strategi for å forstå og analysere omgrep som er politiserte og omstridde, nemlig som essensielt omstridde omgrep.⁸¹ Med dette meiner Gallie at det finst fleire rimelege oppfatningar om korleis dei bør forståast, attpåtil at det er essensielle og viktige omgrep som det er verdt å kjempe for (Blichner 2008: 367). Kontroversen kring omgrepet sitt innhald går så djupt at noko eintydig og nøytral definisjon ikkje vil kunne bli etablert (Heywood 2004: 5). Gallie gjev fem hovudkriterium for å klassifisere eit omgrep som essensielt omstridd. Kort summert opp består det i at omgrepet må 1) ha eit normativt tydingsfullt innhald, 2) vere komplekst, 3) vere usemje kring omgrepet sitt deskriptive innhald, 4) vere fleksibelt og 5) kvar brukar må godta at eigen bruk av omgrepet er omstridd, samt akseptere at andre sin bruk av omgrepet kan vere like rimeleg.⁸²

I sin artikkel viser Gallie til demokrati, religion og kunst som døme på essensielt omstridde omgrep. I nyare tid har det derimot vorte hevda at det har gått inflasjon i bruken av essensielt omstridde omgrep. Waldron⁸³ hevdar i sin artikkel at det har gått inflasjon i klassifiseringa av essensielt omstridde omgrep i den rettslege litteraturen, der “essensielt” misvisande har vorte brukt som ein forsterkar, at noko er veldig omstridd. “Essensielt” viser altså til det normative innhaldet i omgrepet. Ifølgje Gallie er det berre normative omgrep som inneheld ein viss grad av indre kompleksitet som kan seiast å oppfylle kravet. Kort sagt kan essensielt omstridde omgrep seiast å vere komplekse og normative omgrep som har ei deliberativ usemje ved seg.

Gallie meiner altså at ved å vurdere omgrep som essensielt omstridde vil ein få ei betre forståing av debattar, samt at det vil gjere det lettare å analysere politiserte omgrep. Vidare hevdar han at slik usemje kring bruken vil bidra til å auke kvaliteten i argumentasjonen mellom diskusjonspartane, ettersom ein får ei djupare og betre forståing av omgrepa (Gallie 1956: 193). Waldron viser i sin artikkel til at ikkje alle er samde med Gallie i at usemje kring slike omgrep eine og aleine er positivt. Connolly (i Waldron 2001: 151) er ein av dei som har

⁸⁰ “man velger ut teoriens sentrale begreper, analyserer hvordan de er bygd opp, og prøver å kartlegge den logiske strukturen i det system av begreper teorien er bygd opp av” (Gilje & Grimen 2007:20)

⁸¹ Gallie, W.B. (1955-56) “Essentially Contested Concepts”, s. 171-175

⁸² Gallie viser til to andre kriteria i sin artikkel: 1) brukarar av omgrepet må anerkjenne at omgrepet er avleia frå eit original eksempel der statusen er anerkjent, 2) fortsatt bruk av omgrepet kan føre til at den originale bruken av omgrepet vert bevart og/eller utviklar seg på ein optimal måte. (Gallie, 1956:180).

⁸³ Waldron, J. (2002) Is the Rule of Law an essentially contested concept (in Flordia)? 148-149

eit meir negativt syn, då han meiner det fremjar konseptuell relativisme⁸⁴ ved å undergrave standardar for å evaluere omgrep. Collier meiner Gallie er “*too optimistic about prospects for resolving conceptual disputes*” (2006: 211). Han meiner vidare at essensielt omstridde omgrep må sjåast på som eit analytisk rammeverk, “*a set of interrelated criteria that serve to illuminate important problems in understanding and analyzing concepts*” (Collier 2001: 215). Eg vil ikkje gå nærare inn på denne kritikken her, men vi kan slå fast at verdien av å forstå omgrep som essensielt omstridde er omdiskutert.

I samhøve med Ehrenberg (2009:42) og Collier (2006:237) vil eg ikkje bruke essensielt omstridde omgrep som ei hypotese som kan akseptrast eller forkastast, men som eit analytisk rammeverk som skal verte vurdert med utgangspunkt i om det er nyttig å vurdere demokrati, rettsstat og suverenitet som essensielt omstridde omgrep. Spørsmålet vert om ein ved å klassifisere omgrepa som essensielt omstridde vil kunne klargjere ulik bruk av omgrepa og konflikt mellom dei. Kjem omgrepa under diskusjon i debatten? Verdsetjinga her er at det vil kunne hjelpe meg i å forklare kvifor det er ein så polarisert debatt, samt korleis både tilhengjarane og motstandarane til direktivet kan argumentere på bakgrunn av til dømes demokrati og rettsstatlege prinsipp. Vidare vil vurderinga av desse omgrepa som essensielt omstridde kunne hjelpe til å forklare kvifor det i eit moderne og komplekst samfunn vil vere vanskeleg å kome fram til deliberativ semje om spørsmål som har moralsk og etisk innhald. Med utgangspunkt i dette har eg formulert ei forventning om at *aktørane synast å operere med ulike oppfatningar av omgrepa, og dette fører til at vi får ein politisert debatt.*

I det følgjande vil eg gå gjennom dei sentrale omgrepa og diskursane i debatten. Under kvar presentasjon av omgrep og diskurs vil eg gje ei samanfatning av følgjande punkt:

- Er det konflikt? Korleis er konfliktnivået?
- Er omgrepa definert på ulik måte? Og dreier konflikten seg om ulik tyding av omgrepet?

⁸⁴ Alle forståingane av omgrepa har lik tyding.

Avslutningsvis i kapittelet vil eg gje ei samanfatning av korleis konfliktnivå i debatten er. Eg vil sjå om alle diskursane vore til stades, og summere opp kva diskurs/diskursar som skapar mest debatt, samt korleis forholdet mellom diskursane er. Vidare vil eg sjå på om det er tilfelle der omgrepa kjem under diskusjon.

Om forholdet mellom personvern og samfunnstryggleik

Det er forholdet mellom personvern og samfunnstryggleik som har stått sentralt i debatten. I det følgjande vil eg syne på kva måte spenninga mellom desse to kjem til uttrykk i debatten. Eg vil definere desse to omgrepa som høvesvis abstrakte og konkrete omgrep, der personvern fell under førstnemnde og samfunnstryggleik under sistnemnde. I ein diskusjon kring dette forholdet er eit sentralt poeng at grensene for personvern endrar seg i tråd med omgivnadane. Personvernomgrepet kan såleis seiast å vere fleksibelt. Kor grensene skal gå og kva som vert definert som personvern vil variere, og dette bidreg til ulike oppfatningar og haldningar til innføring av auke i overvakingstiltak. Omgrepet kan òg hevdast å ha eit verdifullt og normativt tydingsinnhald ettersom det av brukarane vert refererer til ein ønskja situasjon. Omgrepet oppfyller altså, som vi kan sjå, fleire av Gallie sine kriterier for å verte oppfatta som ei essensielt omstridd omgrep. Likevel, diskusjon kring personvern handlar ikkje om rivaliserande oppfatningar, og vert difor vurdert som eit omstridd omgrep.

Svendsen hevdar at *“Krav om privatliv og personvern er i konflikt med krav om sikkerhet og effektivitet”* (2010: 23). Dette er sjølve kontroversen i debatten om datalagringsdirektivet; om spenninga mellom samfunnet si oppgåve i på den eine sida å verne borgarane mot terror og annan alvorleg kriminalitet, og på den andre sida ta vare på borgarane sitt personvern og ikkje bryte inn i deira private sfære. I det følgjande vil eg gjere greie for kva som vert lagt i desse to omgrepa, personvern og samfunnstryggleik, og kvifor det kan vere vanskeleg å halde desse opp mot kvarandre i ein debatt.

Stortingsmelding nr. 17 (2001 – 2002) definerer samfunnstryggleik som *“den evne samfunnet som sådan har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger”*. Som nemnt innleiingsvis er det lett å argumentere for kvifor vi bør innføre datalagringsdirektivet, det er lett å argumentere for kvifor vi bør fange kriminelle. I aviser kan ein lese om alt frå internasjonal organisert kriminalitet, terror som kan skje når som helst, om barnepornografi og radikalisering av islamske miljø i Noreg. Tryggleik vert i så måte eit meir konkret omgrep, noko som gjer det

lettare å argumentere for. Jo meir informasjon ein har, dess lettare vil politiet kunne spore mistenkte, skattestyresmaktene finne skattesnytarar, helsestyresmakter vil kunne forbetre og effektivisere pleie av den enkelte osv. I ei verd der politiet veit nøyaktig kor ein kvar borgar er til ei kvar tid, ville drapsmenn, valdtektsforbrytarar og ranarar kunne identifiserast relativt lett.

Personvern derimot er eit meir abstrakt omgrep som er vanskeleg å konkretisere, og kan difor vere vanskeleg å forsvare i diskusjonar. Ifølgje Svendsen (2010: 16) er ikkje personvern eit analytisk velavgrensa omgrep. *“Hvis vi leter etter en definisjon som angir nødvendige og tilstrekkelige betingelser for begrepene, vil vi antagelig komme tomhendt fra letingen”*. I ein diskusjon kring grenser for privatliv og personvern må ein ta høgde for at desse grensene endrar seg i tråd med tradisjonar, sosiale strukturar og teknologien (Svendsen 2010: 17). Personvernombgrepet har alltid vore prega av terminologisk uklårskap og motsetnadar. Sentralt i omgrepet står at

“kvalt einskilt menneske er ukrenkjeleg og har krav på respekt frå andre menneske, for eigen integritet og for fred i sitt privatliv. Personvern er såleis nært knytt til einskildindividets sitt høve til privatliv, sjølvråderett (autonomi) og sjølvutfolding” (NOU 2009:1).

Utan eit reelt personvern er det vanskeleg å førestille seg eit reelt demokrati. Den Europeiske Menneskerettskonvensjonen (EMK), artikkel 8 punkt. 1 slår fast denne retten: *”Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse”*.⁸⁵ Krav om fridom, privatliv og personvern vil alltid møtast med motargument om omsyn til tryggleik og nytte. I avvegingar av personvern mot andre omsyn hender det at omsynet til personvernet må vike. Sterkare åtgjerder mot kriminalitet, i kjølvatnet av terroråta 11.september 2001, 11.mars 2004 og 7. juli 2005, har ført til ei auke i overvåkings- og kontrolltiltak som har satt personvernomsyna under press (St. meld nr. 17 2006-07). Ifølgje Svendsen er dagens ideologiske klima slik at dei prinsipielle argumenta for liberale rettar synast å kome til kort ovanfor ein serie pragmatiske tiltak som skal løyse presserande problem, og der det ikkje er tid til å reflektere nemneverdig over korleis desse tiltaka forandrar samfunnet vi skal leve i (Svendsen 2010: 24). Vidare er det få døme på det i media, då personar som føler seg overvaka ikkje ønskjer å gå ut med dette. Georg Apenes er usikker på demokratiet si rolle i å løyse dei store oppgåvene, i og med at det føreset fleirtalsoppslutning om tiltaka. Personvern

⁸⁵ Menneskerettsloven: <http://www.lovdatab.no/all/tl-19990521-030-014.html>

er eit klassisk eksempel på dette, “*Ingen vinner valget på å love bedre personvern*” (Personvernrapporten 2010). Då er det mykje lettare å spele på frykt blant befolkninga, påstår han.

Personvernet sitt normative grunnlag ligg i at innsamla informasjon lett kan bli misbrukt og undergrave demokratiet. Ei typisk innvending mot dette er at demokratiet ikkje er særleg trua i Noreg i dag, og at ingen norsk regjering ville misbruke den slags informasjon. Likevel er det viktig at det vert formulert reglar som òg set grenser for dårlegare tider. Som sagt skal ein ikkje gå langt tilbake i tid for å finne Lund-kommisjonen sitt arbeid som blant anna dokumenterer korleis opplysningar frå Politiet si overvakingsteneste (POT) sine arkiv vart misbrukt til å skade individ og familiar (Lund et al. 1996). Som følge av den teknologiske utviklinga må ein sette grenser av omsyn til ikkje-statlege institusjonar og andre individ sin potensielle misbruk av informasjon.

Personvernkommisjonen meiner at EU sitt datalagringsdirektiv set både personvernet og ytringsfridomen på prøve. Visse om at nokon kan leite seg fram til kontaktar og rørslemønster, både i det fysiske rommet og på internett, kan vere nok til å hemme borgarar i utøvinga av sine fridomar til å samlast, ytre seg og søkje opplysningar (NOU 2009:1). Sjølv om EMK artikkel. 8 punkt. 2 opnar opp for inngrep i personvernet dersom det er naudsynt i eit demokratiske samfunn og proporsjonalt i forhold til målet som ønskjast oppnådd, meiner kommisjonen at datalagringsdirektivet er problematisk i forhold til desse prinsippa. I det følgjande vil eg gjere greie for den første diskursen i debatten, som eg her har kalla viktigheitsdiskursen.

Viktigheitsdiskursen

Denne diskursen handlar hovudsakleg om to ting. For det første dreier det som om i kva grad direktivet fører med seg store endringar med tanke på dagens eksisterande regelverk eller ikkje. For det andre er det ein diskusjon som går på forholdet mellom innhaldsdata og trafikkdata, like eins implikasjonane dette skiljet har med omsyn til personvernet.

Argument om at det er gjort før

I debatten kan ein identifisere ein diskusjon om kor omfattande datalagringsdirektivet er, og om det fører med seg store endringar i forhold til eksisterande lovverk. Tilhengjarane argumenterer med at direktivet ikkje fører med seg store endringar til dagens lovverk, og meiner at forutan noko lenger lagringstid er det ikkje store forskjellar frå dagens lovverk.

Helga Pedersen meiner debatten manglar ei faktabasert tilnærming til kva direktivet dreier seg om og ikkje dreiar seg om: ”En noe forlenget lagring av trafikkdata sammenlignet med i dag. Ingen form for lagring av innholdsdata – ingen skal kunne lese innhold i tekstmeldinger eller e-poster, ingen skal kunne se hvor man har surfet på nettet” (Dagbladet 09.11.09).⁸⁶ Ein anna som stadig argumenterer for dette er Arne Johannessen: “Det er også den same informasjonen som vert lagra i dag, som skal lagrast dersom datalagringsdirektivet vert vedteke. Den einaste skilnaden er at data skal lagrast over lengre tid” (VG 20.11.09).⁸⁷

Blant motstandarane vert påstanden om at direktivet ikkje medfører alvorlege endringar kraftig tilbakevist. Jon Wessel-Aas er kritisk til argumentasjonen om at direktivet berre dreiar seg om noko lenger lagringstid enn det som er praksis i dag. “Det dreier seg både om lagring av kommunikasjonsdata som overhodet ikke lagres i dag, og om lagring i sammenstilt form av data fra flere kilder” (Dagbladet 31.10.09).⁸⁸ Han får støtte av Georg Apenes, tidlegare leiar i Datatilsynet, som hevder spesielt Helga Pedersen og Knut Storberget sin argumentasjon er ein “monoton underkommunikasjon” av kva data som skal verte lagra. Han tilbakeviser påstanden om at det ikkje berre er ei forlenging av lagringstida for data som vert registrert allereie i dag, “men et tillegg av nye og andre opplysninger om hvor de kommuniserende befant seg når de hadde kontakt, det er lagring av data om e-post, sending og mottak av MMS og SMS-meldinger” (Dagbladet 11.11.09).⁸⁹

Forholdet mellom innholdsdata og trafikkdata

“Trafikkdata er informasjon om hvem som har kommunisert med hvem, hvor kommunikasjonen har funnet sted, når og hvordan - det omfatter altså ikke innholdet i kommunikasjonen” (VG 11.12.10).⁹⁰

I debatten vert det blant tilhengjarane framheva at lagringa omfattar trafikk- og lokaliseringsdata, *ikkje* innholdsdata. Det vert argumentert for at lagring av trafikkdata er mindre alvorleg og at det ikkje utgjør eit like stort inngrep i privatlivet som ved lagring av innholdsdata. Denne oppfatninga vert hevda å vere problematisk utifrå to grunnar, noko som gjer det naudsynt å sjå nærare på forholdet mellom innholdsdata og trafikk- og lokaliseringsdata. For det første har utviklinga innan teknologien gjort det vanskeleg å skilje mellom trafikkdata og innholdsdata, og for det andre viser det seg at det no er mogleg å lese mykje utav trafikkdata.

⁸⁶ “Det liberale samfunn”

⁸⁷ “Useriøs Ørsal Johannessen”

⁸⁸ “Nok kontroll!”

⁸⁹ “Karlson på taket”

⁹⁰ “Mer trygghet og styrket personvern”

Lilian Mitrou har skrevet eit kapittel i boka Digital Privacy (2008) kor ho tek opp problem som òg er sentrale i høve til datalagringsdirektivet. Skiljet mellom innhaldsdata og trafikkdata har tradisjonelt vore representert ved skiljet mellom “content” og “envelope”. Tradisjonell kommunikasjon, ved post og brev, gjer det lettare å skilje mellom desse. “Content” vert sett på som å ha større innblanding i privatlivet til folk ved at ein òg kan lese informasjonen i kommunikasjonen, medan “envelope” symboliserer ein konvolutt der ein berre kan lese mottakar og avsendar, noko som utgjer eit mindre inngrep i privatlivet. Mitrou argumenterer for at denne tradisjonelle terminologien ikkje er så godt eigna i den nye teknologiske verda, ettersom det tradisjonelle skiljet er mindre tydeleg i eit moderne nettverkssamfunn. Spesielt vanskeleg er det å skilje mellom innhaldsdata og trafikkdata på internett. Diskusjonen kring dette skiljet, om det er overvaking eller ikkje, har vore gjenstand for konflikt i debatten.

Direktør i Datatilsynet, Bjørn Erik Thon, er blant dei som meiner skiljet mellom innhaldsdata og trafikkdata er problematisk. Han tykkjer tilhengjarane sin argumentasjon om at EU sitt datalagringsdirektiv ikkje vil føre til at innhaldet vert avslørt ikkje er korrekt. Grunngevinga for denne påstanden er at lagringa av avsendar og mottakar av e-postar som direktivet tillèt opnar opp for sær mykje info om folk sitt privatliv. Like eins kan innhaldet lett verte avslørt, i alle fall indirekte. Til tross for at ein ikkje vil få tilgang til innhaldet i ein e-post, kan ein likevel lese mykje utav “sendt-kurver” i e-posten, som til dømes post@fedmeoperasjon.no, medlem@skeivungdom.no (Aftenposten 29.01.11).⁹¹

Utviklinga innan teknologien har òg gjort at nytteverdien av analyse av trafikkdata er ekstremt høg, ettersom:

“The retention of such traffic data – as opposed to the actual content of telecommunications – allows whoever has access to it to establish who has communicated with whom and at what time. In the case of mobilphones, the geographical movements of the owner can be tracked as well. The analysis of traffic data may reveal details of a person’s political, financial, sexual, religious stance, or other interests” (Breyer 2005: 365).

I så måte kan det diskuterast om lagring av trafikkdata utgjer eit mindre inngrep i privatlivet enn lagring av innhaldsdata. Eitt av argumenta til motstandarane til direktivet er at lagring fører til overvaking av borgarane. Stortingsrepresentant Bård Hoksrud (Frp) hevdar at millionar av menneske vil bli avlytta ved innføring av direktivet (Aftenposten 13.04.10). Knut Storberget på si side meiner Hoksrud driv med feilinformasjon med denne påstanden, og

⁹¹ “Lagring røper innhold”

underbyggjer dette med å presisere at det er berre innhaldsdata som skal lagrast og at ingen vil bli avlytta (Aftenposten 23.04.10).⁹²

Eg vil ikkje gje meg ut på å diskutere om direktivet fører med seg store endringar til det eksisterande lovverket, eller om det er overvaking eller ikkje, men vi kan slå fast at skiljet som direktivet legg opp til ikkje er så openbart og er gjenstand for diskusjon og konflikt i debatten. Etter å ha gjennomgått debattinnlegga kan vi sjå at denne diskursen er til stades i debatten, men det er ikkje den diskursen som synast å ha skapt mest konflikt. Likevel er det sannsynleg at dei ulike haldningane til kor vidt direktivet medfører inngripande endringar med tanke på personvernet implisitt er til stades i dei andre diskursane. Like eins spelar dei ulike oppfatningane av forholdet mellom trafikk- og innhaldsdata inn på synet til korleis direktivet påverkar personvernet, rettsstaten og demokratiet.

Den pragmatiske diskursen

Denne diskursen handlar om kor vidt datalagringsdirektivet er eit nyttig verktøy for politiet i å motverke terror. Målet direktivet er meint å hjelpe mot, nedkjemping av terror og annan alvorleg kriminalitet, er det utbreidd semje om er bra. I så måte kan ein seie at målet er fastlagt og det er ikkje usemje kring dette. Diskusjonen dreier seg heller om midla; kva som er den mest effektive måten å nå målet på. Diskusjonen går på i kva grad ein kan vise til empirisk og/eller erfaringsbasert kunnskap for nytten av direktivet.

Politiet, PST og Kripos har gått ut i debatten og argumentert for datalagringsdirektivet og det dei meiner er eit verdifullt og nødvendig verktøy i kampen mot kriminalitet. I ei undersøking gjort av Kripos kom det fram at politiet i 2008 bad om trafikkdata i 50 % av alle alvorlege straffesaker (drap, grove ran, narkotika, voldtekt, overgrep mot barn). Ass. Sjef i Kripos, Ketil Haukaas, hevdar at i 80 % av desse sakene hadde trafikkdata stor tyding for etterforskinga. Og til dømes i Orderud-saka og Nokas-saka var trafikkdata heilt avgjerande (Aftenposten 17.03.10).⁹³ Apenes på si side avkreftar desse påstandane og kalla dei for aktiv villeiing frå tilhengjarane si side (Morgenbladet 24.03.10).⁹⁴ Han er ikkje imot å bruke kommunikasjonskontroll i samband med etterforsking av saker. Det datalagringsdirektivet handlar om er, ifølgje Apenes, å samle inn gigantiske mengder av informasjon om uskuldirge menneske sin bruk av telefon. Også Bjørn Erik Thon (Dagbladet 06.12.10)⁹⁵ er skeptisk til

⁹² "Ingen vil bli avlyttet"

⁹³ "Utan datalagring blir Norge kriminell frihavn"

⁹⁴ "Uten tilsyn"

⁹⁵ "Datalagring uten angrevert"

effekten av direktivet ettersom stadig mindre av trafikkdata vert omfatta av det. Han viser til at omtrent 60 % av nordmenn delar personopplysningar på facebook, vi ringer på skype og brukar gmail eller hotmail. Dette er type datatrafikk som ikkje vert omfatta av direktivet og dette veit dei mest kriminelle. Riksadvokat Tor Aksel Busch meiner datalagringsdirektivet må innførast fordi trafikkdata er eit avgjerande verkemiddel, og fordi politiet vil miste tilgang utan lagringa som direktivet legg opp til. Dette argumentet grunnjev han med at dagens lagringspraksis vil bli endra når faktureringsgrunnlaget skifta frå faktisk bruk til tilgang (VG 23.04.10).⁹⁶

I etterkant av terrorhandlinga i Stockholm⁹⁷ kom det ei rekkje innlegg som diskuterte effekten av direktivet. Det starta med at Justisminister Knut Storberget uttalte at politiet sine moglegheiter til å etterforske og forhindre terroraksjonar er i ferd med å verte for dårlege fordi dei er gått ut på dato. Per Sandberg (FrP) går i Aftenposten (13.12.11) til angrep på Storberget sin argumentasjon og meiner han driv eit “*kynisk spill om støtte til datalagring*”,⁹⁸ og er kritisk til at Storberget brukar terrorhandlinga i Stockholm for å vinne politisk støtte til datalagringsdirektivet samt få aksept til å overvake alle menneske i Noreg. Han understreker vidare at “*DLD er ikke noe vidunderverktøy i kampen mot terror, og gevinsten langt fra rettferdiggjør at hele befolkningen skal få sin bruk av mobiltelefon, e-post og internett registrert og lagret*”. Også Anders Brenna, leiar i kampanjeorganisasjonen “Stopp Datalagringsdirektivet”, reagerte sterkt på Storberget sin argumentasjon. “*Dette er populistisk skremselspropaganda av verste sort*” (NRK.no 13.12.10).⁹⁹ Vidare hevda han at Storberget skremmer folk til å tru at med mindre vi innfører direktivet i Noreg, vil vi risikere liknande angrep her til lands. Bjørn Erik Thon meiner i likskap med dei andre at å bruke ein reell sak for å byggje opp under argumentasjonen vert veldig populistisk. Vidare presiserer han at når slike handlingar skjer i eit land som har strengare reglar ved lagring av trafikkdata, så vert denne koplinga ganske fjern (NRK.no 13.12.10).

Etter å ha lest gjennom debattinnlegga har eg registrert at dette er ein av dei diskursane det har vore mest diskusjon kring, og som har bidrege til den høge temperaturen i debatten. Konflikten her handlar om effekten av direktivet, om det er eit nødvendig verkemiddel for å nedkjempe terrorverksemd eller ikkje. Konfliktnivået er av ei meir pragmatisk art heller enn diskusjonen om det normative innhaldet. Tilhengjarane argumenterer for at direktivet er

⁹⁶ ”Viktig verkemiddel”

⁹⁷ 11. desember 2010 - 28 år gammel mann sprengte seg sjølv i lufta midt i Stockholm

⁹⁸ “Mener PST er for dårlig rustet til å forhindre terror”

⁹⁹ “Dette er populistisk skremselspropaganda av verste sort”

nødvendig i nedkjempinga av alvorleg kriminalitet, og viser til døme der slik lagring har vore nødvendig for oppklaring av saker. Motstandarane på si side etterlyser dokumentasjon på at direktivet verkar utifrå hensikta. I det følgjande vil eg gjere greie for dei tre siste diskursane; rettsstat, demokrati og suverenitet. Desse tre omgrepa er som vi har sett essensielt omstridde, det vil seie at dei har eit normativ innhald og kan definerast på ulike måtar. Eg vil difor først gjere greie for ulike måtar å oppfatte desse omgrepa på, for å så sjå om omgrepa kjem under diskusjon i debatten.

Rettsstatsdiskursen

Rettsstaten er eit konstituerande prinsipp som er respektert innan dei fleste liberale demokratiske rettsstatar. Prinsippet om rettsstaten er utvikla av liberale teoretikarar og i deira auge var ikkje lova noko som haldt individet tilbake, tvert imot garanterte lova individet sin fridom. Den fundamentale hensikta med lova er å verne individet mot vilkårlege inngrep frå staten og frå kvarandre (Heywood 2004: 154). Legalitetsprinsippet er grunnleggjande for rettsstaten. Dette føre med seg at den utøvande makta aldri kan gripe inn ovanfor eller dømme eit land sine borgarar utan å ha rettsleg heimel til dette. Statsmakta må vere bygd på rettsreglar og bunden av retten. Vidare må det vere proporsjonalitet ved staten si bruk av makt ovanfor borgarane samt skrankar for fleirtalet sin moglegheit til å gjere inngrep i borgarane sine sivile og politiske rettar (Heywood 2004: 154-156). Borgarane skal kunne gjere alt dei ønskjer så lenge det ikkje bryt med gjeldande rettsreglar. Andre hovudelement som må vere til stades i ein rettsstat er representativt folkestyre og maktfordeling mellom lovgjevande, utøvande og dømmende makt.

Jeremy Waldron tek i sin artikkel¹⁰⁰ i bruk Gallie sitt rammeverk på rettsstatsomgrepet. Bakgrunnen for dette var frustrasjon over at “rettsstaten” vart hyppig referert til av begge leirar etter det amerikanske presidentvalet i Florida i 2000.¹⁰¹

“As political philosophers, we like to keep our armory of concepts in good shape; (..) So there are bound to be alarm-bells ringing in analytic circles when a term like “the Rule of Law” is invoked so frequently on so many sides of so many issues in a fraught political debacle” (Waldron 2002: 148)

Han hevdar vidare at å vurdere rettsstaten som essensielt omstridd er både *“interesting and fruitful”* (Waldron 2002: 148). Rettsstatsomgrepet har eit normativt tydingsfullt innhald, då det av brukarane av omgrepet refererer til ein ønska situasjon. Når det gjeld Gallie sitt krav om

¹⁰⁰ Waldron 2002: “Is the rule of law an essentially contested concept (in Florida)?”

¹⁰¹ Presidentvalet mellom George Bush og Al Gore, som måtte til USAs Høgsterett før det vart avgjort i favør George Bush. Dommen sin juridiske haldbarheit er forøvrig omstridd.

kompleksitet og usemje kring omgrepet sitt deskriptive innhald, meiner Waldron at det er ein del som alle er samde i medan andre delar av omgrepet er omstridd. Til dømes viser han til Lon Fueller si åtte punktts liste med kriteria som eit velfungerande rettssystem bør ha. Sjølv om andre har kome opp med alternative kriteria tek dei utgangspunkt meir eller mindre i dei same kriteria som Lon Fueller, berre presentert på ein litt annleis måte. Det dreier seg ikkje om *rivaliserande* oppfatningar (Waldron 2002: 155). Andre delar av rettsstatsomgrepet, som går på korleis eit politisk system på best mogleg måte kan organiserast, der det er lova og ikkje personar som skal styre, meiner han dreier seg om meir rivaliserande oppfatningar.

Fleire av hovudelementa som bør vere til stades i ein rettsstat vert hevda å vere utfordra ved datalagringsdirektivet, og med EØS-avtalen meir generelt. Som følgje av den auka makt som er blitt gjeve til domstolane har maktfordelingsprinsippet vorte satt under press. Stortinget og den utøvande makt vert utfordra av domstolane på ulike måtar. For det første er EØS-avtalen uklar og komplisert, noko som gjev domstolane større rom for fortolking. For det andre har domstolane fått auka kompetanse til å overprøve Stortinget sine vedtak. Vidare vert mykje av domstolane si auka makt forvalta på eit overnasjonalt nivå. EFTA-domstolen vart oppretta gjennom EØS-avtalen og skal fungere som den høgste ankeinstans. Domstolen skal innrette seg etter EU-retten og EU-domstolen sine avgjersler, det vil seie at dei norske domstolane i røynda er underlagt den rettsorden som har utvikla seg innan EU, utan norsk medverknad (Blichner 2008: 358).

For det andre aktualiserer datalagringsdirektivet legalitetsprinsippet, i kva grad styresmaktene kan gjere inngrep i borgarane sine sivile og politiske rettar. Med utgangspunkt i at rettsstat er eit essensielt omstridd omgrep, har eg formulert ei forventning om at aktørane i debatten har uklare oppfatningar av kva ein rettsstat er. Ulik bruk og vektlegging av rettsstasprinsippa kan bidra til å forklare dei ulike haldningane. I det følgjande vil eg sjå nærare på korleis rettsstatsdiskursen kjem til syne i debatten. Rettsstatsdiskursen dreiar seg om borgaren som privat individ som har rettar gjennom konstitusjonen. For å vere eit suverent individ i eit demokrati er det fleire rettar som må inkluderast. Legalitetsprinsippet, som nemnt ovanfor, er eit viktig kriteria her. I debatten om datalagringsdirektivet er det særleg retten til å ha ei eiga privat sfære og klare grenser for styresmaktene sitt inngrep i denne sfæren som vert diskutert.

Tilhengjarane til direktivet argumenterer med konkrete eksempel og spelar på frykta for terror, alvorleg kriminalitet eller barneporno i argumentasjonen sin. Det er argumentasjon imot som er vanskeleg. Som vi har sett tidlegare er personvern eit prinsipp som er vanskeleg å konkretisere. For å nå inn til striden si kjerne og syne korleis overvaking kan gripe inn i individet si private sfære, vil eg vise til Jeremy Bentham sin teori om *panoptikon*. Bentham utforma ei fengselsbygning som han kalla panoptikon, der ein vaktar kunne observere alle fangane utan at dei var i stand til å vite om dei vart observert eller ikkje. Tanken bak dette var at fangane til ei kvar tid ville oppføre seg slik fengselsleiinga ønska dersom dei ikkje kunne vite om dei vart observert eller ei. Bentham skildra dette som ein ny måte å få makt over sinna på (Hay 2002: 191). Poenget hans var at når vi veit at det er ein moglegheit for at vi vert overvaka så vert òg vårt forhold til oss sjølve forandra. Vi byrjar å overvake oss sjølv og vår eiga åtferd, og mistar dermed ein avgjerande del av vår fridom.

Eit argument som har vore synleg blant tilhengjarane er at dersom ein ikkje har noko å skjule har ein heller ingenting å frykte ved innføringa av direktivet. Dette er eit argument som ifølgje Lars Fr. H. Svendsen er basert på ein falsk dikotomi. Argumentet føreset at enten har ein gjort noko gale og bør dermed avslørast, eller så har ein ikkje gjort noko gale og det er heller ikkje noko gale som kan avslørast. Svendsen (Aftenposten 23.03.10)¹⁰² er blant dei som hevdar at sjølv om ein ikkje har gjort noko gale ut ifrå moralske standardar kan det vere grunnar til at ein ikkje vil at andre skal ha innsyn i visse ting. Til dømes kan det vere at ein synast noko er så pinleg at ein ikkje vil at andre skal vite om det. Han viser til ei tysk undersøking (forsa 2008) der over halvparten av dei spurte svarte at dei ville unngå å bruke telefon til å kontakte psykolog, rusrådgiving eller ekteskapsrådgiving på grunn av datalagringsdirektivet.

Personvernet vert ofte forsvart utifrå moglegheita for misbruk av informasjon. Tilhengjarane argumenterer for at lagring skal skje i trygge rammer. Blant anna påstår Justisminister Storberget at datalagringsdirektivet vil føre til "*en betydelig skjerpelse av regelverket – og en styrking av personvernet*" (VG 27.12.10).¹⁰³ Dette grunngjev han med at det vil bli strengare å få tilgang til data ved innføringa av direktivet. Justisdepartementet føreslår at det må liggje til grunn ein mistanke om ei alvorleg straffbar handling med ei strafferamme på minst fire år for å få tilgang, i motsetnad til dagens praksis som gjev tilgang ved oppmoding til Post- og teletilsynet. Svendsen (som for øvrig òg tek utgangspunkt i panoptikon) avfeiar denne

¹⁰² "Å overvåke seg selv"

¹⁰³ "Vi styrker personvernet"

argumentasjonen når han meiner eit meir grunnleggjande personvernomsyn er at omfattande overvaking endrar vårt forhold til oss sjølv og andre. *“Hvis alt du foretar deg kanskje blir observert og registrert, vil du bli forsiktig med hva du foretar deg. Uten en sfære fri for andres innsyn og inngrep, vil ikke frihet og individualitet la seg danne og opprettholde”* (Aftenposten 23.03.10).¹⁰⁴

Michael Tetzschner fangar opp dei to ulike ståstadane i debatten med følgjande innlegg: *“Rettsikkerheten i et liberalt demokrati er ikke bare til for å beskytte borgerne mot kriminelle handlinger, men skal også sikre borgernes fundamentale rettigheter i henhold til nasjonal lov og internasjonale menneskerettigheter. En av disse rettighetene er retten til en egen privat sfære og til selv å kunne kontrollere når, hvordan og hvor mye informasjon om egen person som spres til andre parter”*(Aftenposten 08.03.10).¹⁰⁵

Tilhengjarane verkar til å argumentere med utgangspunkt i at rettstryggleika skal verne borgarane mot kriminelle handlingar. Motstandarane til direktivet argumenterer først og fremst med utgangspunkt i at ein må sikre individet eit mest mogleg fritt livsrom, retten til eit privatliv. Nikolai Astrup og Torbjørn Røe Isaksen meiner at: *”En av rettsstatens fremste prinsipper er at vi er uskyldige inntil det motsatte er bevist. Datalagringsdirektivet utfordrer dette prinsippet”* (VG 06.04.10).¹⁰⁶ Arne Johansen meiner direktivet vil styrke rettstryggleika ettersom det vert lettare å prova ikkje berre kven som er skuldig, men òg kven som er uskuldig. *“Ein skal og huske at trafikkdata bidrar til personvernet, fordi det gjer det lett å sjekka folk ut av saker”* (Aftenposten 20.12.10).¹⁰⁷ Bjørn Erik Thon er kritisk til at dette argumentet vert brukt som eit forsvar for personvernet og hevdar at *“prinsippet om at ingen skal trenge å bevise sin uskyld må fastholdes”* (Dagbladet 06.12.10).¹⁰⁸ Han stiller seg kritisk til at politiet skal trenge meir overvaking for at uskyldige skal kunne gå fri. Personvernkommissjonen har òg vist syn skepsis til datalagringsdirektivet og meiner det setje både ytringsfridomen og personvernet på prøve (NOU 2009:1).

Helga Pedersen sitt innlegg i Dagbladet, der ho hevda at *“(..)vi tillater oss å inkludere potensielle ofre for kriminalitet i vårt bilde av det liberale samfunn. Uten et målrette arbeid for å beskytte de aller*

¹⁰⁴ “Å overvåke seg selv”

¹⁰⁵ “Politiet står ikke hjelpeløse”

¹⁰⁶ “Nei til overvåking”

¹⁰⁷ “Unødvendig skremsel”

¹⁰⁸ “Datalagring uten angrerett”

mest sårbare, gir begrepet lite mening” (09.11.09)¹⁰⁹, gjorde at det liberale rettsstatsomgrepet kom under diskusjon i debatten. Kierulf og Paarup Michelsen meiner Pedersen med dette viser *“fravær av forståelse for det liberale og faktisk presisjon”* (Dagbladet 12.11.09).¹¹⁰ Dei meiner at datalagringsdirektivet representerer spenninga mellom fridom og kontroll som er vedvarande i ein rettsstat. Rettstryggleika vår kan ikkje bli teke vare på utan at fridomen vår vert sikra mot angrep på denne fridomen.

Trine Skei Grande svarte på Pedersen sitt innlegg ved å hevde at det var “et politisk bomskudd” av Pedersen å bruke det liberale samfunn som argument for datalagringsdirektivet (Dagbladet 17.11.09).¹¹¹ *“Det å skulle lagre informasjon om kontakt mellom mennesker som ikke er mistenkt for noe kriminelt bryter med liberale rettsprinsipper og griper inn i yttingsfriheten”*

Som vi kan sjå av sitata ovanfor er det ikkje berre konflikt om direktivet og korleis det verkar inn på rettsstaten sine prinsipp som står sentralt i debatten, men òg kva som ligg i rettsstatsomgrepet. Det vert synleg at dei ulike deltakarane i debatten har ulik bruk og vektleggje rettsstatsprinsippa ulikt. På bakgrunn av dette vert det nyttig å vurdere rettsstat som eit essensielt omstridd omgrep. Det hjelper meg i å forstå kjernen i konflikten, og korleis begge sider i debatten kan forsvare sine haldningar med referanse til rettsstatlege prinsipp. Denne diskursen bidreg til konfliktnivået i debatten, både når det gjeld språkleg kompleksitet og innverknad direktivet har på rettsstaten. Etter mi vurdering er dette ein av den mest framtrekande debatten og den diskursen som skapar det høgaste konfliktnivået.

Demokratidiskursen

Demokrati vert i litteraturen sett på som eit av dei mest utvitydige døma på essensielt omstridd omgrep. Usemje kring demokratiomgrepet dreier seg ikkje berre om kva eit demokrati er og ikkje er, men òg kva som gjer demokrati til eit demokrati. Usemje blant dei som definerer demokrati utifrå formelle valkanalar og dei som legg fokus på til dømes dei sosiale elementa, dreier seg om usemje kring essensen i eit demokrati (Waldron 2002: 149). Men for å oppfylle Gallie sitt krav for å verte klassifisert som essensielt omstridd må det i tillegg til å vere komplekst og ha eit normativt innhald. I ein diskusjon kring demokrati vil aktørane forsvare og kritisere ulike oppfatningar av demokrati. Ei oppfatning går til dømes på

¹⁰⁹ “Det liberale samfunn”

¹¹⁰ “Misforstått liberalitet”

¹¹¹ “Skremmende holdninger”

formelle valkanalar og sivile rettar, ei anna på økonomisk likskap, medan ei tredje går på grasrot deltaking og deliberasjon blant borgarane (Waldron 2002: 150).

Andrew Moravcsik presenterer i sin artikkel¹¹² fire tradisjonar som dei fleste diskusjonar kring overnasjonale organisasjonar sin demokratiske legitimitet tek utgangspunkt i, og som alle er normative ideal av demokratiomgrepet. Eg meiner vi i debatten om datalagringsdirektivet kan sjå at aktørane har nokre av desse tradisjonane som bakteppe for sine haldningar i debatten. I det følgjande vil eg kort gjere greie for dei ulike tradisjonane, desse er den 1) libertarianistiske, 2) pluralistiske, 3) sosialdemokratiske og 4) deliberative oppfatninga.

Den *libertarianistiske*¹¹³ oppfatninga ser på det politiske system som ein måte å verne om individuelle rettar og fridomar. Den byggjer på ei klassisk liberal tilnærming datert tilbake til John Locke, som meinte demokratiske rettar var eit middel for å avgrense styresmaktene si makt. Denne tilnærminga syner seg i debatten om datalagringsdirektivet. Motstandarane til direktivet er, som vi skal sjå seinare, skeptisk til innføring då dei meiner auka lagring og overvaking vil ha ein negativ effekt på borgaren som politisk deltakar i demokratiet. For å avgrense styresmaktene si makt og halde dei under kontroll er det naudsynt med aktive, maktkritiske og engasjerte borgarar. For å oppretthalde dette er det viktig med tillit, at ein stoler på styresmaktene, elles vil ein kunne oppleve at borgarane ikkje tør å ytre seg i frykt for at det kan bli brukt mot ein ved eit seinare tidspunkt. Pressa si kjeldekritikk og legar sine pasientjournalar vert trekt fram som døme her. Den *pluralistiske* tilnærminga har fokus på avgjersletakarane si ansvarskjensle. Det politiske system har demokratisk legitimitet såframt det sikrar at kvart individ har lik moglegheit til å påverke den offentlege politikken. Det er på denne bakgrunn at fleire stiller seg kritiske til internasjonale organisasjonar, ettersom dei er for store og for langt unna veljarane til at dei skal kunne ha reell innflytelse. EØS-avtalen spesielt er under kritikk på dette grunnlag, då norske borgarar må innrette seg etter lover og reglar frå EU utan reell innflytelse.

Den *sosialdemokratiske* oppfatninga av demokrati ser på politiske institusjonar som eit naudsynt middel for å motverke dei kapitalistiske økonomiane sin konsentrerte rikdom. I

¹¹² "Is there a "Democratic Deficit" in World Politics? A framework for Analysis (2004)

¹¹³ Libertarianisme kan sjåast på som ei avgrein av liberalismen. Generelt kan libertarianismen sjåast på som ein streng fridomsfokuserd politisk retning, med stor vekt på dei negative politiske rettane framfor til dømes likskap. Forskjell mellom liberalister og libertarianister vil vere at liberalisten ikkje set mennesket sin fridom foran lov og orden. Liberalister anerkjenne rettsstaten og den tryggleiken den sørger for, medan libertarianisten har eit meir statsfiendtleg perspektiv, ein trong til ekstrem grad av fridom (Heywood 2004: 337).

motsetnad til den liberale tilnærminga der fridom vert verdsett over likskap, set den sosialdemokratiske oppfatninga likskap før fridom. Ei siste tilnærming til demokrati er den *deliberative*. Denne ser på politiske institusjonar som eit middel for å sikre like moglegheiter for deltaking og representasjon, like eins som eit middel for å forbetre borgarane sin politiske kapasitet. Aktørar med denne tilnærminga meiner politiske institusjonar må oppmuntre og fremje meiningsfull og effektiv deltaking, slik at ein kan få aktive, opplyste, tolerante og engasjerte borgarar (Moravcsik 2004: 7). Kritikken blant tilhengjarane til denne tradisjonen er skepsis til overnasjonale institusjonar då dei meiner dei bidreg til å skape ein passiv og misnøgd offentlegheit.¹¹⁴

Dei fleste analyser av demokrati byggjer, ifølgje Moravcsik, på ein eller fleire av desse tilnærmingane. Kva demokratimodell ein tek utgangspunkt i har tyding for haldningar til i kva grad det eksisterer eit demokrati internasjonalt. Diskusjonen hans fokuserer på medlemsland i EU, men kan hevdast å vere gjeldande òg for Noreg, ettersom EØS-avtalen gjer at medlemsstatane må gje frå seg demokratisk legitimitet og suverenitet til overnasjonale organ. Moravcsik presenterer eit alternativt og meir optimistisk syn enn det som er vanleg ved EU sin demokratiske legitimitet.

Alle tilnærmingane presentert ovanfor er normative ideal av demokrati som ikkje er oppfylt i nokre demokrati i dag. Moravcsik meiner ei slik isolert og idealtilnærming til overnasjonale institusjonar sin demokratiske legitimitet har lite for seg slik samfunnet er organisert i dag (2004:8). Poenget hans er at ein må ha eit meir realistisk utgangspunkt for å vurdere demokratisk legitimitet. Demokrati er eit fleksibelt omgrep, med dette meinast at demokratiske standardar og kva løysing som vert vurdert som den beste vert modifisert og endra i lys av endringar i omgivnadane. Den stadig aukande globaliseringa har gjort at det nasjonalstatlege demokrati er utilstrekkeleg for å løyse problem som går på tvers av landegrensene, og dette har auka behovet for samarbeid på tvers av nasjonalstatar. Terrorangrepa 9/11 har til dømes aktualisert trongen for meir overnasjonalt samarbeid når det kjem til kriminalitetsnedkjemping. På bakgrunn av dette kan ein sjå på internasjonale institusjonar som eit forsøk på å finne demokratisk legitimitet i ei verd kor vi vert påverka av kvarandre i stadig større grad (Blichner 2008).

¹¹⁴ For ein diskusjon kring EU sin demokratiske legitimitet og problem med å skape ein felles offentleg debatt, sjå Eriksen & Fossum 2002.

Demokratidiskursen kan delast inn i to diskursar. For det første er det ein diskusjon som går på korleis innføringa av datalagringsdirektivet vil påverke demokratiet; kva er dei konkrete konsekvensane av direktivet og kva farar stiller vi demokratiet ovanfor dersom direktivet vert innført? Her er det som vi skal sjå stor usemje blant aktørane i debatten. For det andre har ein spørsmålet knytt til sjølve prosessen og i kva grad den er demokratisk eller ei.

Kierulf viser i sitt innlegg at datalagringsdirektivet sin logikk er øydeleggjande for eit fritt samfunn. Ho meiner at ved å innføre pliktig lagring av alle borgarane sine trafikkdata bryt direktivet med rettsstaten sin grunnregel om at ein kvar borgar er uskyldig inntil det motsette er bevisst. Mistanken om at ein kvar borgar er ein potensiell forbrytar kan vere øydeleggjande på mange måtar. Kierulf viser til dømes til at *“legers utveksling av pasientjournaler, journalisters kildekontakter, advokaters klientforhold, nye partidannelser, lovlige aksjonsgrupper og annen helt legitim samhandling blir potensielt skadelidene, fordi vi skal ta de få som faktisk gjør noe galt”* (VG 10.11.09).¹¹⁵

Ketil Lund viser til den Europeiske menneskerettsdomstolen i Strasbourg som hevdar at overvaking har ein nedkjølande effekt på menneske si lyst til å samlast, ytre seg og søkje informasjon, noko som er naudsynte føresetnadar i eit demokrati. Spesielt vil dette ramme journalistar som søker kjelder for konfidensielle opplysningar om staten og andre maktstrukturar si verksemd. Mogleg misbruk er politisk viktig, og spelar inn på tillita til styresmaktene. *“Opplysninger forvaltes i lukkede systemer, noe som innebærer reell fare for misbruk, men også for generell utrygghet, for rykter og spekulasjoner”* (Morgenblandet 26.03.10).¹¹⁶ Dette har vist seg historisk ved Lund-Kommisjonen sin rapport frå 1996 som avdekkja omfattande og ulovleg overvaking av venstreradikale grupper gjennom fleire tiår. Apenes er òg kritisk til dette og hevdar at *“massiv overvåking river opp tilliten i samfunnet”* (Morgenbladet 19.03.10).

Datalagringsdirektivet vert òg kritisert med utgangspunkt i det som Moravcsik kallar den pluralistiske tilnærminga. Det dreier seg her om i kva grad prosessen er demokratisk. Tilhengjarane til denne oppfatninga ser på det politiske system som demokratisk såframt alle har lik moglegheit til å påverke prosessen. Som nemnt i kapittel to er norske borgarar sine moglegheiter for påverknad i prosessen redusert ved at vi ikkje er fullverdig medlem av unionen. Direktiv får alltid politisk handsaming i ettertid i Noreg, som følgje av dei

¹¹⁵ “Registrerte tilbakeskritt”

¹¹⁶ “Ikke stort å være redd for”

mekanismane som er føreskriven i EØS-avtalen. Paal Frisvold tek utgangspunkt i dette når han i sitt innlegg (VG 29.04.10)¹¹⁷ kjem meg eit fråsegn om at Stortinget bør utsetje handaminga av EU-direktivet. Han viser til at debatten om datalagringsdirektivet er prega av at konsekvensane er omdiskuterte og uklare. I tillegg synleggjer debatten kor marginalisert Noreg vert når vi har valt å stå utanfor det europeiske samarbeidet. ”*Det store demokratiunderskuddet som oppstår når Norge alltid tar debatten etter at EUs beslutningsorganer har avgjort, er en fare for tilliten til demokratiet*”.

Med utgangspunkt i at demokrati er eit essensielt omstridd omgrep venta eg at diskusjon kring omgrepet sitt innhald ville vere ein av konfliktane i debatten. Så langt eg kan sjå har ikkje sjølve demokratiomgrepet vore under særleg diskusjon. Konfliktnivået dreier seg helst om datalagringsdirektivet sin innverknad på demokratiet, og kor vidt det er bra eller ikkje. Diskusjonen om det store demokratiunderskotet og Noreg sitt forhold til EU har ikkje vore tydeleg diskutert.

Suverenitetsdiskursen

Den tradisjonelle nasjonalstatsmodellen som utvikla seg etter Westfalen traktaten i 1649 innebar eit klart skilje mellom nasjonale og internasjonale sfærar. Statane var suverene einingar som hadde legitim monopol på valdsmakt innan eigne grenser. Vidare hevda traktaten at statane ikkje hadde rett til å blande seg inn i andre statar sine religiøse og ideologiske styringsforhold (Held 1999). I dagens globaliserte¹¹⁸ samfunn kan ein hevde at statane og den tradisjonelle oppfatninga av suverenitet er utfordra, og suverenitet vert i dag tolka på ulike måtar. I følgje Samantha Besson (2004) er suverenitet ikkje berre eit komplekst omgrep, men òg essensielt omstridd. Ho hevdar at suverenitet har eit normativt tydingsfullt innhald då det inneheld fleire verdier i forhold til korleis ein skal vurdere politiske system sin legitimitet. Desse verdiane inkluderer mellom anna demokrati, menneskerettar, likskap og medavgjerdsrett. Suverenitet kan òg hevdast å ha eit komplekst innhald ettersom det er mange ulike oppfatningar av kva som ligg i omgrepet, i motsetnad til eit enkelt omgrep som til dømes ein stol (Besson 2004: 8). Eg vil i det følgjande vise til ulike tolkingar av suverenitetsomgrepet som kan tenkast å vere sentrale i debatten om datalagringsdirektivet og meir generelt i debattar kring EØS-avtalen og Noreg sitt forhold til EU (Blichner 2008). Summert opp kan ein seie at direktivet utfordrar 1) statssuvereniteten, 2) folkesuvereniteten og 3) det suverene individ.

¹¹⁷ ”Utsett direktivet”

¹¹⁸ Globalisering skildrar ein verdssituasjon med auka flyt over landegrenser, der det ikkje er ein enkelt prosess, men eit komplekst system med politiske, økonomiske og kulturelle dimensjonar.

Ein definisjon av suverenitet er knytt til kontrollen over eit territorium (Blichner 2008: 361). Føllesdal (i Claes & Tranøy 1999) definerer suverenitet som “*offentlige myndigheters reelle evne til å fremme sine selvvalgte målsettinger gjennom selvvalgt politikk, iverksatt innenfor selvvalgte institusjonelle rammer*”. Heywood skil mellom intern og ekstern suverenitet. Intern suverenitet dreier seg om interne forhold innan staten, kor den absolutte makta er lokalisert. Ekstern suverenitet dreier seg om staten si rolle i det internasjonale samfunn, og i kva grad den er i stand til å opptre som ein sjølvstendig og autonom aktør (Heywood 2004:90). I dette ligg det eit prinsipp om ikkje-innblanding eller ein rett til å inngå traktatar med andre statar. Dette vert påverka ved at Noreg har slutta seg til EØS-avtalen, der EU-retten har førerang i forhold til norsk rett i mange tilfelle. I saken om datalagringsdirektivet har derimot staten moglegheit til å reservere seg mot direktivet og i så måte behalde sjølvrådetretten. Om vi skal bruke reservasjonsretten for første gong i EØS si historie har vore debattert, og oppfatningane varierer.

I tillegg til den statlege suvereniteten er det òg viktig å få med kor den politiske makta i desse suverene statane kjem ifrå. Folkesuverenitet vert blant anna definert som “*et suverent folk bundet sammen av en konstitusjon og definert som folk gjennom sin frivillige oppslutning om denne*” (Blichner 2008: 363). Folkesuverenitetsprinsippet inneber at makta skal stamme frå folket sjølv. Datalagringsdirektivet utfordrar dette ved at det vart etablert gjennom EU utan det norske folk si medverknad. Tanken om det *suverene individ* er òg ein viktig del av suverenitetsomgrepet. For å kunne vere eit suverent individ i eit demokrati er det fleire rettar som må inkluderast. Blant dei viktigaste her er retten til privatliv og ytringsfridomen. Det er særleg retten til privatliv som står sentralt i debatten om datalagringsdirektivet, samt retten til å bli verna mot kriminalitet. Desse to rettane er ikkje alltid like lett å balansere, noko datalagringsdirektivet er eit godt eksempel på.

Erik Oddvar Eriksen hevdar at debatten på Stortinget ikkje dreier seg om sjølvve datalagringsdirektivet, men om Noreg sitt forhold til EU og kva manøvreringsrom ein har i forhold til det politiske samarbeidet i Europa (Dagbladet 21.04.10).¹¹⁹ Haldninga ved EF/EU-folkeavstemmingane var at nordmenn ikkje skulle styrast av andre lover enn dei som dei fatta sjølvve. Eriksen etterlyser det folkelege mandat for politikken som vert ført, og viser til at i

¹¹⁹ “Snikeuropeiseringen av Norge”

striden om datalagringsdirektivet er norske borgarar rørt på områder som har lite med nasjonale interesser å gjere. Han er skeptisk til det faktum at kvar gong eit EU-direktiv kjem på bana må Stortinget vurdere EØS-avtalen før det kan ta stilling, og ein får dermed ikkje ein fri og uhemma debatt om direktivet sitt grunnlag (Dagbladet 21.04.10).¹²⁰ På bakgrunn av dette, samt at debattar for å mot EU-direktiv ofte handlar om Noreg sin statlege suverenitet og om vi skal bruke reservasjonsretten eller ikkje, gjer at eg ventar at denne diskursen vil vere ein sentral årsak til konflikt i debatten.

Diskusjonen om Noreg bør reservere seg mot innlemming av datalagringsdirektivet i EØS-avtalen har vore til stades i detten om datalagringsdirektivet. For det første har det vore ein diskusjon om direktivet fell klart inn under EØS-avtalen, og for det andre kor vidt vi skal bruke reservasjonsretten for første gang og seie nei til direktivet. Nikolai Astrup er blant dei som meiner at “(..) direktivet ligger helt i ytterkant av hva som er relevant innenfor det indre marked og EØS-avtalen” (Morgenbladet 11.03.11). Vidare hevdar han at Regjeringa ville hatt ein god sak dersom den sa til EU at direktivet ikkje var EØS-relevant.¹²¹ Gahr Støre er ikkje samd med dei som hevdar at direktivet er i utkanten av EØS-avtalen og at konsekvensane av reservasjonsretten vert små. Han meiner at dersom Noreg stiller seg utanfor dette samarbeidet vil det sende uheldige signal langt utover det som har med teletrafikk å gjere. “Den mest tankevekkende konsekvens av å bruke reservasjonsretten er de vanskeligheter våre politimyndigheter vil stå overfor”. Vidare påstår han at Noreg er plikta til å innføre datalagringsdirektivet og at vi ikkje kan vente på revisjonen” *Vi har ikke opparbeidet oss noen slags konto gjennom 17 år ved ikke å bruke reservasjonsretten*”(Dagbladet 07.02.11).¹²² Kostnadane ved å seie nei til direktivet er ifølgje Gahr Støre for store, og han meiner EØS-avtalen kan ryke ved eit norsk nei.

Eg har òg funne eit par døme ifrå debatten der motstandarane til innføring av direktivet langt på veg antyder at direktivet dreier seg om EU. Hallgeir Langeland (SV) påstår at “Høyres drøm om EU er viktigere enn personvernet” (VG 04.04.11).¹²³ At personvern-Høgre er villig til å godta datalagringsdirektivet kan ifølgje han forklarast ved at eit nei ville demonstrert at det finnast ein reservasjonsrett i EU, og det vil ikkje Høgre vere med på. Heming Olausson, leiar Nei til EU, følgjer opp dette og meiner det er frykt for å irritere EU som er hovudårsaken til at Erna

¹²⁰ “Snikeuropeiseringen av Norge”: <http://www.dagbladet.no/2010/04/21/kultur/debatt/kronikk/eu/eos/11367724/> (Henta 22.04.10)

¹²¹ “Tungen på vektskålen”: <http://morgenbladet.no/apps/pbcs.dll/article?AID=/20110311/OAKTUEL/703119895> (Henta 13.03.11)

¹²² “Ingen grunn til å vente”: http://www.dagbladet.no/2011/02/07/nyheter/politikk/jonas_gahr_store/15342541/ (Henta 07.02.11)

¹²³ “EUvervåking”

Solberg vegrar seg mot å seie nei til direktivet (VG 18.04.10).¹²⁴ Han viser til EØS-ekspertane Fredrik Sejersted og Finn Arnesen, som i ei utgreiing har konkludert med at EU i særskilt avgrensa grad kan setje noko relevant EØS-vedlegg ut av kraft. Vidare hevdar han at ”*Dersom EØS-avtalen ikke skal være grunnlovsstridig, må reservasjonsretten være reell. Da kan ikke ledende politikere argumentere den bort*” (VG 18.04.10).

Til tross for at eg venta at suverenitetsdiskursen skulle vere dominerande i debatten, har diskusjonen om EØS-avtalen og suverenitet vore lite framtrekande samanlikna med dei andre diskursane. Samanlikna med dei andre diskursane er det få av innlegga som går på suverenitet, og då særleg Noreg sitt forhold til EU. Dette kan tyde på at det er ikkje denne diskursen som først og fremst skaper konflikt i debatten. Likevel betyr ikkje dette at suverenitetsdiskursen ikkje er til stades. Som vist av sitata ovanfor kan det tenkast at Noreg sitt forhold til EU er drivkrafta bak debatten, og at dette ligg i underflata av argumentasjonen. Suverenitet er som sagt eit essensielt omstridd omgrep, men i denne diskursen verkar det ikkje å vere sjølv omgrepet som kjem under diskusjon. Konfliktnivået handlar derimot om EØS-avtalen, kor vidt direktivet fell under avtalen og om vi skal seie nei til innføring. Forventinga om at det skulle vere høg grad av konflikt kring denne diskursen kan difor seiast å ikkje stemme.

Samanfatning

Konflikten i debatten kan summerast opp i tre punkt. For det første har sjølv prosessen og korleis direktivet vart handsama i EU gjort det mogleg med motstand mot direktivet i Noreg. Det at det tok så lang tid før EU fekk handsama direktivet gjorde at norske styresmakter og borgarar fekk tid til å handsame behandlinga av direktivet på ein god måte. Vanlegvis vert direktiv implementert kort tid etter EU har fatta eit vedtak, dette blant anna som følgje av harmoniseringsprinsippet og målet om einsarta rett i EØS-området. Dette gjer at verken Stortinget eller regjeringa har noko særleg tid til å gjennomføre omfattande utgreiingar eller høyringar i samband med handsaming av EØS-saker.

Ei anna årsak til konflikt er at debatten om datalagringsdirektivet har eit komplekst innhald, der det er fleire debattar som er vikla inn i kvarandre. Direktivet fører med seg ein debatt om viktige tema i eit demokrati. Til tross for at det er forholdet mellom personvern og samfunnstryggleik som har stått i sentrum av media si dekning av direktivet har eg identifisert fleire diskursar som eg meiner er til stades i debatten. Eg summerte desse opp i fem diskursar;

¹²⁴ “Angsten for EU?”

viktigheit, pragmatisk, rettsstat, demokrati og suverenitet. Konfliktnivået i desse debattane varierte. Som vi kan sjå av sitata ovanfor har diskusjonen gått føre seg på ulike områder. Etter gjennomgang av debatten vurderer eg det slik at det er rettsstatsdiskursen og den pragmatiske diskurs som skapar høgast konflikt i debatten. Når det er sagt så er fleire av desse diskursane vikla inn i kvarandre og aktualiserer fleire diskursar. Forventinga om at suverenitetsdiskursen ville vere ein av den mest framtrekande grunnen til konflikt viste seg å ikkje vere gjeldande. Det er i alle fall denne diskursen som det eksplisitt har vore argumentert minst utifrå.

Forventinga om at aktørane synast å operere med ulike oppfatningar av omgrepa og at dette gjer at vi får ein politisert debatt har, slik eg ser det, vist seg å vere gjeldande når det gjeld rettsstatsdiskursen og oppfatninga av kva som ligg i personvernomgrepet. I desse døma meiner eg vi kan sjå at omgrepa er definert på ulik måte. På bakgrunn av at demokrati og suverenitet er essensielt omstridde omgrep venta eg at omgrepa ville kome under diskusjon òg i desse diskursane, men her har konflikten først og fremst gått på korleis direktivet eventuelt utfordrar demokratiet og suvereniteten.

Rettsstatsdiskursen synleggjer korleis ulik bruk og vektlegging av kva prinsipp som er viktig i ein rettsstat kan forklare ulike haldningar. Motstandarane til direktivet held fast på at i ein liberal demokratisk rettsstat er det primære føremålet for personvern er å sikre borgarane mot inngrep frå styresmaktene. Tilhengjarane fokuserer på at personvern òg inneber å verne borgarane mot terror og annan alvorleg kriminalitet. Og på denne bakgrunn meiner dei det er legitimt å gje styresmaktene auka overvakingsverktøy. Desse faktorane meiner eg bidreg til å forklare kvifor det er så høg grad av konflikt i debatten.

5. Deliberasjon og deliberativ demokratiteori

Den teoretiske tilnærminga eg vil bruke for å svare på andre del av problemstillinga, om kvaliteten på debatten om datalagringsdirektivet, er deliberativt demokrati. Det deliberative perspektivet skildrar politikk som styrt gjennom offentleg diskusjon. Fundamentet til teorien er at meiningar vert testa ut og forma i ein open og fri debatt, der aktørane er villig til å endre sine synspunkt i møte med kvalitativt betre argument (Eriksen & Fossum 2002: 402), like eins der det er mogleg å kome fram til konsensus om moralske og politiske spørsmål. Avgjersler skal vere forankra i ein deliberativ prosess kor det er argumenta si vekt heller enn stemmestyrke som gjeld. Den deliberative forståinga av demokrati føre med seg at alle er ansvarlege ovanfor alle og at ideelt sett skal alle som vert omfatta delta i ein deliberativ prosess (Habermas 1996, Gutmann & Thompson 1996). *“Only norms and statutes that are justified to those affected and that are accepted by all in a free debate can claim to be truly legitimate”* (Eriksen & Fossum 2002: 402).

Føremål og disposisjon for kapitlet

Det teoretiske materialet som ligg til grunn for denne studien er særst omfattande. Det finst mykje litteratur på feltet, der ei rekkje teoretikarar har medverka til forskjellige perspektiv. Det er difor eit avgrensa utval som her vert presentert. Føremålet med kapitlet er å plassere min studie i høve til det teoretiske perspektivet. På bakgrunn av dette vert hovudfokus lagt på Jürgen Habermas sitt tilskot til deliberasjon og deliberativt demokrati. Fokus på Habermas vert gjort av to årsaker. For det første fordi Habermas har inspirert mykje av interessa og debatten rundt deliberativ politikk, og vert sett på som den mest sentrale teoretikaren på feltet. For det andre er kodeskjema som eg vil ta utgangspunkt i for å måle kvaliteten på debatten, DQI, i stor grad basert på Habermas sin teori (Steiner et al. 2004: 16).¹²⁵

Eg vil starte med å presentere noko av kritikken som er retta mot deliberasjon og deliberativt demokrati. Deretter vil eg gjere greie for Habermas sin diskursteori. Vidare vil eg seie litt om kvifor det er viktig å diskutere og søkje etter å kome til deliberativ semje. Eg vil presentere nokre institusjonelle føresetnadar som må ligge til grunn for at det skal vere mogleg å nærme seg det deliberative idealet. For å gjere Habermas sin teori lettare å handtere empirisk, vil eg litt forenkla presentere hovudelementa i teorien. Det sivile samfunn og kva rolle det har i ein

¹²⁵ Presentasjon av måleinstrument vert gjort i metodekapittel.

demokratisk rettsstat vert diskutert, før eg seie litt om den offentlege sfæren og kva tyding den har for demokratisk legitimitet. Deretter vil eg presentere skiljet mellom sterke og svake offentlegheiter og kople desse mot debatten om datalagringsdirektivet. Vidare vert omgrepa opne og lukka arena for deliberasjon presentert. Som vi skal sjå kan dette ha tyding for kvaliteten på deliberasjonen. Til slutt vil eg presentere nokre forventningar basert på det teoretiske perspektivet. Men først vil eg presentere omgrepet *kommunikativ handling*, eit omgrep som byggjer opp under Habermas si demokratitenking.

Kommunikativ handling

Kommunikativ handling er eit omgrep Habermas brukar for å forklare diskusjonen sin transformative evne, det vil seie diskusjonen si makt til å endre individ sine standpunkt og handlingsplanar (Eriksen & Weigård 1999:166). Rasjonalitetsomgrepet var tidlegare knytt til instrumentell eller strategisk handling, der aktørane er mest opptekne av å oppnå individuelle handlingsmål. Ved kommunikativ handling derimot vert aktøren sine handlingsmål underordna det å kome fram til ei felles forståing av røynda, med konsensus som ideelt mål. Aktørane koordinerer sine handlingar og forfølging av individuelle mål på bakgrunn av ei felles forståing om at måla er fornuftige uavhengig av eins personlege mål og kjensler. Strategisk handling lykkast når aktørane oppnår sine individuelle mål, om nødvendig på kostnad av andre. Kommunikativ handling lykkast dersom aktørane frivillig vert samde om at deira mål er fornuftige og at dei fortener samarbeid kring dei (Bohman & Regh 2007).

“Habermas concluded that society can only be integrated peacefully in the long run if social integration is not reduced to instrumental action, but also involves communicative action, that is, action oriented towards mutual understanding” (Thomassen 2010: 112).

Rasjonalitetskriteriet for kommunikativ handling er altså om aktørane er i stand til å grunngje sine val og forsvare sine handlingar mot kritikk, i tillegg til å oppnå gjensidig forståing med andre aktuelle kommunikasjonspartnarar. Habermas skildrar deliberasjon som ein ideell talesituasjon (Outhwaite 1994: 40), der ein gjennom kommunikasjon kjem fram til semje om kva handling ein bør utføre. Med dette meiner han at vår kommunikasjon kan oppfattast som “talehandlingar” som føreset at alle ytringar vert vurdert utifrå nokre krav til gyldigheit. Desse er 1) at det vi ytrar er forståeleg, 2) at det er sant, 3) at det er riktig, det vil seie at det er ein normativ basis for ytringa, og 4) at ytringa er eit uttrykk for talaren sin oppriktigheit. Den bakanforliggende konsensus mellom talar og tilhøyrar føreset at dei implisitt stiller desse krava til gyldigheit og at dei vil kunne grunngje dei om naudsynt. Difor kan ein legitimt

spørje talaren “kva meiner du med det du seier?”, “er det sant det du seier?”, “er det moralsk rett å seie dette?” og “meiner du verkeleg det du seier?”. Ei kvar kommunikatív handling impliserer at det skal vere mogleg å oppnå konsensus om gyldigheita av desse krava og dermed ei felles situasjonsforståing (Habermas i Outhwaite 1994: 40).

Med bakgrunn i Habermas vil eg ikkje forstå desse krava til gyldigheit som krav til den enkelte deltakar og krav til kvart enkelt fråsegn. Slik eg forstår Habermas kan ein aktør, når han høyrer eit fråsegn, legitimt spørje desse spørsmåla. Ein kan altså ikkje stille strenge krav til den enkelte deltakar om at alt ein seier er forståeleg, sant, riktig og oppriktig. Dersom ein gjer dette risikerer ein at ingen tør å seie noko og ein vil dermed få ein frosen debatt. Men gjennom debatten skal ein kome fram til kva som er den beste handling.

Kritiske blikk på det deliberative idealet

Den første kritikken retta mot det deliberative demokrati går på *deliberasjon og inkludering*. Habermas sitt krav om inkludering kan forståast på to måtar som er relevant for eit deliberativt demokrati. For det første har ein *tilgangen til* deliberasjon. Ifølgje Thomassen (2010: 133) er det dette Habermas meiner når han brukar uttrykk som “*all those possibly affected by a legal norm*”. Dette vil sei at alle skal ha moglegheit til å delta, at diskusjonen skal gå føre seg på ein fri og open arena. For det andre er det tilgangen til å seie noko i ein deliberasjon. Habermas snakkar om dette i samband med *likskap og full informasjon* til det som vert diskutert. Her dreier det seg ikkje berre om formell tilgang til deliberasjon, men under kva forhold ein kan uttale seg i ein debatt. Det kan tenkast at alle har ein formell tilgang, men at det er ulik moglegheit for dei enkelte aktørane til å sei noko i ein diskusjon (Thomassen 2010: 133) Sjølv om den offentlege sfæren skal sikre ytringsfridom og at alle skal ha tilgang til å ytre sine meiningar, er det ikkje sannsynleg at alle har like ressursar og moglegheiter til å ytre seg i den offentlege sfæren. Dette aspektet ved deliberasjon har vore utsett for kritikk frå fleire, blant anna i Bohman & Rehg (1997) og Young (1999).

For det første er det dei praktiske implikasjonane ved å ha ein diskusjon kor alle aktørane vert høyrde i like stor grad og der det ikkje er bruk av tvang. Der vil alltid vere restriksjonar på fri og lik deltaking for alle borgarar. Det deliberative idealet stiller store krav til borgarane sine evner og vilje til å argumentere for sine krav offentleg, samt vurdere andre sin argumentasjon. Dette føreset likskap i form av til dømes kunnskap og ressursar (Bohman & Rehg 1997: 322). Sjølv om Habermas gjev alle ei stemme, vil det i røynda likevel vere nokre som har sterkare stemme enn andre då dei er meir rasjonelle. Iris Marion Young er blant dei som har kritisert

Habermas for dette. Ho meiner hans tolking av deliberativt demokrati er problematisk, ettersom “*the model of deliberative democracy tends to assume that deliberation is both culturally neutral and universal*” (Young 1996: 123). Dette leiår oss over til ein annan hovudkritikk mot den deliberative teorien.

Deliberasjon og deliberativt demokrati er utsett for kritikk fordi ein meiner den manglar eit fundament som kan forklare korleis ein kan kome fram til konsensus. Det at eit samfunn er fragmentert og består av mange ulike kulturelle grupper med ulike interesser og verdiar, i tillegg til store sosiale ulikskapar mellom desse gruppene, gjer det vanskeleg å forstå korleis ein kan kome fram til ein felles folkevilje (Bohman 1997: 237). Elster støttar i hovudsak teorien til Habermas, men hevdar at den må betrast på nokre punkt. Dette for ikkje å bli avvist som utopisk ettersom den ikkje reiser spørsmål om korleis den ideelle talesituasjon skal realiserast. Ein av hans innvendingar er at det ikkje nødvendigvis er slik at debatt vil føre til rasjonell semje. Han stiller spørsmål ved førestillinga om verdiobjektivitet og meiner ulike førestillingar om kva som er til fellesskapet sitt beste vil gjere det vanskeleg å verte samde (Elster 1989: 65). Også Eriksen og Weigård meiner dette er eit hovudproblem med teorien, at den manglar eit fundament som kan gjere greie for korleis det er mogleg å forme ei felles meining og løyse kollektive problem rasjonelt. “*Hvordan kan aktører komme til et felles resultat når det i utgangspunktet er uenighet og sprikende meninger om hva som skal gjøres?*” (Eriksen & Weigård 1999: 165).

Rawls skil seg frå Habermas når han meiner at ikkje alt høver seg for diskusjon i offentlegheita. Ifølgje Rawls må diskusjon i offentlegheita avgrensast til politiske spørsmål, meir spesifikt spørsmål som er av ein konstitusjonell art og handlar om rettferd i samfunnet. Offentleg diskusjon handlar om det felles beste slik det er innebygd i eit samfunn si forståing av politisk rettferd. Områder som ikkje vil kunne oppnå gjensidig aksept, som til dømes religion, bør ifølgje Rawls bli fjerna frå den offentlege debatt (Eriksen 2009: 29). Kontroversielle, omfattande og etiske prinsipp bør bli ekskludert frå den offentlege debatten, jf. Rawls *method of avoidance*: “*Faced with the fact of reasonable pluralism, a liberal view removes from the political agenda the most divisive issues, serious contention about which must undermine the bases of social cooperation*” (Rawls 1993: 157).

Habermas sin diskursetikk

“A collectivity is confronted with the question “What ought we to do?” when certain problems that must be managed cooperatively impose themselves or when action conflicts requiring consensual solutions crop up” (Habermas 1996: 158). Habermas er oppteken av korleis slike kommunikative prosessar, der menneske utvekslar argument i det han kallar for diskursar, går føre seg. Habermas kalla diskursar ei forlenging av kommunikativ handling, men med andre midlar. Når det er usemje kring ei handling, må ein forsøkje å løyse konfliktar gjennom systematisk argumentasjon retta mot å skape grunnlag for ny semje. Utfallet avheng av argumenta si styrke og truverde. Slike diskursar vil arte seg ulikt alt ettersom det er problem av pragmatisk, etisk eller moralsk art.

Innan diskursetikken skil Habermas mellom teoretiske og praktiske diskursar. Teoretiske diskursar omhandlar den objektive verda. Denne diskurstypen er innretta mot å avdekke fakta og er såleis ikkje direkte handlingsorientert. Den praktiske diskursen dreier som om *“what I or we should do, that is, how we should act, and its results are only truth-analogous”* (Thomassen 2010:94). Det er innan den praktiske diskursen at Habermas skil mellom tre spørsmål som kan stillast, nemleg pragmatiske, etiske og moralske spørsmål.

Pragmatisk diskurs

Den politiske viljedanninga kan sjåast på som ein prosess der ein startar ut med *pragmatiske diskursar*. Med pragmatisk skal vi her forstå som ein diskurs der ein diskuterer kva midlar som er mest formålstenlege for å nå eit fastsett mål. *“Pragmatic questions pose themselves from the perspective of an actor seeking suitable means for realizing goals and preferences that are already given”* (Habermas 1996: 159). Her startar ein ut med fastlagte mål og preferansar og spør seg kva som er den mest effektive måten å nå dei på. Dette er spørsmål som kan svarast på ved hjelp av empirisk kunnskap. Handlingslogikken her er instrumentell handling. Pragmatiske diskursar tek ikkje måla i vurdering, men kva middel ein treng for å realisere dei (Thomassen 2010: 94). I mange tilfelle, der det handlar om meir daglegdagse avgjersler og trivielle verdival, strekk denne type vurdering til. Men i stadig fleire tilfelle involverer staten sine oppgåver spørsmål som går utanfor effektivitets- og kostnadsomsyn, der det ikkje nødvendigvis er semje om kva ein ønskjer å oppnå eller kva som er den beste måte å nå målet på. Det er datalagringsdirektivet eit godt døme på. Dette kan på den eine sida løysast ved å ha ei pragmatisk tilnærming: Er datalagringsdirektivet eit nyttig verktøy for politiet, og bidreg det til å motverke terror? For å svare på dette treng ein erfaringsbasert kunnskap, samt vitenskapleg ekspertise for å avgjere kva som skal gjerast. Ein må foreta ei nyttekalkulering der

ein vurderer om midla er effektive for å nå målet. Som vi har sett er ikkje dette berre uproblematisk. I dagens moderne og komplekse samfunn er det ofte ulike interesser og ulike mål og verdiar, noko som gjer at ein må skifte til andre diskurstypar (Eriksen & Weigård 1999: 219).

Etisk diskurs

Datalagringsdirektivet kan på den andre sida vurderast med utgangspunkt i etiske spørsmål. Den *etiske diskurs* regulerer dei diskusjonar som har med samfunnet sin identitet og sjølvforståing å gjere (Habermas 1996: 165). I motsetnad til pragmatiske diskursar, kor ein kan velje eitt alternativ framfor eit anna utan å måtte rettferdiggjere denne preferansen ovanfor andre, handlar etiske diskursar om spørsmål der nokre alternativ vert hevda å vere betre enn andre i kvalitativ forstand (Eriksen & Weigård 1999: 108). Slike diskusjonar oppstår hovudsakleg når det handlar om politikkområde som rører ved spørsmålet om kva verdiar som skal vernast om i samfunnet. Den etiske diskurs handlar om å finne ut korleis eg eller vi ønskjer å leve, type spørsmål som “kven er eg?” eller “kven er vi?”. Ettersom det etiske perspektivet er knytt til eit einskild individ eller ei gruppe, vil ein ikkje kunne kome til universelle krav i eit pluralistisk samfunn. Å krevje universell gyldigheit ville resultere i ei imperialistisk handling, der ein tvingar sine egne verdiar på andre (Thomassen 2010: 94).

Eit sentralt poeng er at verdiar alltid er i relasjon til andre verdiar, og at desse ikkje er gjeve ein gong for alle. I takt med at samfunnet endrar seg, vil òg verdiane kunne endre seg. Ved å stille etiske spørsmål vil ein ikkje berre kunne finne svar på kven ein er, men òg modifisere og skape nye verdiar. Utgangspunktet i den liberale demokratiske rettsstat er at borgarane skal ha størst mogleg grad av innsyn i korleis styresmaktene forvaltar makta dei er gjeve av borgarane. Vidare skal staten ha minst mogleg innsyn i borgarane sin private sfære og i den kommunikasjonen som går føre seg der. Med mindre det er strengt nødvendig for å ta vare på samfunnsinteresser i eit demokrati skal staten avstå frå å gjere inngrep i denne private sfæren. Debatten om datalagringsdirektivet synleggjer at dette forholdet er vanskeleg å balansere og utgjer eit konstant spenningsforhold. I ein slik debatt må ein stille seg spørsmålet kva samfunn ein vil ha og kva verdiar som skal gjerast gjeldande.

Moralsk diskurs

Ein tredje måte å nærme seg normative spørsmål på er å spørje kva som er normativt rett å gjere når handlingar har konsekvensar for andre sine interesser. Den *moralske diskurs* vert aktualisert når ulike interesser og ulike oppfatningar av det gode liv kjem i konflikt med kvarandre (Eriksen & Weigård 1999: 218). Den moralske diskurs oppstår når spørsmål om

rettferd vert teke i vurdering, når ein forsøker å sjå konflikt frå ein nøytral og upartisk ståstad. Den moralske diskurs er intersubjektiv. Moralsk fornuft handlar om kva som er det beste for fellesskapet, og ikkje berre for det einskilde individ. Den moralske diskurs involverer ein potensiell universaliseringsdiskurs (universaliseringsprinsipp), kor ein i teorien skal kunne kome fram til rasjonell konsensus der alle har fått sagt sitt (Thomassen 2010: 95). Det er først når problemstillinga om kva som er i fellesskapet si interesse vert satt i fokus, med lik omsyn til alle som vert omfatta, at vi kan få eit svar vert akseptert som gyldig av alle (Eriksen & Weigård 1999: 220).

Habermas meiner at den moralske diskurs har prioritet over den etiske diskurs i dei tilfelle kor desse kjem i konflikt med kvarandre. For å vise til eit eksempel som aktualiserer den moralske og etiske diskurs har vi bruk av tortur. Det som skil det moralske frå det etiske er at vi må vere i stand til å setje oss sjølv i andre sin situasjon, vi må sjå på det som at vi potensielt kan vere i ein situasjon der ein vert utsett for tortur. Det etiske perspektivet kan ikkje gje eit svar på kva som er til det beste for alle uavhengig av personar sine verdiar og oppfatningar av det gode liv. På bakgrunn av dette treng ein moralske perspektiv for å koordinere handling ved til dømes andre livsstilar (Thomassen 2010: 95).

I forhold til datalagringsdirektivet kan ein utifrå dette stille spørsmål om staten har rett til å overvake kvart einskild individ for å nedkjempe terror og anna alvorleg kriminalitet. Dette er to omsyn som vil vere vanskeleg å balansere og nesten umogleg å kome til semje om. Er det då realistisk å tru at deliberasjon kan skape semje om spørsmål som har sterke etiske og moralske implikasjonar ved seg? Dryzek (1990: 36-37) hevdar, i likskap med Habermas, at “*the ideal speech situation does not exist, and clearly cannot exist in the world of variety in opinions and traditions*”. Spørsmålet vert om deliberasjon har noko å kome med i tilfelle der det ikkje er mogleg å nå konsensus.

Deliberasjon og usemje – kvifor diskutere?

Tilhengjarane av teorien hevdar at konsensus må sjåast på som eit mål, ikkje som eit absolutt krav. Meir viktig enn å nå konsensus er at alle argument er nøye diskutert og seriøst debattert, samt at alle deltakarane er villig til å la styrken i det beste argument vinne. I så måte må modellen forståast som *prosedural*: det viktige for Habermas er ikkje nødvendigvis utfallet av ein diskusjon, men sjølve avgjerdsprosessen.¹²⁶ I seinare tid har fleire sett verdien av diskusjon og deliberasjon. I tilfelle der det er vanskeleg å oppnå konsensus er det likevel

¹²⁶ Dette skil den den deliberative modellen frå den republikanske modellen, der det er politikken sitt innhald som legitimerar utfallet (Habermas 1995).

mange som trur at deliberasjon under dei rette føresetnadar kan få fram mangfaldige perspektiv, fremje toleranse og forståing mellom ulike grupperingar i samfunnet (Gutmann & Thompson 1996, Chambers 1996, Blichner 2000). Ifølgje Gutmann & Thompson (1996) kan ikkje deliberasjon berre bli vurdert utifrå om ein når konsensus eller ei. Dei skil mellom semje angåande validiteten til eit enkelt argument og semje om kva handling ein skal gjere. Vidare argumenterer dei for at ein kan få respekt for andre sine argument trass i at ein sjølv meiner den posisjonen er urett (Blichner 2000: 154). Eg vil forsøkje å forklare dette ved å setje opp fire typar for semje eller usemje:

Figur 1: Fire ulike typar for semje og usemje (Blichner 2000: 155):

		DELIBERASJON	
		JA	NEI
SEMJE	JA	DELIBERATIV SEMJE	KJØPSSLÅING
	NEI	DELIBERATIV USEMJE	IKKJE-DELIBERATIV USEMJE

Øvste ruta i tabellen til venstre er *deliberativ semje*. Dette er ein situasjon der ein gjennom diskusjon har vorte samde om kva handling ein skal utføre. Deliberasjon har ført til endring i preferansar og mål, der alle til slutt vert samde av like grunnar. Gjennom diskusjon har ein fått aksept for argumenta som vert fremja og vurdert dei som gode og relevante, verdig respekt. Resultatet er at ein oppnår konsensus, og dette er Habermas sin ideal deliberasjon. Øvste ruta til høgre er *kjøpslåing*. Dette er ein situasjon som ikkje kan karakteriserast som deliberativ. Gjennom forhandlingar kjem ein fram til semje om kva handling ein skal utføre, men aktørane har ulike grunnar for å akseptere handlinga. Måla til aktørane er stabile og gjeve på førehand. Måla vil vere dei same, men gjennom strategiske forhandlingar vil ein inngå kompromiss.

Nedst til venstre i tabellen finn vi *deliberativ usemje* som skildrar ein situasjon der ein ikkje har vorte samde om kva handling ein skal utføre, men gyldigheita til argumenta er respektert av alle. Dette vil seie at alle aksepterer argumenta som vert presentert som gode og rimelege, men ein kjem ikkje fram til ein felles konklusjon. Det er moglege argument verdig respekt, sjølv om ein ikkje er samde i kva vekt desse skal ha. Men gjennom diskusjon har ein oppnådd gjensidig forståing og respekt for motargumenta. Nedst til høgre er *ikkje-deliberativ usemje*. Dette er ein situasjon der verken argumenta vert respektert eller det er noko semje om kva ein skal gjere. Resultatet er isolasjon og fare for at avstanden mellom ulike grupperingar vert større.

Skiljet mellom deliberativ usemje og ikkje-deliberativ usemje har, ifølgje Gutmann & Thompson, viktige implikasjonar for korleis borgarane handsama kvarandre og kva politikk ein skal innføre (1996:3). Ved deliberativ usemje prøver ein å forstå argumenta til motstandarane og møte dei med respekt, utan å gje avkall på eigne moralske overtydingar. Gjensidig respekt er som nemnt sjølve kjernen i deliberasjon. I likskap med toleranse¹²⁷ er gjensidig respekt ei form for semje om å vere usamde. Men gjensidig respekt krev meir enn toleranse. Det føreset ei positiv haldning mot, og konstruktiv vekselverknad med personar som ein er usamde med. I situasjonar der det er så motstridande verdiar kan ein håpe på deliberativ usemje, jf. tabellen ovanfor. Dette fører med seg at ein er villig til og har evna til å snakke, sjølv når usemja er stor.

Diskusjon kan òg grunngjevast som viktig med utgangspunkt i at deltaking i seg sjølv skapar legitimitet. “*The laws are legitimate when they can be seen as the outcomes of people’s deliberation under free and equal conditions and can discursively meet with the assent of all*” (Eriksen 2009: 43). Mosher (1967) formulerte ei deltakingshypotese for å prøve å sjå på førehand kva deltaking frå dei gjeldande partane betyr i omorganiseringsarbeidet. Konklusjonen var at ein oppnår betre effektivitet, både strukturelt og substansielt, når partane det gjeld tek del i avgjersleprosessen forut for og i sjølve implementeringa av reorganiseringa (Lien og Framsted 1989). Dette kan tolkast slik at til dømes i ein EU-debatt så godtek ein resultatet fordi ein godtek prosessen. I ein ideell deliberasjon kan ein vidareføre Mosher si hypotese med meir avansert grunngjeving. I tillegg til at prosessen må vere open og fri for alle, godtek ein resultatet etter å ha høyrte argumenta og vurdert dei som fornuftige og gode, sjølv om ein

¹²⁷ “*Toleration implies a refusal to interfere with, constrain or check the behaviour or beliefs of others*” (Heywood 2004: 265).

ikkje nødvendigvis er samde i konklusjonen. Deltaking skaper legitimitet og stabil konklusjon (Habermas 1996).

I det følgjande vil eg gjere greie for nokre institusjonelle føresetnadar eg vil legge til grunn for at det skal vere mogleg å nærme seg det deliberative idealet, og som utviklinga av variablar i kodeskjema vil ta utgangspunkt i. Vidare vil eg òg presentere nokre forventingar/hypotesar basert på teorien.

Institusjonelle føresetnadar for å nærme seg det deliberative idealet

For det første må alle ha “effektive muligheter til å delta og uttrykke sine holdninger, interesser og behov, samt at de reglene som konstituerer organet, må være generelle og forståelige for alle berørte parter” (Eriksen 1995: 61). Dette inneber at legitime avgjersler krev likskap på to måtar. For det første må borgarane vere likestilte, alle må ha ei stemme, og for det andre må deira fråsegn bli vektlagd på same måte, alle må ha moglegheit til å bruke stemma. Den politiske prosessen blir her forstått i brei forstand, der både formelle institusjonar og den offentlege sfæren er inkludert. Habermas (1996:299) har von om at deliberasjon blant borgarar innan den sivile sfæren vil ha innverknad og at det kan påverke den offentlege politikken som vert ført. Vurderinga om at borgarar kan ha stor påverknad på politikken krev at ein diskuterer politiske spørsmål rundt kjøkkenbordet, med naboar, på arbeidsplassen osv. Ved å gjere dette vert ordinere borgarar deltakarar i viljedanninga og kan påverke avgjersler som vert tekne. At den offentlege sfæren skal kunne ha innverknad er kjernen innan deliberativt demokrati. Ingen som har evne til å snakke kan bli ekskludert frå den politiske prosessen, alle skal ha sjanse til å uttale sine haldningar, ønskjer og behov, og argument nedanfrå meir perifert i det sivile samfunn bør kunne formidlast vidare inn i ein offentlig sfære. Blichner oppsummerar dette slik: “*a democracy needs public spheres which are able to stand up to state institutions, put issues on the public agenda, define the lines of conflict, and transform issues into distinguishable alternatives*” (Blichner 2000: 161).

Basert på data frå maktutredningen (1972) ser Olsen og Sætren i sin artikkel “*Massemedier, eliter og menigmann*” på enkelte sider ved bruken av yringsfridomen, nærare bestemt kven som kjem til orde gjennom massemedia. Dei poengterer, i likskap med Habermas, at innan eit representativt demokrati er folkemeininga, den offentlege opinionen, ei viktig drivkraft i samfunnsutviklinga. I tillegg gjev offentlegheita legitimitet til avgjersler teke på vegne av det offentlege. Det å kunne overtale andre gjennom rasjonell argumentasjon og offentlig debatt skal vere ei grunnleggjande påverknads- og styringsform. “*Et fritt meningsmarked, med fri meningsdannelse og informasjonsutveksling, skal sikres blant annet gjennom vern av yrings-, møte-,*

trykke- og organisasjonsfrihet” (Olsen & Sætren 1980: 13). Dei viser til at det ofte er avstand mellom det å ha demokratiske rettar og det å bruke dei. Konklusjonen deira er at dei som nyttar seg av ytringsfridomen ikkje utgjer noko tversnitt av befolkninga. Massemedia vert i avgrensa grad nytta som talerør for meinigmann, då det først og fremst er ein arena for institusjons- og organisasjonselitane (Olsen & Sætren 1980: 38).

I forhold til debatten om datalagringsdirektivet vurderer eg informasjonstilgangen som tilstrekkeleg då bortimot alle aviser har skrevet noko om datalagringsdirektivet (jamfør søk på A-tekst). Utifrå dette kan det hevdast at borgarane er likestilte, alle har tilgang til informasjon om direktivet. Når det gjeld likskap til å bli høyrd ventar eg at det vil vise seg å vere problematisk. Med utgangspunkt i kritikken av teorien, og Olsen og Sætren sine funn, har eg utleia ei forventning om at det er sentrale samfunnsaktørar som dominerer debatten i riksdekkande aviser og andre media. Eg forventar at det er dei med mest ressursar og kunnskap som vil kunne uttrykkje sine meiningar og krav, og at det er dei som kjem til ordet i offentlegheita.

For det *andre* er det viktig at argumenta refererer til fellesskapet sitt beste. Dette vil ikkje nødvendigvis seie at egneinteresser vert ekskludert som argument. Folk som deltek i ein deliberasjon vil, i likskap med dei som deltek i kjøpslåing eller tautrekking, ha eigeninteresser bak argumentasjonen sin. I ein deliberasjon må det vere lov å argumentere utifrå egneinteresser. Men den som brukar det må demonstrere at hans/hennar eigeninteresse er i samsvar med fellesskapet, eller yter til fellesskapet sitt beste. Jamfør Habermas sitt universaliseringskrav. For å ha håp om å få aksept og vinne oppslutning, samt moglegheit for å oppnå konsensus, må ein argumentere for sine interesser i eit universelt språk. For å kome fram til universelle rettferdsprinsipp må ein aktør vere i stand til å argumentere for sitt krav ved at det er rett i forhold til eit allment akseptert omgrep om rettferd. Det er først når problemstillinga om kva som er i fellesskapet sitt beste, med lik omsyn til alle som vert omfatta ein handlinga, at vi kan få eit svar som vert akseptert som gyldig av alle. På bakgrunn av teorien forventar eg difor at deltakarane appellerer til allmenne interesser i argumentasjonen sin, og ikkje til eigeninteresse.

For det tredje vil det vere viktig at deltakarane er villig til å høyre på argumenta til andre, samt at ein handsama dei med respekt. Vidare er det viktig at ein inkluderer motargument i sin argumentasjon og kjem med gode motargument heller enn å trykke ned motstandarane (Steiner et al. 2004: 22). Vilje til å bli samde og byggje konsensus er ein viktig føresetnad då

målet bak dialogen er å semjast om politiske avgjersler. Dette kriteriet føreset at ein må ha vilje og evne til å vurdere ein situasjon frå eit anna perspektiv. Det som gjer det vanskeleg er at kvar av oss har vår eigen sosiale ståstad å sjå ting utifrå. Men målet utifrå deliberativ teori er å forsøkje å nå målet gjennom å lytte (Steiner et al. 2004: 23). For å oppnå respekt og kome til semje er det òg viktig at motstandarane ikkje kjem med karakteristikka av motdebattantar eller argumenta. For å kunne endre og utvikle deltakarane sitt syn på eit saksfelt som vert diskutert, er evna til å vise respekt ovanfor motdebattantar eit viktig grunnlag. Med utgangspunkt i desse to føresetnadane har eg utleia ei forventning om at det vert vist større grad av respekt i dei to siste debattane enn i den første. Med respekt meiner eg altså både at ein inkluderer motargument i argumentasjonen sin, og at ein ikkje karakterisere motstandaren eller motstandaren sin argumentasjon. Denne forventinga baserer seg på at ein har fått meir empirisk kunnskap til kva datalagringsdirektivet er, og kva konsekvensar det har for samfunnet. I løpet av prosessen har ein fått erfaringar frå innføring i andre land, rapportar om effekten av direktivet etc. Jo meir kunnskap det er innan eit felt, jo større venter eg graden av respekt er.

I det følgjande vil eg gjere greie for det sivile samfunn og den offentlege sfære si rolle i ein demokratisk rettsstat.

Det sivile samfunnet si rolle i ein demokratisk rettsstat

Det sivile samfunnet har i dag ei sentral og viktig rolle med å fremje demokrati og sosial velferd. Tradisjonelt sett refererte det sivile samfunn til alt sosialt liv utanfor staten. I den seinare tid har derimot fleire teoretikarar poengtert tydinga av å skilje det sivile samfunn frå både staten og økonomien (Young 1999: 143, Habermas 1996:366). Nokre meiner statlege institusjonar bør avgrensast for å gje meir plass til det sivile samfunn, medan andre legg vekt på at både det sivile samfunnet og staten burde bli sterkare og gjort meir demokratisk, og at det ilag med ein marknadsøkonomi vil føre til auka demokrati og sosial velferd (Young 1999: 142). I det følgjande vil eg sjå på det sivile samfunn og diskutere kva rolle det bør ha i ein demokratisk rettsstat.

Habermas har dette å seie om det sivile samfunn: “(..) *its institutional core comprises those nongovernmental and noneconomic connections and voluntary associations that anchor the communication structures of the public sphere in the society component of the lifeworld*” (Habermas 1996: 366). Staten og økonomien vert her plassert under omgrepet “systems”, medan det

sivile samfunn fell under “lifeworld”.¹²⁸ Habermas skil mellom desse to for å forklare korleis moderne og komplekse samfunn vert reproduisert, samtidig som desse to perspektiva skal tene som eit analytisk skilje (Thomassen 2010: 75). Også Young (1999: 144) meiner det er viktig å skilje det sivile samfunn frå staten og økonomien, først og fremst fordi det vil gjere det lettare å forklare det sivile samfunn si rolle i å fremje demokratisk legitimitet.

Livsverda, slik eg forstår Habermas, består av meiningar som vi er knytt til via våre fortolkingar og oppfatningar. Den vert overført, endra og reproduisert via kommunikasjon. Livsverda står i kontrast til staten og økonomien ved at desse ulike systema opererer utifrå ulike handlingslogikkar. Staten skil seg frå livsverda ved at det er makt framfor kommunikasjon som er handlingslogikken. Makt er hovudsakleg hierarkisk og tvingande, medan kommunikasjon er overtydande og tilhengjar av sosial likskap (Chambers 2002: 93). Medan makt er mediet der staten opererer, er det pengar som driv økonomien. Den er styrt av profitt, effektivitet og instrumentell suksess. Kommunikasjon handlar om produksjon og overføring av meiningar. Når makt koordinerer handling vert det gjort via sanksjonar og tvang. Pengar koordinerer handling via tilbod og etterspurnad og kommunikativ handling koordinerer via faste normer.

I motsetnad til livsverda som er retta mot gjensidig forståing, er system retta mot konsekvensar. Eit eksempel på dette er til dømes å få lån i banken. Ein treng ikkje ha relasjonar eller noko forhold til for eksempel banksjefen, eller ha noko sosial status i samfunnet for å få lån. Vidare er det ikkje interessant å høyre livshistoria mi, og kvifor eg treng lån. Det einaste som betyr noko er om eg oppfyller visse krav som stillast. Det kan sjåast på som at ein mater all info inn i ei datamaskin som deretter gjev svaret. Einaste info ein treng for å avgjere er eit tal, ei rente som inneheld all info, og banken kalkulerer utifrå det risikoen ved å låne pengar. Etersom system er meir upersonlege vil dei vere meir effektive enn livsverda og kommunikativ handling, men rasjonaliteten til system er instrumentell og strategisk (Thomassen 2010: 74). I forhold til den offentlege sfæren er poenget at sjølv om den offentlege sfære spelar ei viktig rolle i eit deliberativt demokrati må nokre ting overlatast til “systems”, då samfunnet er altfor komplekst og fragmentert til at alt kan setjast under rasjonell deliberasjon og oppnå konsensus (Thomassen 2010: 52).

¹²⁸ Eg vil bruke nemninga livsverda

For å forklare korleis aktivitetar i det sivile samfunn støttar opp under demokratiet og fremjar sosial rettferd delar Young det sivile samfunnet inn i tre sfærar.

Tabell 2: (Blichner 2000)

		POLITISK KOMMUNIKASJON	
		LITEN	STOR
DELTAKING	FRI	SIVILE SFÆRE	OFFENTLEGE SFÆRE
	AVGRENSA	PRIVATE SFÆRE	SUBPOLITISK SFÆRE

Dette vert ikkje brukt som ei skildring, men som eit normativt ideal, ein kritisk standard for å kunne vurdere kvaliteten i samfunnet. Den *private sfære* er først og fremst sjølvcentrert då aktiviteten er retta mot deltakarane og medlemmane. Familien og pokerlag er eksempel som fell under denne kategorien. Aktivitetar her er private i den forstand at det handlar om ein sfære som oftast er innoverretta og eksklusiv for medlemmane. Den *sivile sfære* er aktivitetar som ikkje berre er retta mot medlemmane, men òg mot andre delar av samfunnet som til dømes idrettslag og Frelsesarmeen. Den er inklusiv i tydinga at det er opent for alle som vil vere med. Ideen er at ting som skjer innan desse sfærane kan dukke opp på tv etc. Den *offentlege sfære* skil seg frå både den private og sivile sfære då den set søkjelyset på kva samfunnet bør gjere. Den politiske aktiviteten handlar om å få sett ting på den politiske dagsorden og kva prinsipp som skal vere gjeldande. Målet til desse assosiasjonane vil vere å påverke utforming og implementering av politikk (Young 1999: 145 – 148). Putnam (sjå Young 1999: 146) hevdar at alle former for sivilt samfunn styrkar demokratiet, medan Young meiner det er viktig å skilje den sivile og offentlege sfære frå den private sfære. Dette fordi mykje fokus rundt den private vil kunne skade demokratiet, ettersom ulike grupper vil vere mest sjølvcentrerte og bry seg lite om det som skjer utanfor deira eigen sfære (Young 1999: 147). Ein hovudfunksjon til det sivile samfunn er å vere ein arena for informasjon og der nye idear kan dukke opp.

Det sivile samfunn kan påvirke politisk makt, men kan ikkje krevje politisk makt i seg sjølv. Dette er fordi det sivile samfunn er eit laust nettverk av institusjonar og ikkje ein hierarkisk organisert institusjon. Kommunikativ handling vert transformert til administrativ makt først etter at den har gjennomgått grundig debatt i den offentlege sfære (Habermas 1996: 371). Korleis denne prosessen frå kommunikativ handling til administrativ makt går føre seg vil eg forklare ved omgrepa sterke og svake offentlegheiter (slusemodellen), men først vil eg gjere greie for tydinga av den offentlege sfære i eit demokrati.

Demokrati og den offentlege sfære

Den offentlege sfære er ei viktig forlenging av det sivile samfunn. Offentlegheita forstår ein som staden der det sivile samfunn vert kopla med staten som styresmakt. Likeverdige borgarar samlar seg til eit publikum og set sin eigen dagsorden gjennom fri kommunikasjon. Det er her idear, interesser, ideologiar og verdiar, forma innan det sivile samfunn, vert gjeve uttrykk for og gjeve politisk kraft (Chambers 2002: 96).

Habermas (1996: 360) meiner den offentlege sfære er som ein sensor innan livsverda og skildrar den offentlege sfæren slik,

“a network for communicating information and points of view (i.e., opinions expressing affirmative or negative attitudes); the streams of communication are, in the process, filtered and synthesized in such a way that they coalesce into bundles of topically specified public opinions”.

Den offentlege sfære er ein føresetnad for demokrati og folkesuverenitet fordi det gjev alle moglegheit til å snakke utan restriksjonar, verken når det gjeld tema, deltakarar, tid eller ressursar (Eriksen & Fossum 2002: 403). Det er ein felles arena for fri kommunikasjon, sikra ved yrings- og organisasjonsfridom, der problem vert oppdaga, diskutert og forma til meiningar og ytringar som formelle avgjerdsstyresmakter må reagere på. Kjernen i den moderne offentlege sfære er rasjonell debatt, der ein må søkje oppslutning på eit vidt grunnlag. Ved kritisk diskusjon i offentlegheita gjennomgår argumentasjonen ein rasjonalitets- og oppriktighetstest, der tanken er at urettferd og dominans ikkje vil overleve gransking i ein opplyst offentlegheit (Chambers 2002: 97). Ideen om den offentlege sfære etablerte prinsippet om *universalistisk argumentasjon*. Offentlegheita føreset rettferdskjensle og rasjonell argumentasjon. Ifølgje teorien bidrar den offentlege sfære til å fremje demokrati og rettferd ved å mogleggjere for debatt om kva som bør gjerast, både av staten, økonomiske aktørar og individ innan sivil samfunnet.

Etableringa av ei offentleg sfære endrar legitimasjonsgrunnlaget for makthavarane. Styresmaktene må argumentere for sine val og avgjersler på den offentlege arena for å skape oppslutning. Dei må òg vise for borgarane at ein har rettferdige grunnar for sine handlingar, samt at grunnane er oppriktige (Chambers 2002: 97). Dette har blitt kjent som *offentlegheitsprinsippet*. Det har ulike former, men involverer stort sett fordelar ved å argumentere for ein politikk, eit forslag eller eit krav i offentlegheita (Chambers 2004, Bohman & Rehg 1997, Gutmann & Thompson 1996, Elster 1992). For Bentham er offentlegheitsprinsippet basert på eit “system av mistillit”, der dei folkevalde vert kontrollert og gjer si teneste i frykt for å bli avdekka (sjå Chambers 2004: 390). Habermas lot seg inspirere av Kant når han la vekt på kor viktig det er med openheit i den offentlege sfære. Kant hevda alle autoritative fråsegn skal kunne prøvast gjennom ein fri, offentleg bruk av fornufta. Det er bare det som frie individ kan slutte seg til i ein fri debatt som er fornuftig (Eriksen & Weigård 1999: 238).

Ifølgje Gutmann & Thompson er det verdifullt å argumentere i offentlegheita “(..) *first and foremost because it is a friend of democratic accountability. It motivates public officials to do their duty*” (1996: 97). Vidare hevdar dei at openheita oppmuntrar borgarane til å ta del i offentleg politikk, samtidig som styresmaktene kan ta lærdom av og frå borgarane i den offentlege sfære. Vi skal seinare sjå at sjølv om det er semje om dei demokratiske gevinstane diskusjon for offentlegheita kan gje, er det likevel usemje om kva effekt det har for kvaliteten på diskusjonen i praksis. Men først vil eg gjere greie for omgrepa sterke og svake offentlegheiter.

Skiljet mellom sterke og svake offentlegheiter viser at den offentlege sfære er ei blanding av mange ulike offentlegheiter (publics). Chambers forklarar bruken av “publics” i fleirtal med at den offentlege sfære ikkje er ei stor eining, men er sett saman av tallause kryssande samtaler i alt frå radio til samtaler rundt kjøkkenbordet, aviser og møter i Greenpeace (Chambers 2004: 409). Den offentlege sfære er eit felles rom i samfunnet som i dag er delt inn i ulike fora, arena, scener og møtestadar kor borgarane kan samlast for å diskutere (Habermas 1996: 373). Den offentlege sfære består i dag av eit komplekst nettverk av ulike sfærer som følgje av nye elektroniske media og teknologiske utviklingar. Den består av ulike forsamlingar, arenaer og møtestadar der borgarar kan treffast for å diskutere (Eriksen & Fossum 2002: 405). Habermas si borgarlege oppfatning av den offentlege sfære innebar eit skilje mellom *res publica* og *res privata*, mellom fellesskapet sitt beste og individet sine særinteresser. Kritikken har gått på at den originale bruken av konseptet innebar ei uniform og nasjonal offentleg sfære, og at den

stadige auken i offentlege sfære på 1900-talet vert sett på som ei svekking av demokratiseringa av samfunnet.

Sterke og svake offentlegheiter - slusemodellen

Denne tilnærminga til det sivile samfunn og staten markerar eit skilje mellom sterke og svake offentlegheiter.¹²⁹ Det var Nancy Fraser som først tok i bruk desse omgrepa, men dei er seinare blitt brukt av blant anna Habermas for å skilje mellom formelle og uformelle demokratiske institusjonar. Sterke offentlegheiter refererer til institusjonalisert deliberasjon og vert brukt om “*publics whose discourse encompasses both opinion formation and decision making*” (Fraser 1993: 143). Det handlar om dei formelle avgjerdsdyktige og viljedannande institusjonar i samfunnet som har avgrensa deltaking, som til dømes Stortinget. Svake offentlegheiter¹³⁰ vert brukt om “*publics whose deliberative practice consists exclusively in opinion formation and does not also encompass decision making*”(Fraser 1993: 143). Det handlar om ein sfære kor meiningsdannande prosessar går føre seg, og som er utan avgjerdsdikt.

Eg forstår den offentlege debatten vurderer som ein meir uformell arena og dermed ei svak offentlegheit. Sterke offentlegheiter spelar ei viktig og sær eigen rolle i eit moderne demokrati når det gjeld å fremje demokrati og rettferd. Dei er naudsynte, men er i seg sjølv ikkje tilstrekkeleg for å sikre demokrati (Young 1999: 142, Eriksen & Fossum 2002: 402). Habermas brukar primært tydinga svake offentlegheiter når han snakkar om meiningsdanningsprosessar. For å sikre demokrati og sosial rettferd er det naudsynt å ha vesentlege og tydingsfulle svake offentlegheiter.

Habermas hevdar at for å klassifisere ein politisk prosess som demokratisk bør det vere kontakt mellom dei sterke og svake offentlegheitene (1995: 355). I det følgjande vil eg nytte meg av Bernard Peters sin modell for å forklare korleis dette går føre seg, korleis dei svake offentlegheitene kan transformere kommunikativ handling til administrativ makt. Peters (i Habermas 1996: 354 – 357) meiner den politiske prosessen som går føre seg mellom sterke og svake offentlegheiter kan forklarast som eit system av sluser.¹³¹ Modellen til Peters tek utgangspunkt i at den politiske prosessen ligg langs ein sentrum-periferi¹³² akse som er strukturert gjennom sluser. Den svake offentlegheita utgjer periferien og fungerer som ein

¹²⁹ Fraser brukar omgrepa *strong publics* og *weak publics*

¹³⁰ Eriksen (2004: 123) brukar omgrepet *general publics* istadenfor *weak publics*. Det er fordi det inneber fri og open tilgang til meiningsdannande prosessar, og har i mange tilfelle vist seg å vere både sterk og kraftig, som til dømes ved revolusjonar og når offentleg opinion og protest har tvinga korrupte leiara til å gå av.

¹³¹ System of sluices

¹³² Metafor for skildringar av deler av samfunn og relasjonar mellom dei.

arena der nye idear, synspunkt og argument blomstrar opp. *“In a public sphere, problems are ideally detected, identified, thematized and dramatized, and possible solutions are presented”* (Blichner 2000: 149). Dei same argumenta vert testa ut om og om igjen i ulike situasjonar og i forhold til ulike problem, der berre dei beste argumenta overlever prosessen fordi dei har evne til å overtyde andre. Forventninga er at i ein fri og open diskusjon vil dei meir universelt akseptable argumenta overleve lettare enn argument basert på sjølvinteresse. Desse argumenta vert så slust via offentlegheita til dei formelle institusjonane som har legitimitet til å fatte bindande avgjersler i sentrum av aksen, gjennom ulike kanalar som til dømmе interesseorganisasjonar, lobbyverksemd og media. Berre dei beste argumenta som oppstår i den svake offentlegheita når ideelt fram til dei sterke offentlegheitene. For at dei formelle styresmaktene skal kunne gjere krav på legitimitet, må dei vise til at avgjerslene spring ut av kommunikasjon i periferien som er brakt inn i det formelle maktapparat på ein prosedural korrekt måte (Habermas 1996: 356, Eriksen & Weigård 1999: 251).

Sentrum av aksen set på makt og avgjerslekompetanse, medan periferien/offentlegheita sit på innverknadspotensiale og har ikkje formelle maktmidlar, tek ikkje avgjersler og vurderer ikkje alle aspekta ved problema. Dette kan sjåast på som ein veikskap og forklare kvifor offentlegheita i seg sjølv ikkje kan ha administrativ makt. Likevel er dette ein naudsynt og viktig i ressurs i eit demokrati, då dei allmenne og prinsipielle aspekta fritt kan viast all merksemd av deltakarane. Offentlegheita står ikkje til ansvar for dei praktiske følgjene av meiningsutvekslinga, og kan difor på fritt grunnlag forholde seg til alle typar urettferd, ubalansar og truslar mot menneske og miljø.

Sjølv om det er semje om dei demokratiske gevinstane diskusjon for offentlegheita kan gje, er det likevel usemje om kva effekt det har for kvaliteten på diskusjonen i praksis. Eg vil vise til dette ved å nytte meg av omgrepa opne og lukka arena for deliberasjon. Hovudskilnaden mellom desse to kan forklarast med utgangspunkt i tilhøyraren si rolle. I ein lukka arena er det avgrensa deltaking og innsyn, nokre gongar er tilhøyraren heilt ekskludert. I ein open arena går alt føre seg for offentlegheita, der massemedia og den offentlege sfære får ei rolle som dommar kor ein vurderer det som vert sagt. Desse ulike arenaene fører med seg ulike føresetnadar med omsyn til kvaliteten på deliberasjon.

Gutmann & Thompson (1996:115) meiner lukka deliberasjon ofte fører til betre kvalitet på deliberasjonen då ein kan snakke oppriktig, endre standpunkt og akseptere kompromiss undervegs utan å bekymre seg for kva offentlegheita og media vil seie. Å argumentere på ein

open arena gjer at ein må tenke grundig gjennom argumenta ein fremje, samt ha merksemd for at ein lett kan verte påverka av ytre faktorar som til dømes media og andre aktørar i den offentlege sfæren. I ein lukka arena kan ein diskutere meir fritt utan å måtte ta omsyn til desse ytre faktorane, noko som kan vere positivt med tanke på at ein ikkje vert påverka av omgivnadane i like stor grad. Elster (sjå Chambers 2004: 393) meiner kvaliteten på deliberasjonen, generelt sett, har vore betre med lukka deliberasjon enn open.¹³³ Sjølv om han hevdar at argumentasjonen for offentlegheita fører med seg demokratiske fordelar ved at ein vert tvungen til å argumentere for det felles beste, meiner han det ofte skapar ein negativ effekt på kvaliteten på deliberasjonen.

Chambers påpeikar at argumentasjon i lukka versus opne arena gjer at ein får enten eit demokratisk eller eit sokratiske kvalitetsproblem. Sokratiske kvalitet vert av Chambers brukt for å skildre korleis ein må tenkje grundig gjennom sine standpunkt og meiningar for å kunne forsvare dei mot motargument ved offentleg gransking. Sokratiske kvalitet skil seg frå offentleg fornuft ved at den sokratiske byggjer på rasjonaliteten, medan den demokratiske fornufta byggjer på å overtale flest mogleg (Chambers 2004: 391). Ved diskusjonar i offentlegheita appellerer ein gjerne til populistiske grunngevingar som ikkje nødvendigvis er dei beste. Chambers hevdar at eit problem med å argumentere for offentlegheita er at argumentasjonen kan verte manipulerande, grunn og innehalde populistiske element. Ein ønskjer å tilfredsstill flest mogleg og stå fram som viljesterk og bestemt i folket sine auge (2004: 394). *“Private reason fails a democratic accountability test. Plebiscitary reason fails a Socratic accountability test”* (Chambers 2004: 389). Spørsmålet Chambers stiller seg er om ein vil kunne få ein like god diskusjon i det offentlege rom som bak lukka dører. Med utgangspunkt i teorien har eg utleia ei forventning om at det er sterke ord og symbolbruk (karakteristikka) i debatten. Fordi det ikkje skal treffast avgjersler kan standpunkt og argument prøvast ut i større grad.

Teoretiske forventningar

Det teoretiske rammeverket som er skissert ovanfor viser korleis ein politisk prosess ideelt sett bør gå føre seg, i dette tilfellet debatten om EU sitt datalagringsdirektiv. Likevel er det ofte skilnad mellom teori og praksis, og i dette tilfellet må ein ta høve for at dette er ein eksplorerande studie. Deliberasjon er som nemnt innleiingsvis eit felt som kan hevdast å ha mangel på empiriske undersøkingar. Eg vil difor forsøkje om det er mogleg å gjere empiriske

¹³³ Både Elster og Gutmann & Thompson viser til The Constitutional Convention i Philadelphia i 1787 og the Assemblée Constituante i Frankrike i 1789 som eksempel på høvesvis lukka og open deliberasjon, der førstnemnte hadde høgst kvalitet grunna i rasjonell argumentasjon..

undersøkingar på eit felt kor dei fleste studiar har halde seg på eit teoretisk plan. Mitt føremål med denne studien vil ikkje vere å argumentere for eller imot teorien, men å bruke den som eit teoretisk rammeverk for å måle kvaliteten på debatten om datalagringsdirektivet og sjå i kor stor grad den lever opp til det deliberative idealet. I det følgjande vil eg summere opp forventningane basert på det teoretiske perspektivet skissert ovanfor.

- Den deliberative kvaliteten er lågare når det er sterke moralsk-etiske oppfatningar knytt til middelet.
- Det er sentrale samfunnsaktørar som dominerer debatten i media. Det er dei med mest kunnskap og ressursar som har evne til å argumentere for sine krav offentleg.
- Aktørane appellerer for sine krav ved å vise til allmenne interesser i argumentasjonen, og ikkje til eigeninteresser. Denne forventinga baserer seg på Habermas sitt universaliseringskrav.
- Med utgangspunkt i slusemodellen ventar eg at debatten går i utvikling av å bli meir deliberativ over tid.
- Det vert vist større grad av respekt i dei to siste debattane enn i den første.
- Med utgangspunkt i Chambers venta eg at debatten vil vere prega av populistiske argument og bruk av karakteristikka.

Samanfatning

I dette kapitlet har eg presentert det teoretiske rammeverket for studien. Som vi har sett er det retta mykje kritikk mot den deliberative demokratimodellen i litteraturen. Difor er det viktig at ein forstår deliberasjon og deliberativt demokrati som eit ideal for korleis debattar og politisk verksemd går føre seg. For å kunne studere deliberasjon empirisk vil eg i tråd med Steiner et al. (2004: 55) sjå på det som eit kontinuum, der deliberasjon vert vurdert langs ein akse som går frå ingen deliberasjon i eine enden, til Habermas sitt ideal i andre enden. Spørsmålet vert kor nærme argumentasjonen/debatten ligg den ideelle talesituasjon. Politiske aktørar, både individuelle og institusjonar finn seg ein stad langs denne aksen.

6. Deliberasjon i debatten om datalagringsdirektivet

I dette kapitlet vil eg gje ein presentasjon av måleinstrumentet eg vil bruke for å vurdere i kva grad debatten om datalagringsdirektivet lever opp til det deliberative idealet. Eg vil presentere dei ulike variablane, og gje nokre døme på korleis dei ulike variablane og verdiane kjem til syne i debatten. Samtidig vil eg, med utgangspunkt i teorien, forklare kvifor eg har vurdert desse som viktige for å sikre den deliberative kvaliteten på debatten. Resultata frå kodinga vert presentert undervegs ved hjelp av tabellar. Framstillinga vert gjeve prosentvis. Eg vil gje nokre korte kommentarar under kvar tabell, då analyse av funna vert gjort i det følgjande kapittel. Når det gjeld kodeskjema vil eg først gje nokre presiseringar av seleksjonskriteria for val av innlegg. Som nemnt i kapittel tre har eg valt innlegg på basis av eit *krav*. Eit krav seier noko om kva handling som bør utførast, noko staten bør gjere eller ikkje gjere. Det er berre dei innlegga som har eit krav i seg som vert vurdert opp mot kodeskjemaet, dei andre forkastar eg.

Steiner et al. grunngjev føresetnaden for at eit innlegg må ha eit krav med at “(..) *they constitute the heart of the deliberation. That is, demands stipulates what ought to be done and what ought not to be done, and this normative character puts them at the center of discourse ethics*” (2004: 55). Dersom eit innlegg inneheld fleire krav vil eg leggje saman desse til eitt samla krav. Om ikkje grunngjevinga kan forståast som gjeldande for alle krava, vil innlegget bli koda som mangelfull form for grunngjeving. Størsteparten av innlegga kjem med enten eit krav om at direktivet bør innførast, eller eit krav om at det ikkje bør innførast, i alle fall at ein bør avvente prosessen. Kode 0 vert brukt ved låg deliberativ kvalitet og til høgare verdi ein kodar innlegga, til meir deliberativ kan ein hevde at dei er.

Før eg presenterer kodeskjema og resultat frå målinga vil eg gje ei vurdering av datakvaliteten til studien i form av reliabilitet og validitet.

Reliabilitet

Reliabilitet viser til kor påliteleg datamaterialet er. Ein spør seg då om ein ville fått tilsvarende resultat om ein brukar same undersøkingsopplegg ved ulike innsamlingar av data om like fenomen (King, Keohane & Verba 2004:25). Ein kan skilje mellom to hovudformer for reliabilitet innan samfunnsvitskapen– *stabilitet* og *ekvivalens*. Stabilitet handlar om grad av konformitet mellom data om tilsvarende fenomen samla inn på ulike tidspunkt. Ekvivalens

derimot er grad av konformitet mellom uavhengig datainnsamling på like tidspunkt (Grønmo 2007:222-223). I mitt tilfelle vert den sistnemnde metoden mest aktuell: korleis vert datamaterialet mitt påverka av kven som utfører kodinga. Denne metoden for reliabilitetstesting vert omtalt som intersubjektivitetsmetoden. Framgangsmåten går ut på å *“sammenligne data basert på ulike personers bruk av samme undersøkelsesopplegg med de samme kildene”* (Grønmo 2007: 225). Kort sagt inneber ein slik reliabilitetstest at fleire personar tek i bruk tilsvarende kodeskjema som eg har brukt for å måle deliberasjon i den offentlege debatten. Viktige føresetnader vil vere at kodingane skjer uavhengig av kvarandre, og at koderane vert gjeve den same kodeinstruksen og det same datamaterialet. Avvik mellom koderane kan sjåast på som manglande intersubjektivitet og dermed eit reliabilitetsproblem (Grønmo 2007:22). Dersom andre kjem fram til like resultat, kan ein hevde at undersøkingsopplegget har høg reliabilitet. I denne samanheng syner reliabilitet altså til kor punktleg kodeskjemaet er til å måle kvaliteten på deliberasjon.

Steiner et al. (2004: 71-73) utførte ein slik reliabilitetstest for DQI der dei fekk to grupper av studentar til å utføre kodinga. Den første gruppa var to studentar som fekk inngående kjennskap til DQI og kodeskjema, medan den andre gruppa ikkje fekk noko opplæring. Kodinga var i to trinn. Første trinn bestod av at koderane las gjennom debatten individuelt og koda dei relevante innlegga. På andre trinn møttest koderane for å samanlikne dei uavhengige kodingane. Dersom det var usemje, las koderane gjennom innlegga igjen og diskuterte seg i mellom til dei vart samde om ein kode. Resultatet frå den første gruppa viste at ein kunne oppnå høg grad av reliabilitet ved å gje opplæring til andre om korleis kodeskjemaet skulle brukast. Resultatet frå dei som ikkje fekk opplæring viste at desse òg oppnådde høg reliabilitet. Konklusjonen deira var altså at ein oppnår best kvalitet ved å gje koderane god instruksjon på førehand, men at ein òg kan oppnå god reliabilitet utan å gje noko form for opplæring.

Ideelt sett burde eg òg ha gjennomført slike reliabilitetstestar, i og med at undersøkinga baserar seg på koding av ulike tekstar. Attpåtil vil forforståinga som nemnt ovanfor kunne føre til at ulike koderar vil kunne kode annleis. Men utifrå praktiske årsaker er dette ikkje blitt gjort. I så måte kan det rettast kritikk mot at undersøkinga har eit reliabilitetsproblem i og med at kodinga er utført av berre ein person. Eg har likevel, gjennom nøyaktig utforma kodeinstruks (Vedlegg 1) og nøye dokumentert datainnsamling, presentert metoden på ein slik måte at andre i prinsippet kan gjenta undersøkinga for å eventuelt å kome fram til dei same

resultata. Jamfør Gilje og Grimen sitt krav om intersubjektivitet (Gilje & Grimen 2007:222), at det er bare gjennom å kjenne til prosessen med innsamling av data at vi kan dra gyldige deskriptive slutningar.

Validitet

Validitet handlar om i kva grad datamaterialet er eigna til å måle det ein faktisk skal måle, at ein må velje eit undersøkingsopplegg som på best mogleg måte fører til svar på problemstillinga. Validiteten er høg dersom: “(..) *datamaterialet svarer til forskerens intensjoner med undersøkelsesopplegget og datainnsamlingen*” (Grønmo 2004:221). For å sikre kodeskjemaet sin validitet er det definisjonsvaliditet som er spesielt relevant for mi undersøking. Det handlar om kor dekkjande den operasjonelle definisjonen er i forhold til omgrepet sitt teoretiske innhald. Spørsmålet eg må stille meg er om det er deliberasjon og deliberativ kvalitet som vert målt. For å sikre høgst mogleg grad av validitet i utforminga av variablar har eg teke i bruk ein modell utvikla av Adcock og Collier. Dei har i sin artikkel, *Measurement Validity: A shared Standard for Qualitative and Quantitative Research*, forsøkt å utarbeida ein felles struktur for det som angår måling av validitet i ein studie, både når det gjeld kvalitative og kvantitative studiar (2001: 531-32). Modellen inneheld fire nivå, og viser korleis Adcock og Collier meiner studiar av omgrep og måling av validitet bør gå føre seg. I det følgjande vil eg gje ein presentasjon av modellen og vise korleis eg har brukt den aktivt i arbeidet mitt med utvikling av indikatorar.

Det første nivået i modellen er eit bakgrunnsomgrep, som vert definert som den breiare konstallasjon av meiningar og forståingar som vert assosiert med eit bestemt omgrep (Adcock & Collier 2001: 531). I undersøkinga mi har dette bakgrunnsomgrepet vore deliberasjon og deliberativt demokrati. For å kunne bruke omgrepet i studiar og forskning er det viktig at ein systematiserer omgrepet, det inneber at ein må formulere omgrepet i forhold til ein spesifikk definisjon.¹³⁴ Utviklinga av eit systematisert omgrep vil inneber eit val mellom dei ulike meiningane, og det vil variere veldig kor mange tolkingar og meiningar eit bakgrunnsomgrep har. Deliberasjon har mange ulike tolkingar, slik at å inkludere alle tolkingane vil gje eit verktøy som vert altfor komplekst til å vere av praktisk nytte. Difor har det vore naudsynt med avgrensingar og klargjering. Fleire har poengtert viktigheita av ein kvalitativt god offentleg debatt i eit demokrati. Men kva kriteria legg dei til grunn for å seie noko om kva som er ein “god” debatt? For å måle kva som er ein god debatt er det naudsynt med klare oppfatningar og

¹³⁴ Adcock & Collier kallar denne overgangen for *konseptualisering*, og den går føre seg gjennom drøfting om kvifor ein vel å bruke definisjonen som ein gjer i den gitte samanhengen (2001:530).

kva kriteria ein legg til grunn. Dette er viktig for å gjere det mogleg for andre å kritisere, like eins leggje grunnlag for kritikk. Ved å ha klare kriteria og tydelege operasjonaliserte omgrep vil ein kunne etterprøve resultatet, og samtidig leggje grunnlag for forbetring. Dette leiar oss over til nivå to i modellen, formulering av eit systematisert omgrep.

Dette andre nivået inneheld ei spesifikk formulering av eit omgrep som vert brukt av ein eksakt forskar eller ei gruppe av forskarar (Adcock & Collier 2001: 531). Her vert omgrepet gitt ein eksplisitt definisjon for den aktuelle forskinga. Det er først når vi har eit systematisert omgrep at det vert mogleg å operasjonalisere omgrepet, det vil seie å spesifisere forholda rundt bruken av omgrepet, samt lage nokre indikatorar som vi kan “måle”.¹³⁵ Eg har, som nemnt innleiingsvis, teke utgangspunkt i Habermas si tolking av deliberasjon og deliberativ kvalitet. Vidare har eg teke utgangspunkt i skriftleg materiale og ikkje det verbale. Eg vil studere deliberasjon utifrå skriftlege avisinnlegg i den offentlege debatten.

Nivå tre i modellen er å utvikle indikatorar for korleis ein vil gjennomføre målinga. “*This level includes any systematic scoring procedure, ranging from simple measures to complex aggregated indexes*” (Adcock & Collier 2001:530). Desse indikatorane skal kunne seie noko om den deliberative kvaliteten i debatten om datalagringsdirektivet. I mitt tilfelle har dette vore dei variablane som inngår i DQI samt utviklinga av nokre nye indikatorar, basert på variablar som i litteraturen er viktig for dette omgrepet. Ein kritikk som kan rettast mot måleinstrumentet eg har teke i bruk er at det til dømes ikkje måler kvaliteten på argumenta og om dei er sanne eller ei. Men ifølgje Habermas er det ein grunn til at vi ikkje får eit skilje mellom gode og dårlege argument. Han meiner at det ikkje er opp til forskaren å fastslå kva som er eit godt argument. Det er debatten som skal avgjere kva som er gode argument og kva som er mindre gode argument. Like eins er det debatten som skal luke ut dårlege argument (Steiner et al. 2004: 23). Det eg derimot kan seie noko om er i kva grad det vert gitt grunngeving for eit krav, og om det vert vist til empirisk belegg i argumentasjonen. I så måte må ein skilje mellom kvalitet i kvart einskild argument og kvalitet i debatten som heilskap.

¹³⁵ Måling vert ofte assosiert med kvantitativ metode og det som kan kvantifiserast, ofte i form av måling på dikotomien: finnast – finnast ikkje. Adcock og Collier sin modell står, saman med King et al. (2004), som representantar for ein forskingstradisjon som ser viktigheita av dialog mellom kvalitativ og kvantitativ forskning. Modellen står som eit felles rammeverk, og dei definerar måling av validitet som “Valid measurement is achieved when scores (including the results of qualitative classification) meaningfully captures the ideas contained in the corresponding concept (Adcock & Collier 2001: 530). Måling får her ei tyding som klassifisering i form av skilje mellom ulike fenomen.

Til slutt kjem måleresultata frå analysen som skal byggje på dei operasjonaliserte indikatorane. Målinga er valid dersom resultatata frå ein fastsett indikator kan bli tolka i samsvar med det systematiserte omgrepet. Dersom resultatet ikkje er valid er det mogleg å gå tilbake til tidlegare stadia i prosessen for å finpusse på definisjonar eller modifisere/endre indikatorane slik at dei samsvarar med det operasjonaliserte omgrepet (2001: 531). Det er nivå tre og fire som har teke mest tid. Eg har gått gjennom debattinnlegga og koda dei fleire gongar, samtidig som eg har utvikla og modifisert indikatorane undervegs. Gjennom dette arbeidet har eg jobba for at eg på best mogleg måte kan sikre at målingane mine vil vere eigna til å svare på problemstillinga for studien, nemleg å måle den deliberative kvaliteten. Eg vil no gje ein presentasjon av dei ulike variablane eg har valt å nytte meg av for å måle den deliberative kvaliteten i debatten. Avslutningskapittelet vil kome meir inn på korleis eg har enda opp med dei variablane og underverdiane eg har gjort.

Presentasjon av måleinstrument og resultat

Grunngjeving av krav

Denne variabelen går på i kva grad deltakarane i debatten er i stand til å grunngje eller rettferdiggjere sine krav. Steiner et al. brukar fire kodar her:

0. Ikkje noko grunngjeving for krav
1. Utilstrekkeleg grunngjeving - når ein fremjar eit krav, men kravet manglar ein klar samanheng til grunngjevinga
2. Kvalifisert grunngjeving - i tilfelle der det fins éi grunngjeving for krav
3. Sofistikert grunngjeving – der det fins to eller fleire grunngjevingar for krav.

Denne variabelen måler altså kor mange gongar det vert argumentert for eit krav. Kva som er eit argument er omstridd, men i denne samanheng tyder det “*noko som talar til fordel for noko*” (Scanlon 1998:17), ei grunngjeving som talar til fordel for eit krav. Denne grunngjevinga kan vere både negativ og positiv. Til dømes har ein argument som er til fordel for å ikkje innføre datalagringsdirektivet, og argument som talar til fordel for å innføre direktivet. Dersom det vert gjeve to eller fleire grunngjevingar for eit krav vert dette tolka som sofistikert grunngjeving og i samsvar med DQI tilseier dette at argumentasjonen ligg nærast det deliberative idealet. Om det ikkje vert sett fram noko grunngjeving er det derimot låg deliberativ kvalitet. Dersom deltakarane i ein debatt er usamanhengande i sin presentasjon av argument vil det vere vanskeleg å vite kor dei står, og på den måten vanskeleg å diskutere

argumenta sine merittar. På bakgrunn av dette kan ein hevde at evna til å argumentere for og grunnge sine krav på ein logisk samanhengane måte er grunnlaget for deliberasjon (Steiner et al. 2004: 21).

Eg vil presisere at det som vert målt her er i kva grad aktørane i debatten er i stand til å grunnge krava sine; om det er samheng mellom krav og argument og kor mange gongar eit krav vert grunngeve. Eg tek altså ikkje stilling til om argumenta er gode eller ikkje. Dersom grunngevinga ikkje har noko med kravet å gjere er det ikkje eit argument, og den deliberative kvaliteten er låg. Forhold mellom krav og grunngeving vert ofte uttrykt ved ord som “fordi”, “ettersom”, “difor” og “slik”. Ofte vert kravet gjeve implisitt fordi ein ventar at alle forstår kravet ut frå argumentasjonen. På bakgrunn av dette har eg vore nøydd til å ta stilling til korleis eg skal kode krav som er implisitte. I tråd med Steiner et al. koder eg òg krav som er implisitte, så lenge argumenta er klare og forståelege (Steiner et al. 2004:171). For å vise korleis denne variabelen kjem til uttrykk i debatten vil eg vise til to eksempel.

Jon Wessel-Aas sitt innlegg i Dagbladet 30.10.09¹³⁶ er eit eksempel på eit innlegg der kravet er implisitt. Han ytrar ikkje eit eksplisitt krav, men det kjem likevel klart fram gjennom argumentasjonen hans at han er kritisk til innføringa av datalagringsdirektivet og meir kontroll og overvaking generelt. Kravet vert òg tydeleg på bakgrunn av at han har markert seg som ein av dei mest profilerte motstandarane mot direktivet. I dette innlegget kjem han med to grunngevingar for kravet om at direktivet ikkje må innførast: 1) effekten av direktivet er minimal, og 2) det bryt med den demokratiske rettsstat. Innlegget vert koda som 3) sofistisert grunngeving, og ligg dermed nærast det deliberative ideal.

“Senterpartiet er imot EUs datalagringsdirektiv fordi vi meiner at kvar og ein av oss skal ha rett til å leva frie liv under ansvar” (Aftenposten 17.11.09).¹³⁷ I dette innlegget er kravet meir eksplisitt, og Liv Signe Navarsete kjem med éi grunngeving for sitt krav. Innlegget vert koda som 2) kvalifisert grunngeving.

Eit døme på eit innlegg som eg har koda som utilstrekkeleg grunngeving er Kripos sitt innlegg i Aftenposten 17.03.10.¹³⁸ Her kjem dei med ein påstand om at Noreg er i ferd med å bli ei frihamn for kriminelle. Grunngevinga dei brukar for å underbyggje dette er “fordi 23 EU-land allerede har vedtatt direktivet og gitt politiet betre verktøy enn det norsk politi har”. Slik eg

¹³⁶ “Nok kontroll”

¹³⁷ “Mobilisering mot overvaking”

¹³⁸ “Uten datalagring blir Norge kriminell frihavn”.

tolkar dette er det ikkje noko klar samanheng mellom krav og grunngeving her. Noreg er ein rettsstat og har strengt lovverk, og det er ikkje slik at dette vil forsvinne sjølv om ein seier nei til direktivet. Å hevde at Noreg vert ei kriminell frihamn ved å ikkje ha det same verktøyet som 23 andre EU-land kan oppfattast som at politiet rår over altfor svake hjelpemiddel i kampen mot alvorleg kriminalitet, men det står det ikkje eksplisitt.

Tabell 3: Resultat for variabelen “Grunngeving av krav” (%)

Grunngeving av krav	Debatt 2009	Debatt 2010	Debatt 2011	Totalt
(0)Ingen grunngeving	9,6	0	0	4
(1)Utilstrekkeleg grunngeving	0	6,2	0	2
(2)Kvalifisert grunngeving	47,7	43,8	61,5	50
(3)Sofistikert grunngeving	42,7	50	38,5	44
N= 100	100	100	100	100

Som vi kan sjå av tabellen vart omtrent 90 % av innlegga koda som kvalifisert eller sofistisert grunngeving i den første debatten. Berre to av dei 21 innlegga eg koda i denne perioden hadde ikkje noko klar grunngeving for sine krav. I den andre debatten vart alle innlegga koda som kvalifisert eller sofistisert grunngeving, med unntak av eitt innlegg som vart koda som utilstrekkeleg grunngeving. I den siste debatten vart alle innlegga koda som kvalifisert eller sofistisert grunngeving. Dette gjer at vi kan slå fast at variabelen grunngeving av krav ligg nært opp mot eit deliberativt ideal. Med unntak av eit par døme gjev deltakarane ei eller fleire grunngevingar for sine krav. Når det gjeld utviklinga av debatten viser den at deltakarane vert betre til å grunnge sine krav utover i debatten, samtidig som bruken av kvalifisert grunngeving har auka frå den første debatten. Bruken av sofistisert grunngeving gjekk opp i debatten frå 2010 før den gjekk litt tilbake i debatten frå 2011. Ikkje alle innlegga har hatt eit krav i seg, og difor har dei vorte utelét frå kodinga. I alle debattane var det to krav som ikkje vart teke med i kodinga. At ikkje alle innlegga inneheld eit krav kan forklarast med at i dei fleste tilfelle dreier det seg om krav som enten talar for innføring av datalagringsdirektivet, eller krav som talar imot innføring av direktivet. Fleire av aktørane deltek med fleire innlegg i debatten, og på bakgrunn av dette vil det ikkje alltid vere trong for å fremje nye krav ettersom krava har vore presentert i tidlegare innlegg. I tillegg har nokre av innlegga teke form som ein rein kommentar til andre sine innlegg, og har difor ikkje noko eksplisitt krav i seg sjølv. I

desse innlegga kan ein likevel finne at det ligg eit implisitt krav om det motsette av det som det kommenterte innlegget krev.

Underbygnad i argumentasjonen

Denne variabelen var ikkje med i Steiner et al. (2004) sitt kodeskjema. Eg har valt å ta med ein variabel som går på i kva grad deltakarane viser til empirisk belegg då eg meiner argumentet vert meir truverdig dersom det støttar seg på undersøkingar, forskingsrapportar etc. Eg vurderer moglegheita for å skape oppslutning kring eit forslag/argument som større dersom det vert underbyggja empirisk. Underbygnad i argumentasjonen kan vurderast utifrå ulike kriterium. Ein kan vurdere ei fråsegn utifrå normative kriterium, det vil seie om det er rett eller ikkje. Dersom overvaking av alle borgarar vil føre til at ein kan fange fleire kriminelle, kan ein seie at det er rett utifrå ein moralsk-etisk ståstad. Vidare kan ein vurdere om ei fråsegn er haldbar utifrå empiriske kriterium, om påstanden er empirisk sann eller ikkje. I denne variabelen vil eg konsentrere meg om det empiriske. Eg vil sjå på sanningsverdien i påstandane; i kva grad det blir vist til empiriske faktabaserte belegg for argumenta som vert fremja.

For å vurdere underbygnaden i argumentasjonen vil eg støtte meg på Svein Eng (2007: 565). Han meiner at dersom ein tekst, eller i dette tilfellet eit argument, skal kunne seiast å vere haldbart, må den gje meining samt ha eit fornuftig innhald. Eng lager eit skilje mellom tre ulike nivå. Det første og mest grunnleggjande nivået er om teksten gjev meining. Ein kan for det første spørje seg om fråsegna er *forståeleg*. Deretter kjem spørsmålet om teksten sitt meiningssinnhald er *fornuftig*. Det tredje og siste nivået er om fråsegna er *haldbar*, det vil seie om skildringa er gjeldande. Dei to første nivåa, forståeleg og fornuftig, er mogleg å oppnå uavhengig av dei andre kriteria. Men ein tekst kan derimot ikkje vere haldbar utan at den både gjev meining og er fornuftig.

Å vise til empirisk belegg her betyr meir enn berre å underbyggje argumentasjonen empirisk. Eg vil sjå om det vert synt til empiriske undersøkingar som støttar opp under argumentasjonen. Om det er sant eller ikkje vil eg ikkje vere i stand til å vurdere, men eg vil altså sjå på i kva grad det vert vist til undersøkingar eller studiar som styrkar påstanden/ane. Eg vil vurdere kvaliteten i debatten som heilskap betre dersom ein syner til empirisk belegg i argumentasjonen.

Utifrå dette har eg sett opp to kodar:

- 0) Ikkje empirisk underbygnad
- 1) Empirisk underbygnad

For å vise korleis desse to verdiane kjem til uttrykk i debatten, vil eg vise til eit døme på mangel av empirisk underbygnad og eit døme som syner empirisk belegg. PST-sjef Janne Kristiansen si fråsegn om at Noreg må innføre datalagringsdirektivet fordi *“det vil føre til betydelig lavere grad av sikkerhet i Norge enn det er i resten av Europa når det gjelder terror”* (Aftenposten 11.04.10) er ei fråsegn som er både forståeleg og verkar fornuftig. Spørsmålet vert om Kristiansen viser til empirisk belegg i teksten som underbyggjer påstanden, om ho viser til undersøkingar eller rapportar som kan styrke at skildringa hennar er sann. Slik eg kan sjå det kjem ho ikkje med nokon dokumentasjon som underbyggjer påstanden og innlegget vert difor koda som 0) ikkje empirisk underbygnad.

Kierulf & Paarup Michelsen argumenterer i sitt innlegg for at datalagringsdirektivet ikkje bør innførast (Dagbladet 12.11.09).¹³⁹ Dei kjem med to grunngevingar for dette. Ei av desse er at effekten av direktivet er manglande. Dette underbyggjer dei ved å vise til mangel på dokumentasjon på datalagringsdirektivet sin effekt, og at Regjeringa sin eigen Personvernkommissjon anbefaler å ikkje vedta direktivet før den kriminalitetsnedkjempande effekten kan dokumenterast. Vidare syner dei til undersøkingar gjort av tysk kriminalpoliti og tyske forskingsinstitusjonar som hevdar at *“oppklaringsraten vil øke frå et sted mellom 0,002 til 0,006 prosent i forhold til dagens situasjon”*. Her viser dei til rapportar og undersøkingar for å underbyggje argumentasjonen sin, og innlegget vert koda som 1) empirisk underbygnad. Med utgangspunkt i teorien bidreg dette til deliberativ kvalitet i debatten.

Tabell 4: Resultat for variabelen “Underbygnaden i argumentasjonen” (%)

Underbygnad i argumentasjon	Debatt 2009	Debatt 2010	Debatt 2011	Totalt
(0) Ikkje empirisk underbygnad	61,9	68,8	69	66
(1) Empirisk underbygnad	38,1	31,2	31	34
N = 100	100	100	100	100

¹³⁹ “Misforstått liberalitet”

Som vi kan sjå av tabellen ovanfor er det 38,1 % av innlegga som vert koda som empirisk underbygning i den første debatten, medan dette talet gjekk ned til 31 % i siste debatten. Det har altså vore lite utvikling når det gjeld denne variabelen. Samla sett vart 66 % av innlegga koda som ikkje empirisk underbygning. Det vil seie at over halvparten av innlegga i debatten ikkje viste til noko haldbar dokumentasjon for argumenta sine.

Kommenterer andre sine argument

Denne variabelen går på i kor stor grad representantane kommenterer argumenta til sine motdebattantar. I ein god debatt kan ein forvente utveksling av argument; at ikkje kvar og ein har sin eigen diskusjon gåande. Steiner et al. tek i bruk fire underverdiar for denne variabelen, men eg har modifisert desse litt til følgjande fem verdiar:

- 0) Kommenterer ikkje motargument
- 1) Kommenterer argument, men avfeiar det utan motargument
- 2) Kommenterer argument, har eitt motargument
- 3) Kommenterer argument, har to eller fleire motargument
- 4) Kommenterer argument og er samd i argumentet

Vilje til å høyre og ta inn over seg andre sine argument og vurdere dei som riktige eller gale er viktig i ein deliberasjon. Dersom ein ikkje klarer dette vil det vere umogleg å snakke om deliberasjon. Difor er det heile debatten eg er interessert i og skal vurdere, ikkje kvart enkeltinnlegg. Habermas snakkar om dette som *“the unforced force of the better argument”* (1996: 305). Kva som er eit godt argument er ikkje gjeve på førehand, men noko ein kan kome fram til gjennom felles deliberasjon. Dersom ein er konsistent kan det indikere at ein aktør er sta og lite villig til å endre standpunkt for eit betre argument. Vilje til å kome til semje og byggje konsensus er ein viktig føresetnad for deliberasjon ettersom målet bak dialogen er å kome til semje om politiske avgjersler. Dersom ein ikkje er open for å lytte og villig til å vurdere ein situasjon frå ein anna ståstad, fell dette grunnlaget vekk. Dersom eit innlegg ikkje inneheld eit motargument vil eg kode det som ignoranse av motargument og dermed låg deliberativ kvalitet. For å vise korleis denne variabelen kjem til uttrykk vil eg trekkje fram eit par døme frå debatten.

Jon Wessel-Aas (Dagbladet 31.10.09) imøtekjem og inkluderer Knut Storberget sine to argument for kvifor vi bør innføre datalagringsdirektivet. Argumentet til Storberget om at det er uproblematisk for samfunnet vårt, samt for personvernet og kommunikasjonsfridomen vert tilbakevist. Wessel-Aas viser til at fleire uavhengige ekspertorgan, som til dømes Personvernkommissjonen og alle europeiske datatilsyn har vurdert direktivet som rettsleg tvilsamt i forhold til personvern og kommunikasjonsfridom. Vidare viser Wessel-Aas til Storberget sitt argument om at direktivet “er helt nødvendig for å muliggjøre bekjempelse og oppklaring av alvorlig kriminalitet”. Dette er “(..) i beste fall en stor overdrivelse”, ettersom “(..) forskning tyder på at effekten for kriminalitetsbekjempelse er minimal” (Dagbladet 31.10.09),¹⁴⁰ der han viser til forskning gjort på feltet. I dette tilfellet vert innlegget koda som 2) kommenterer argument, har eitt motargument.

Eit anna døme er Kierulf & Paarup Michelsen (Dagbladet 12.11.09)¹⁴¹ som argumenterer imot Helga Pedersen sitt argument om at det utover litt lenger lagringstid ikkje er noko forskjell mellom datalagringsdirektivet og dagens praksis for lagring av trafikkdata. Motargumenta dei kjem med er som følger:

1) “I dag er det forbudt å lagre andre opplysninger enn de Datatilsynet, under strenge begrensninger, gir konsensjon til å lagre for gjennomføring og fakturering av tele- eller internettjenester. Dersom DLD blir norsk lov vil disse begrensningene oppheves, og dagens praktiske formål for lagring av trafikkdata vil erstattes med formålet om å bekjempe det som myndighetene til enhver tid definerer som alvorlig kriminalitet.” 2) Som konsekvens skal også nye opplysninger lagres, slik som opplysninger om hvor vi befinner oss når vi bruker de kommunikasjonsmidler som omfattes av direktivet”.

I dette innlegget kommenterer dei Pedersen sitt argument og kjem med to motargument. Innlegget vert koda som 3) kommenterer argument, har to motargument, og bidreg med det til å heve debatten opp på eit høgare nivå.

Å bli einige gjennom diskusjon er som nemnt sjølve grunnlaget for ideal deliberasjon. Dersom målet er semje føreset det at somme deltakarar er villige til å endre standpunkta sine undervegs. Om debatten som heilskap ikkje inneheld døme på at nokre har endra standpunkt og kome fram til semje, vil ein kunne hevde at det er problematisk utifrå det deliborative ideal. Som vi har vore inne på i teorien kan deliberasjon òg sjåast på som eit mål, og det treng

¹⁴⁰ “Nok kontroll”

¹⁴¹ “Misforstått liberalitet”

ikkje vere eit absolutt krav. Sjølv om ein ikkje når målet og blir einige, vil deliberasjon likevel kunne føre til auka respekt for andre sine argument. Gjennom diskusjon er målet at ein skal finne noko å einast om, at ein oppnår gjensidig forståing og respekt for motargumenta (jf. tabell 1, deliberativ usemje).

Tabell 5: Resultat for variabelen “Kommenterer andre sine argument” (%)

Kommenterer andre sine argument	Debatt 2009	Debatt 2010	Debatt 2011	Totalt
(0)Kommenterar ikkje motargument	19	31,2	30,7	26
(1)Kommenterar argument, men avfeie utan motargument	19	0	7,7	10
(2)Kommenterar argument, har eitt motargument	47,7	43,8	53,9	48
(3)Kommenterar argument, har to motargument	14,3	25	0	14
(4)Kommenterer argument og er samd i argumentet	0	0	7,7	2
N = 100	100	100	100	100

Som vi kan sjå av tabellen er det nokså høg grad av dialog mellom deltakarane i debatten. I omtrent 60 % av innlegga har eg funne døme der forfattaren av innlegget kommenterer argument som har vorte presentert tidlegare i diskusjonen, samt kjem med motargument til dette. Det at ein så stor del av innlegga inneheld motargument vil eg tolke som at debatten ligg nære det deliberative idealet, ettersom utveksling av argument legg til rette for dialog og utvikling av argumenta i debatten. 26 % av innlegga inneheld ikkje noko kommentar til motargument, medan i 10 % av innlegga vert motargument kommentert og avfeia utan motargument. Desse to verdiane bidreg til mindre god deliberativ kvalitet i debatten. Av alle innlegga har eg berre funne eitt døme der motargument vert inkludert og verdsatt, det vil seie at ein er einige.

Karakterisering

Denne variabelen var ikkje inkludert i Steiner et al. (2004) sin Discourse Quality Index, men tek utgangspunkt i respektvariabelen. Som nemnt ovanfor er eit viktig hovudelement innan deliberativ demokratiteori at ein opptrer med respekt for sine motdebattantar. Etter å ha lest

innlegga i debatten har eg registrert utbreidd bruk av karakteristikkar og på bakgrunn av dette vurdert karakterisering som ein nyttig variabel å ha med for å måle den deliberative kvaliteten på debatten.

Variabelen tek for seg i kva grad motstandarane karakteriserer både kvarandre og argumentasjonsbruken. Dersom ein brukar karakteristikkar på andre sine krav og argument kan det vere ein indikasjon på at ein er lite villig til å setje seg inn i andre sin ståstad og forsøkje å kome fram til konsensus, noko som er føremålet ved deliberasjon. Evna til å utøve respekt ovanfor ein motdebattant er eit viktig grunnlag for å kunne endre og utvikle deltakarane sitt syn på saka som vert diskutert. Ein kan skilje mellom karakteristikkar som går på følelsar (“eg er sjokkert”) og karakteristikkar som går på sak (“meget useriøst og lite profesjonelt”)¹⁴². Sjølv om det gjerne hadde vore interessant å skilje mellom desse ulike typane karakterisering, vil eg her nøye meg med å handsame desse under eitt. I tillegg har eg, etter å ha lest gjennom innlegga, registrert at alle karakteristikkane går på sak.

Karakteristikkar kan òg kome med eller utan grunngeving. Fordi det kan vere vanskeleg å seie kva som er grunngeving for ein karakteristikka, har eg valt å slå saman alle negative karakteristikkar til ein verdi. Men utifrå teorien kan ein argumentere for at ein grunna karakteristikka er betre enn ein ugrunna. Generelt vert karakteristikkar vurdert som overflødige i ein debatt og kan tyde på mangel på respekt for motdebattantane (jf. teori). Positive karakteristikkar kan derimot vere eit bevis på det motsette. Samtidig kan det tenkjast at positive karakteristikkar vert brukt som del av retorisk strategi, difor vil eg ikkje ta stilling til om kvaliteten er betre eller ikkje. Eg har sett etter positive karakteristikkar, men har ikkje funne døme på dette i innlegga. Difor vil eg kode alle andre innlegg enn dei som inneheld negative karakteristikkar som fråvær av karakterisering. Innlegg som ikkje inneheld negative karakteristikka vil eg tolke som at det er ein implisitt respekt til stades i debatten.

Med utgangspunkt i dette har eg sett opp desse verdiane:

0) Negativ karakterisering

1) Fråvær av karakterisering

For å vise korleis denne variabelen kjem til uttrykk vil eg vise til to døme på bruk av negativ karakterisering. Eit første eksempel er Trine Skei Grande som meiner Helga Pedersen avslører eit “sjokkerende syn på politimetoder generelt, og datalagringsdirektivet spesielt”. (Dagbladet

¹⁴² “Stempler Johannesen som useriøs”

17.11.09). Ho hevdar vidare at når Pedersen brukar tryggleik av det liberale samfunn som argument for datalagringsdirektivet er det eit “*politisk bomskudd*”.

PST-sjef Janne Kristiansen sitt innlegg i Aftenposten 11.04.10,¹⁴³ der ho påstod at Noreg vil bli meir utsett for terror utan datalagringsdirektivet, skapte fleire reaksjonar og motargument. Ein av desse var Bård Hoksrud (Aftenposten 12.04.10)¹⁴⁴ som kommenterte innlegget og skulda Kristiansen for å drifte “*en rå og kynisk kampanje for å sikre seg mest mulig informasjon om flest mulig*”. Vidare kom Hoksrud med to grunngevingar for dette: 1) trafikkdata vart brukt veldig lite i forhold til å avlytte og registrere millionar av menneske kontinuerlig, og 2) at Kristiansen let vere å fortelje kor lett det er for kriminelle å unngå politiet. Innlegget vert koda som negativ karakterisering til tross for at Hoksrud kom med to grunngevingar for kvifor han meinte dette.

Tabell 6: Resultat for variabelen “karakterisering” (%)

Karakterisering	Debatt 2009	Debatt 2010	Debatt 2011	Totalt
(0) Negativ karakterisering	47,6	31,2	30,7	38
(1) Fråvær av karakterisering	52,4	68,8	69,3	62
N=100	100	100	100	100

Denne variabelen syner ei positiv utvikling i debatten når det kjem til bruken av negativ karakterisering. I den første debatten inneheldt nesten halvparten av innlegga negative ytringar om motdebattantane sine krav/argument, og i dei to siste debattane inneheldt omtrent 30 % av innlegga negativ karakterisering. Resultatet av kodinga i forhold til denne variabelen bekreftar at det er høg temperatur i debatten og at deltakarane i stor grad manglar respekt for kvarandre, sjølv om bruken av negative karakteristikka riktig nok går ned etter kvart.

Innhaldet i argumentasjonen

Denne variabelen går på sjølve innhaldet i argumenta som vert fremja av aktørane i debatten. For å få auka oppslutning om politikken sin er det viktig å appellere til interesser som mange har til felles. For å kunne oppnå konsensus og felles forståing er det viktig at ein appellerer til allmenne interesser, i tråd med prinsippet om kommunikativ handling (jamfør teorikapittel). Å appellere til interessene for ei avgrensa gruppe i samfunnet vil kunne føre til konflikt og vere

¹⁴³ “Mener Norge vil bli mer utsatt for terror”

¹⁴⁴ “Beskylder PSTs sjef for “rå kampanje”

splittande. I følgje teorien er det berre ved å appellere til fellesskapet si interesse, med lik omsyn til alle som vert omfatta, at vi kan få eit resultat som vert akseptert som gjeldane (jamfør universaliseringsprinsippet til Habermas).

I denne variabelen set Steiner et al. (2004: 58) opp eit skilje mellom gruppeinteresser og fellesinteresser. Den lågaste verdien er om eit innlegg inneheld ei eksplisitt fråsegn om interessene til ei eller fleire grupper. Neste verdi er nøytral, der verken gruppe- eller fellesinteresser vert nemnt. Vidare skil dei mellom to former for fellesinteresser: 1) fråsegn i form av allmenne interesser basert på ein utilitaristisk tankegang¹⁴⁵ og 2) fråsegn i form av allmenne interesser basert på Rawls sitt forskjellsprinsipp¹⁴⁶. Når eg starta med kodinga synte det seg å vere problematisk med tanke på korleis eg skulle kode dei ulike innlegga. Eit første problem med denne indikatoren er at Steiner et al. ikkje gjer klart greie for korleis ei gruppe skal definerast. Vidare har det vist seg at dei to ulike fellesinteressene er veldig teoretiske og abstrakte, samt vanskelege å bruke i praksis. På bakgrunn av dette prøvde eg å endre denne variabelen for å gjere den meir høveleg til å måle debatten om datalagringsdirektivet. Verdiane eg sette opp var som følgjer:

- 0) Appellerer til særinteresser
- 1) Appellerer til allmenninteresser, men har særinteresser
- 2) Nøytral
- 3) Appellerer til allmenninteresser

I det følgjande vil eg vise korleis ein kan appellere til særinteresser og allmenninteresser. Kripos-sjef Odd Reidar Humlegård (Aftenposten 17.03.11)¹⁴⁷ går inn i debatten ved å argumentere for Kripos og andre politietatar si trong for datalagringsdirektivet. Han hevdar at direktivet vil gjere det mogleg å løyse alvorleg kriminalitet, og at mangel på lagring vil få alvorlege konsekvensar. *“I dag er trafikkdata et basisverktøy, et verktøy vi ikke lenger greier oss uten – på linje med avhør og pågripelse”*. Her argumenterer Humlegård ut ifrå Kripos si trong og at direktivet vil gjere politiet sitt arbeid lettare. På bakgrunn av dette vert innlegget koda som 0) appellerer til særinteresser. Nestleiar i Politijuristane appellerer til allmenne interesser når han kjem med følgjande fråsegn: *“Lagring er nødvendig for å finne rett*

¹⁴⁵ Å fremje den beste løysinga for flest mogleg, lykkemaksimering.

¹⁴⁶ Å favorisere dei minst privilegerte i samfunnet.

¹⁴⁷ “Uten datalagring blir Norge kriminell frihavn”

gjerningsperson, for å utelukke uskyldige og det er nødvendig fordi alle er et mulig offer for kriminalitet. Uten spor hos tele- og nettleverandører vil vi trå feil” (Dagbladet 06.11.09).¹⁴⁸

Tabell 7: Resultat for variabelen “Innhaldet i argumentasjonen” (%)

Innhald i argumentasjonen	Debatt 2009	Debatt 2010	Debatt 2011	Totalt
(0) Appellerer til særinteresser	19	1,3	0	12
(1) Appellerer til allmenne, men har særinteresser	0	0	0	0
(2) Nøytral	28,6	31,3	46	34
(3) Appellerer til allmenninteresser	52,4	56,3	54	54
N = 100	100	100	100	100

Som det kjem fram av tabellen er det verdien (3) *appellerer til allmenninteresser* som går hyppigast igjen i debatten. I overkant av halvparten av innlegga refererer til allmenne interesser, noko som òg er ganske stabilt over heile perioden. Større utvikling kan vi sjå når det kjem til verdien (0) *appellerer til særinteresser*. 19 % av innlegga var koda under denne verdien i den første debatten frå 2009, medan i den siste har eg ikkje funne nokre døme der ein eksplisitt argumenterer utifrå særinteresser. Her kan vi altså sjå ei positiv utvikling når det kjem til deliberativ kvalitet. Særinteresser i dette tilfellet dreier seg hovudsakleg om politiet, Kripos og PST. Som vi skal sjå seinare er ikkje desse verdiane heilt uproblematiske.

Deltaking

Alle involverte partar sin moglegheit til lik og uhindra deltaking er eit av dei viktigaste grunnprinsippa innan det deliberative ideal. I tråd med Habermas skal alle interesser ideelt sett vere representert, og alle borgarar bør kunne ta del i viljesdanninga og påverke avgjerslene som vert tekne. For å ha moglegheit til å delta må ein, som nemnt i teorien, ha tilgang til informasjon om det som vert diskutert. I utgangspunktet har alle ein etablert rett til å delta i offentlege debattar. Datalagringsdirektivet har fått stor merksemd i media og det er knapt ei avis som ikkje har omtala dette. Men som vi har vore inne på i teorien er dette eit av dei største ankepunkta til den deliberative demokratiteorien; at i røynda vil lik og uhindra deltaking vere nærast umogleg å oppnå. Steiner et. al brukte denne variabelen for å måle

¹⁴⁸ “Personvern kan krenke personvernet”

deltaking innan parlamentet, noko som verkar uproblematisk og på grensa til det uinteressante, ettersom alle representantar har ein etablert rett til å delta i debattar. I offentleg debatt, som eg her skal måle, er denne variabelen meir problematisk. Det denne variabelen tek sikte på å måle her er *faktisk* deltaking. Kven er det som ytrar seg i media, og er alle interesser representert? Variabelen skil seg frå dei andre variablane ved at rangering frå låg til høg deliberasjon ikkje vil vere mogleg her. For å sjå om forventinga om at det er sterke aktørar som dominerer i debatten stemmer, vil eg gjere eit skilje mellom

0) Institusjons- og organisasjonseliten

1) Andre

Omgrepet institusjons- og organisasjonseliter er henta frå Olsen og Sætren (1980: 15) sin studie, og skal her forståast som dei som har dei viktigaste kommandoposisjonane innan det politiske, økonomiske og sosiale liv. Det dreier seg om politikarar, leiarar, samfunnsdebattantar, akademikarar, juristar og liknande. Med andre skal vi forstå som det Olsen og Sætren kallar ”*meinigmann*”. Dersom dei fleste innlegga i debatten kjem frå “eliten” kan det hevdast å vere problematisk utifrå eit deliberativt ideal.

Tabell 8: Resultat for variabelen “deltaking” (%)

Deltaking	Debatt 2009	Debatt 2010	Debatt 2011	Totalt
(0)Institusjons- og organisasjonseliten	100	100	100	100
(1) Andre	0	0	0	0
N=100	100	100	100	100

Som vi kan sjå av resultata ovanfor er det ganske så eintydige resultat når det kjem til variabelen deltaking. Alle innlegga har vorte koda under institusjons- og organisasjonseliten. Etter å ha observert kven som deltek i debatten viser det seg at det er ein del gjengangarar, det vil seie at fleire aktørane kjem med fleire innlegg. Dei mest sentrale aktørane i debatten er politikarar, juristar og andre tilhøyrande politietaten.

7. Analyse og samanfating

Dette kapittelet er delt inn i fem delar. I den første delen vil eg analysere funna frå målinga av den deliberative kvaliteten i den offentlege debatten om datalagringsdirektivet. Eg vil samanlikne funna mine med Ingebrigtsen (2009) og Roald (2009) sine funn frå høvesvis likelønnsdebatten og klimadebatten i EP. Dette vert gjort for å få eit visst samanlikningsgrunnlag av deliberativ kvalitet, samt for å få fram eventuelle forskjellar mellom offentleg debatt og parlamentsdebatt. Her vil eg òg sjå om forventingane har vorte innfridd. I den andre delen vil eg ta for meg dei metodiske utfordringane eg møtte på i arbeidet med måleinstrumentet og analysere i kva grad det er eit godt instrument til å måle offentleg debatt. Her vil eg òg gjere greie for studien sine avgrensingar og moglege implikasjonar ved framtidig bruk av kodeskjema. Tredje del vil punktvis summere opp hovudfunna frå undersøkinga og konkludere i forhold til problemstillingane. Den fjerde delen vil seie litt om moglegheita for generalisering av studien, medan siste del vil gi nokre forslag til vidare studiar.

Etter å ha lest gjennom debattinnlegga i norske riksaviser er det tydeleg at det er sentrale samfunnsaktørar som dominerer i debatten. Dette styrker forventinga formulert innleiingsvis om at det er ein akademisk og politisk elite som dominerer debatten i riksdekkande aviser og andre media. På bakgrunn av dette kan ein hevde at Olsen og Sætren (1980:38) sin konklusjon om at dei som nyttar seg av ytringsfridomen ikkje utgjer noko tverrsnitt av befolkninga er gjeldande òg i denne debatten om datalagringsdirektivet. I debatten er det forskjell mellom det å ha moglegheit til å ytre seg og kven som faktisk kjem til ordet. Her vil eg støtte meg på Olsen og Sætren sin konklusjon om at massemedia først og fremst er ein arena for institusjons- og organisasjonselitane. Utifrå eit deliberativt perspektiv er dette problematisk, då lik og uhindra deltaking er i kjernen av det deliberative idealet. I tråd med Habermas må alle interesser vere med, alle som vert omfatta av ein politisk prosess skal ha moglegheit til å delta og bruke stemma si. Dersom ikkje andre får innflytelse er det eit demokratisk problem. Eg vil skissere opp to ulike forklaringar til kvifor det kan tenkast å vere slik.

Som nemnt i teorien vil det alltid vere slik at nokon deltek meir aktivt enn andre. I alle demokratiske statar vil det vere ulikskapar mellom borgarane når det gjeld kven som har dei beste føresetnadane til å vere demokratisk aktive. For å delta i den offentlege debatten og ytre stemma si offentleg krev det, som vi har vore inne på i teorien, tilgang til informasjon,

kunnskap og ressursar. Dersom dei formelle strukturane for deltaking ikkje ligg til rette for at alle har moglegheit til å delta, kan det seiast å vere problematisk utifrå ein demokratisk ståstad. Ei forklaring på mangel av deltaking i avisdebatten frå ”meinigmann” kan forklarast med utgangspunkt i at det kan tenkast at det finnast nokre dørvaktarar i avisene som regulerer kven som kjem til ordet. Gjennomgangen min viser at det er mange gjengangarar i avisene, og at det hovudsakleg er offentlege personar som ytrar seg i avisdebatten. Dersom det er slik at det er sentrale samfunnsaktørar som har moglegheit til å ytre seg i aviser, medan andre borgarar må bruke bloggar og andre media, er det eit legitimitetsproblem og den offentlege debatten ligg dermed langt unna det deliberative idealet. Ei anna mogleg forklaring kan vere at datalagringsdirektivet og debatten kring dette er ein type debatt der alle vert ramma likt. Direktivet skal lagre alle borgarar sine trafikk- og lokaliseringsdata, og i så måte vert alle styrka eller svekka i lik grad ved ei eventuell innføring. Ein kan sjå på det som at institusjons- og organisasjonseliten fungerer som ein form for advokatar for borgarane, at ein overlèt til andre å påverke, argumentere og kjempe for interessene og sine moralske overtyingar. Dette vert gjort i visse om at alle interesser og overtyingar vert representert. Denne argumentasjonen er inspirert av Blichner (2008: 366). Dersom det er slik kan ein hevde at alle interesser er med, og at det dermed ikkje er eit demokratisk problem.

Eit anna interessant funn som kan trekkast fram her er når det kjem til variabelen *kommenterer andre sine argument*. Resultata innan denne variabelen er kanskje dei som skil seg mest frå resultata av deliberativ kvalitet i Europaparlamentet. Den generelle konklusjonen frå undersøkingane til Roald og Ingebrigtsen var at det var mangel på utveksling av synspunkt mellom representantane i debattane. Til dømes vart alle innlegg koda som (0) *ignorerer motargument* i to av tre debattar kring klima.¹⁴⁹ Representantane kommenterer kvarandre sine synspunkt eller innlegg i særskilt liten grad. Begge konkluderer med at innlegga verkar meir som offentleggjering av standpunkt, og at debatten ikkje legg til rette for ein deliberativ prosess (Roald 2009 & Ingebrigtsen 2009). Funna frå undersøkinga mi derimot, viser at det er større grad av dialog og utveksling i den offentlege avisdebatten. Deltakarane kommenterer kvarandre sine innlegg og kjem med motargument. Det å kommentere motargument, svare på andre sine innlegg og stille spørsmål ved argumentasjonen er, som vi har vore inne på i teorien, noko som bidreg til å utvikle dialogen i debatten og auke sannsynet for at nokon vil endre synspunkt, samt at ein kjem til semje om kva handling som skal utførast. Når det er sagt

¹⁴⁹ Variabelen Roald brukte var *respekt for motargument*. Verdiane som vart brukt (0) Ignorerer motargument, (1) anerkjenner, men negativ, (2) Anerkjenner, men nøytral, (3) anerkjenner og aksepterer betydning.

er det berre eitt av innlegga som eksplisitt har gjeve uttrykk for å vere einig med ein anna motdebattant sitt innlegg. Når berre eitt av 50 innlegg eksplisitt gjev uttrykk for at ein er samd med ein annan sitt argument, kan dette hevdast å vere problematisk utifrå eit deliberativt ideal der målet er å oppnå konsensus og verte einige om kva handling som skal utførast.

Til tross for at deltakarane i debatten ikkje syner noko teikn på å verte samde, vil eg likevel argumentere for at den deliberative kvaliteten er relativt høg når det kjem til denne variabelen. Som vi har sett av resultatata ovanfor kommenterer debattantane kvarandre sine innlegg og granskar ulike synspunkt i stor grad. Dette er som vi har vore inne på i teorien eit av hovudpunkta i Habermas si forståing av deliberativt demokrati. Gjennom det høge engasjementet i debatten har ein fått fram fleire synspunkt og diskusjon kring vektlegging av ulike argument i debatten. Dette kan ha bidrege til auka respekt for kvarandre sine argument. Det endelege lovforslaget som vart vedteke i Stortinget førte med seg fleire endringar samanlikna med det opphavlege lovforslaget. Blant anna domstolskontroll før politiet får tilgang og krav om kryptering av data. At ein vart møtt på fleire punkter kan difor tolkast i den retning at motstanden og debatten har ført til endringar, like eins at ein har fått fram fleire synspunkt og argument gjennom diskusjon i offentlegheita.

Variabelen *innhald i argumentasjonen* medfører òg nokre interessante observasjonar. Resultatet av målinga syner at omtrent halvparten av innlegga appellerer til allmenne interesser. Det at det er ein såpass stor del av innlegga som appellerer til allmenne interesser kan forklarast med utgangspunkt i direktivet sitt innhald. Som vi har vore inne på i kapittel fire aktualiserer datalagringsdirektivet viktige tema i eit demokrati. Det dreier seg i stor grad om forholdet mellom samfunnstryggleik og personvern. Dette er to grunnleggjande og viktige samfunnsoppgåver, og staten er meint å sikre dei begge. Debatten handlar om kor grensa skal gå mellom desse; i kva grad styresmaktene skal få tilgang til stadig meir inngripande overvakingsverktøy. Det faktum at alle vil verte omfatta av direktivet, og at det dreier seg om samfunnstryggleik og personvern, gjer at debatten får eit allmenn preg over seg. I tillegg har omgrepa som står sentralt i debatten, som vi har vore inne på tidlegare, eit moralsk-etisk innhald. Aktørane kan med dette hevdast å appellere til allmenne interesser for å overtale flest mogleg. Som nemnt i teorien vil ikkje dette seie at det ikkje ligg eigeninteresse bak argumentasjonen, men for å få oppslutning kring eit forslag må ein, ifølgje teorien, vise at kravet er rett i forhold til eit allment akseptert omgrep om rettferd (jamfør Habermas sitt

universaliseringskrav). Disse resultatene underbygger forventninga om at aktørane appellerer for sine krav ved å vise til allmenninteresser.

Dersom vi samanliknar resultatet med Roald og Ingebrigtsen sine funn kan vi finne nokre interessante forskjellar og likskapar. Verdiane dei brukte i variabelen sin var ikkje heilt dei same, då dei brukte Steiner et al. sitt skilje mellom (0) gruppeinteresser, (1) nøytral, (2) utilitaristisk og (3) Rawls forskjellsprinsipp. Men dersom ein slår saman verdi (1) og (2), som går på argument som appellerer til fellesinteresser, kan vi likevel bruke dette som eit samanlikningsgrunnlag med verdien (3) appellerer til allmenninteresser. Innan denne variabelen synte undersøkingane deira ulike resultat. I klimadiskursen vart dei fleste innlegga koda med verdien (1) nøytral. Resultata frå likelønnsdebatten derimot viste at dei fleste innlegga (ca. 98 % samla sett) inneheldt referanse til allmenne interesser. Dei store variasjonane innan dei ulike debattane i EP kan forklarast med utgangspunkt i debattane sitt innhald. Klimadiskursen var av ein meir teknisk art, då den handla om i kva grad spesifikke klimatiltak fungerer eller ikkje, medan likelønnsdebatten hadde ein meir normativ karakter i forhold til likebehandling av kjønn etc. På bakgrunn av desse funna og resultatene mine kan ein argumentere for at i tilfelle der debatten har eit normativt innhald vert det i større grad appellert til allmenne interesser i argumentasjonen.

Resultatet frå kodinga av variabelen *grunngeving av krav* viste, i likskap med Roald og Ingebrigtsen sine resultat, at i dei fleste tilfelle vert krava grunnjevne med i alle fall eitt argument. På bakgrunn av dette kan vi hevde at argumentasjonen i debatten held eit høgt deliberativt nivå. Kor godt argumentet er vert som sagt ikkje fanga opp av denne variabelen.

Eit anna interessant funn er knytt til variabelen *karakterisering*. Denne variabelen kan samanliknast med Roald og Ingebrigtsen sine variablar *respekt for grupper* og *respekt for krav*. Det handlar om i kva grad det vert vist respekt ovanfor motdebattantar. Samanlikningsgrunnlaget er ikkje 100 prosent då eg har sett på bruken av karakterisering, men vi kan likevel dra nokre slutningar kring resultatene. Som vi kan sjå av den første debatten frå 2009 har i overkant av halvparten av innlegga vorte registrert som negativ karakterisering. Dette talet går ned utover i debatten, slik at vi kan seie at når det gjeld karakterisering vert den deliberative kvaliteten betre over tid. Resultatet frå Roald si undersøking viser at det verken vart sagt noko positivt eller negativt om grupper, alle innlegga i klimadebatten vart koda som nøytral. Når det gjaldt variabelen *respekt for krav* var òg flesteparten av desse nøytrale. Han

fann to døme der det ikkje vart vist respekt, men dette var ikkje direkte personangrep eller sarkastiske kommentarar. Resultata frå mi undersøking/måling viser at det i mykje større grad vert brukt karakterisering, det vil seie at debattantane brukar sarkastiske kommentarar når dei inkluderer og kommenterer motdebattantane sine krav/argument. Det at deltakarane brukar karakteristikka meiner eg bidreg til den høge temperaturen i debatten. Bruken av karakteristikka kan sjåast på som ein verknad av at debatten har eit normativt innhald, og at det dreier seg om ulike oppfatningar av kva det er verdt å kjempe for i eit demokrati. Det kan òg tenkast at karakteristikka er nødvendig i ein offentleg debatt for å skape interesse og få folk engasjert. For å nå Habermas sin ideal deliberasjon må alle vere med i prosessen, enten som deltakarar eller tilhøyrar. Bruken av karakteristikka kan altså vere ein forklarande faktor til at debatten har skapt så stor interesse både i Stortinget og i det offentlege.

Forskjellane mellom undersøkingane kan forklarast med utgangspunkt i dei ulike institusjonelle føresetnadane mellom offentleg debatt og parlamentsdebatt. I parlamente har alle ein etablert rett til å delta, og respekten er styrt av reglar og ein høfleg tone. Dette kan forklare kvifor det er mindre respekt, i form av karakterisering, i den offentlege debatten. Nedgangen i bruk av karakteristikka, og den positive utviklinga i argumentasjonen, kan forklarast med utgangspunkt i slusemodellen som vart presentert i teorikapittelet. Den baserer seg på at dei meir universelt akseptable argumenta overlever lettare enn argument basert på sjølvinteresse, og at det berre er dei beste argumenta som når fram til avgjerslemyndigheitene. Desse funna syner at forventingane om at debatten vil vere prega av populistisk argumentasjon og bruk av karakteristikka, samt at det vert vist større respekt i dei to siste debattane, stemmer.

Når det gjeld variabelen empirisk underbygning har eg ikkje noko samanlikningsgrunnlag ettersom denne ikkje var inkludert i verken Roald og Ingebrigtsen sine undersøkingar eller Steiner et al. sin studie. Her venta eg at debattantane ville vise til meir empirisk belegg jo lenger uti debatten ein kom på bakgrunn av at ein har fått meir informasjon, til dømes frå innføring og verknadar i andre land. Denne forventinga viste seg å vere feil, ettersom aktørane i mindre grad viste til empirisk belegg i argumentasjonen sin i debatten frå 2011 enn den frå 2009. Dette kan ha ulike forklaringar. For det første er det, som nemnt, fleire gjengararar i debatten. Dermed kan det tenkast at til dømes dokumentasjon av effekten av direktivet allereie har vorte lagt fram i tidlegare innlegg. Samtidig kan ein argumentere med at kunnskapen vert tatt for gitt etter kvart som alle lære, og ettersom dokumentasjon allereie er lagt fram er det ikkje nødvendig med tilvisingar jo lenger uti debatten ein kjem. Med

utgangspunkt i at det er motstandarane til direktivet som er på defensiven i debatten kunne det òg tenkast at det var desse som hyppigast viste til empirisk belegg i argumentasjonen, for å auke truverda i argumentasjon og overtale flest mogleg. Etter å ha gått igjennom innlegga viste det seg at av dei 17 innlegga eg koda som empirisk underbygning, var 14 av desse innlegg frå motstandarane. Tre av innlegga frå tilhengjarane brukte empirisk belegg. På bakgrunn av desse funna er det nærliggjande å tru at dei som er på defensiven i ein deliberasjon må argumentere og dokumentere sine påstandar i større grad enn den sterke part.

Eit godt instrument til å måle deliberasjon?

Utviklinga av eit måleinstrument som kan seie noko om den deliberative kvaliteten i den offentlege debatten har vore eit mål i seg sjølv i denne studien. I denne delen vil eg evaluere og gå nærare inn på dei metodiske utfordringane eg har møtt på i arbeidet med kodeskjemaet. Sjølv om dei ulike variablane i stor grad tek utgangspunkt i Steiner et al. sitt måleinstrument, DQI, har eg vore nøydd til å modifisere og utvikle nokre nye for å kunne seie noko om kvaliteten i den offentlege debatten. Avslutningsvis vil eg kome med nokre tankar kring i kva grad måleinstrumentet har lukkast med sitt føremål; er det mogleg å bruke måleinstrumentet for å måle deliberasjon i ein offentleg debatt?

Eit første problem eg møtte når eg sette i gang med kodinga var at DQI byggjer på at eit innlegg må ha eit krav i seg for å verte koda. Etter å ha lest gjennom avisinnlegga var det ikkje alltid like lett å finne krava eksplisitt, like eins som det gjerne var fleire krav i eitt innlegg. Spørsmålet vart då korleis eg skulle behandle desse. I tråd med Steiner et al. koda eg òg krav som var implisitte, så lenge det kom klart fram kva som var kravet. Vebjørn Roald (2009) reiste spørsmålet om korleis ein skulle kode fleire krav i eit innlegg for ein av medforfattarane til boka “Deliberative Politics in Action”, Andre Bächtiger, i si undersøking av deliberativ kvalitet i klimadiskursen i EP. Ifølgje Bächtiger måtte ein anten på førehand velje ut nokre førehandsdefinerte krav og klargjere kodeskjema utifrå dette, eller leggje saman de ulike krava og kome fram til eitt samla krav for kvart innlegg. Eg har teke i bruk denne sistnemnde metoden på bakgrunn av at det er få innlegg som inneheld fleire krav, samtidig som krava stort sett omhandlar haldningar for eller imot implementering av datalagringsdirektivet. Mange av krava kom på slutten av innlegga, etter argumenta vart presentert.

For det andre har variabelen *innhald i argumentasjonen* bydd på utfordringar. Som allereie sagt i førre kapittel har eg endra denne variabelen, då skiljet som Steiner et al. la opp til var for abstrakt og lite høveleg i praksis. Eg har brukt Adcock & Collier sin modell, der eg har prøvd å spesifisere variablane i høve til det systematiserte omgrepet. Når målinga ikkje fungerte gjekk eg tilbake til tidlegare nivå og modifiserte variablane. Modifiseringane til tross, så verkar dette å vere ein problematisk variabel. Problemet med denne variabelen er at skiljet mellom særinteresser og allmenninteresser ikkje alltid er heilt klart. Dette viser seg her på to måtar. For det første er det problematisk med tanke på at i nokre tilfelle, der ein argumenterer utifrå særinteresser, kan det òg implisitt liggje ei allmenn interesse bak argumentasjonen. For å vise til dømet ovanfor, der Kripas argumenterer for at direktivet er eit nødvendig verktøy og vil gjere arbeidet lettare for politiet, står fram som at Kripas argumenterer utifrå eigeninteresse. Likevel meiner eg at implisitt ligg det ei referanse til fellesskapet sitt beste i denne argumentasjonen. Dersom politiet og andre som driv kontroll- og tryggleiksverksemd skal kunne gjere jobben sin med å fange kriminelle og sikre eit trygt samfunn er det viktig at dei har tilgang til naudsynte verkemiddel.

Argumentasjon som refererer til allmennheita er heller ikkje heilt uproblematisk. Her kan det òg vere vanskeleg å skilje mellom særinteresser og allmenninteresser. Dette er òg ei av Jon Elster sine innvendingar mot Habermas sin ideal deliberasjon. Han meiner at ein ved å argumentere for fellesskapet sitt beste ikkje nødvendigvis vil reinske preferansar for egoistiske innslag. Det kan godt tenkast at ein brukar kommunikativ handling strategisk, at ein argumenterer på ein slik måte at det verkar til å vere for fellesskapet sitt beste. Språket vert i så måte eit middel for å nå dei ofte egoistiske måla ein har sett seg på førehand. Vi kan til dømes leggje fram eit forslag fordi det tener vore egne interesser, men grunnkje det ved hjelp av argument som har ein allmenn og upartisk karakter (Elster 1983: 17). Utifrå teorien må ein argumentere i allmenne interesser dersom ein skal ha håp om å få gjennomslag for sine synspunkt.

Problemet vert korleis ein skal skilje ut eigeninteresser metodisk i ein debatt. Ein kan ikkje gå inn i hovudet til folk og vurdere “meiner du verkeleg dette”? Dette gjer at det vert vanskeleg å måle oppriktigheitskriteriet til Habermas; i kva grad deltakarane er oppriktige når dei fremje eit krav om sanning eller rettferd. Sjølv om det ikkje vert sagt eksplisitt i debatten, kan det vere slik som fleire i debatten antyder, at frykta for EU og korleis dei vil reagere ved eit nei frå Noreg, ligg i bakhovudet. Men å måle oppriktigheitskravet til deltakarane i debatten, i kva

grad dei har andre interesser i bakhovudet, vil vere sær s problematisk, om ikkje umogleg. Konsistensen i argumentasjonen kan tenkast å vere ein måte ein kan måle dette på. Å sjå på argumentasjonen over tid, og på ulike arena, vil kunne gje ein peikepinn på om deltakarane i debatten er konsistente i argumentasjonen sin og dermed oppriktige. Det vil seie om dei gir uttrykk for dei same haldningane og ståstadane over tid og på ulike arena. Dersom ein aktør er konsistent i argumentasjonen sin kan det tyde på at ein er oppriktig og meiner det ein faktisk seier. Men at ein er mindre konsistent kan òg tyde på at ein har endra standpunkt undervegs i debatten, noko som er både lov og nødvendig for å nå ideal deliberasjon.

På bakgrunn av desse faktorane meiner eg det er problematisk å skulle rangere dei ulike innlegga utifrå låg til høg deliberasjon, og difor vil eg kritisere variabelen og kor godt eigna den eigentleg er. Likevel kan ein hevde at for at det skal vere lettare å kome til semje og byggje konsensus må ein argumentere for sine synspunkt ved å appellere til allmenne interesser. I ein deliberativ prosess må det vere legitimt å argumentere for eigeninteresser, men det som skil ein god deliberativ prosess frå ein mindre god er om aktørane er i stand til å argumentere for eigeninteresser i eit allment språk. Dersom ein klarer det er grunnlaget for konsensus og semje om kva handling ein skal utføre større.

Eit tredje problem som eg møtte på i kodinga var korleis eg skulle inkludere ein variabel som måler *deltaking* i debatten. Denne variabelen tek som sagt utgangspunkt i Habermas sin diskursetikk, der han påpeike at alle som vert omfatta av ein politisk prosess òg skal kunne delta. Å bruke denne variabelen innan parlament slik Steiner et al. (2004), Roald (2009) og Ingebrigtsen (2009) har gjort meiner eg er relativt uproblematisk og grensa til det uinteressante. Innan parlament er deltaking ikkje noko problem ettersom alle representantar allereie har ein etablert rett til å delta i debattar, og der det er avgrensa taletid. Når det gjeld deltaking i den offentlege debatt, som eg her har teke sikte på å måle, kan denne variabelen seiast å vere både meir interessant og problematisk. Ein av kritikkane mot det deliberative demokrati er nettopp at det innan den offentlege sfæren ofte er så mange ulikskapar mellom potensielle deltakarar at lik deltaking vil vere umogleg å oppnå (sjå kritikk nemnt i teorikapittel). Eg har forsøkt å måle dette, og funne ut at det er institusjons- og organisasjonseliten som dominerer. I ein offentlig debatt om datalagringsdirektivet er alle borgarar i Noreg potensielle deltakarar. For å få fram informasjon om kven som deltek i avisdebatten og ytrar seg i media, sette eg difor opp eit skilje mellom ”eliter” og andre for å få fram variasjonar i deltaking.

Eit fjerde kritisk innspel til måleindeksen er knytt til variabelen *Grunngjeving av krav*. Som nemnt måler denne variabelen i kva grad det er samanheng mellom krav og grunngjeving og kor mange grunngjevingar som vert gitt for eit krav. Variabelen seier ikkje noko om argumentet er godt eller ikkje. Dette kan hevdast å vere ein veikskap, ved at eit innlegg som gjerne har eitt “godt” argument skal kodast som mindre deliberativt enn eit innlegg som har to “dårlege” argument. Men ifølgje Habermas er det ein grunn til at vi ikkje får eit skilje mellom gode og dårlege argument. Ifølgje han er det ikkje opp til forskaren å bestemme kva som er eit godt argument, like eins er det debatten som skal luke ut dårlege argument (Steiner et al. 2004: 23). Jamfør slusemodellen frå teorikapittel der bare dei beste argumenta vil overleve prosessen fordi dei har emna til å overtude andre. Dei meir universelt akseptable argumenta overlever lettare enn dei som argumenterer ved å vise til eiga- eller ei gruppe sine interesser. For å vege litt opp for veikskapane som kan verte forbunde med denne variabelen har eg valt å inkludere ein variabel i kodeskjemaet som går på om deltakarane i debatten syner til empirisk belegg i argumentasjonen sin. Eg meiner argumentet si haldbarheit vert styrka dersom ein syner til empirisk belegg, og dermed bidreg dette til å auke kvaliteten i debatten som heilskap.

DQI er eit måleinstrument som hovudsakleg vart utvikla for å måle og samanlikne den deliberative kvaliteten i ulike parlament. Steiner et al. testa ut instrumentet og meinte det fungerte godt innan parlament. Vebjørn Roald og Jørgen Ingebrigtsen tok i bruk Steiner et al. sitt måleinstrument i sine studiar av den deliberative kvaliteten i EP. Konklusjonane frå undersøkingane deira var at det var eigna til å seie noko om den deliberative kvaliteten, til tross for at det hadde visse veikskapar. Steiner et al. meinte måleinstrumentet òg kunne brukast i andre fora, som til dømes innan den offentlege sfæren. Eit vesentleg poeng med denne studien har difor vore å undersøkje om det er mogleg å gjere studiar av deliberasjon innan den offentlege sfære, og om Steiner et al. sitt måleinstrument fungerer for bruk i den offentlege debatten. Som vi har sett ovanfor har metoden bydd på nokre utfordringar, spesielt når det kjem til deltaking og innhaldsvariabelen. I tillegg har eg modifisert og utvikla nokre nye variablar. Til tross for dei veikskapane som har vorte påpeikt ovanfor, meiner eg instrumentet har bidrege til å seie noko om den deliberative kvaliteten i debatten om datalagringsdirektivet.

Konklusjon/samanfatning av hovudfunn

Denne delen vil konkludere i forhold til studien sine to problemstillingar; 1) Kva er innhaldet i debatten, og kvifor er det så høg grad av konflikt, og 2) Korleis er den deliberative kvaliteten i debatten og korleis har denne utvikla seg over tid?

Målet med denne oppgåva var å undersøkje kvaliteten i den offentlege debatten datalagringsdirektivet, nærare bestemt den deliberative kvaliteten. For å kunne seie noko om dette ville eg først få oversikt over innhaldet i debatten og kva som var konfliktnivået. Denne første problemstillinga hadde ein skildrande funksjon, og tente som bakgrunn for studien si andre problemstilling. I det følgjande vil eg gje ei punktvis samanfatning av dei mest sentrale funna når det gjeld innhald og konfliktnivå i debatten om datalagringsdirektivet:

- For det første har eg argumentert for at den høge graden av konflikt i debatten kan forklarast med utgangspunkt i tre forhold: 1) Prosessen kring innføring har teke lang tid, noko som har gjort motstand mot direktivet mogleg. 2) Direktivet har eit komplekst innhald som handlar om viktige tema i eit demokrati. 3) Omgrepa som står sentralt i debatten er essensielt omstridde og har eit sterkt moralsk-etisk innhald.
- Konflikt som har eit sterkt moralsk-etisk innhald gjev høgare grad av konflikt enn reine materielle interessekonfliktar.
- For det andre har eg synt at det er rettsstatsdiskursen og den pragmatiske diskursen som skaper det høgaste konfliktnivået i debatten.
- Rettsstaten og personvernombrepet kjem under diskusjon og aktørane vektleggje desse omgrepa ulikt, noko som bidreg til konfliktnivået.
- Innhaldet i debatten handlar i mindre grad om EØS-avtalen, suverenitet og demokrati. Suverenitet- og demokratiombrepet kom heller ikkje under diskusjon slik eg venta.

Når det gjeld studien si andre problemstilling kan ein, på bakgrunn av resultatane frå målinga/kodinga, konkludere med at debatten ligg nærme eit deliberativt ideal når det gjeld følgjande tre variablar; *grunngeving av krav, kommenterer andre sine argument og innhald i argumentasjonen*. Funna viser at deltakarane grunnjev krava og argumenta dei kjem med, ved at dei syner til kvifor datalagringsdirektivet er viktig eller mindre viktig. Vidare inkluderar deltakarane motargument i innlegga sine, og kjem med motargument til desse. Til slutt appellerer mange av deltakarane til allmenne interesser i innlegga sine. Desse punkta er viktige dersom ein skal leggje til rette for dialog i debatten, få fram alle argument, og om

mogleg nå konsensus. Resultatet frå målinga mi syner altså at når det gjeld desse variablane legg dei til grunn for ein deliberativ prosess.

Når det gjeld variablane *deltaking*, *karakteristikka* og *underbygnad i argumentasjonen* er det mindre eintydige resultat knytt til desse. Sjølv om bruken av karakteristikka går ned utover i debatten, er det likevel nokså utbreidd bruk av dette. Samanlikna med EP viser studien min at det større grad av utveksling og dialog i den offentlege debatten, men mindre grad av respekt i form av karakterisering.

I det følgjande vil eg gje ei punktvis samanfatning av dei mest sentrale funna frå målinga av den deliberative kvaliteten. Desse kan summerast opp i følgjande punkt:

- Det er sentrale samfunnsaktørar som dominerer debatten i media. Det synast som om det er dei med mest kunnskap og ressursar som har evne til å argumentere for sine krav offentleg.
- Aktørane appellerer for sine krav ved å vise til allmenne interesser i argumentasjonen, og ikkje til eigeninteresser.
- Det er høg grad av dialog i debatten. Deltakarane inkluderar og kommenterar kvarandre sine argument.
- Debatten ber preg av at deltakarane brukar karakteristikka når dei kommenterar motstandarane eller motstandarane sine krav/argument, men bruken av karakteristikka går ned utover i debatten.
- Den deliberative kvaliteten er lågare når det er sterke moralsk-etiske oppfatningar knytt til middelet.

Utviklinga av deliberativ kvalitet

Kva kan desse resultata seie om utviklinga av den deliberative kvaliteten over tid? Resultatet frå kodinga viser at det er ikkje den store variasjonen i debatten, noko som kan tyde på kodeskjema har fungert for sitt føremål. Det er vanskeleg å gje nokre konkrete svar på utviklinga, men generelt kan ein sjå at det har vore ei positiv utvikling frå den første debatten i 2009 til den siste debatten i 2011. Utviklinga syner seg først og fremst innan to variablar; *karakterisering* og *innhaldet i argumentasjonen*. Resultatet frå variabelen *karakterisering* viser ei kvalitativt positiv utvikling i den andre og tredje debatten. Bruken av negative ytringar av motdebattantane gjekk ned utover i debatten, noko som tyder på at respekt for motdebattantar og motargument har vorte større. På bakgrunn av dette kan ein hevde at

debatten ifrå 2010 og 2011 har ein høflegare tone og mindre bruk av karakteristikka. Variabelen *innhald i argumentasjonen* viser òg ei positiv utvikling over tid, ettersom alle innlegga i den siste debatten enten var nøytrale eller appellerte til allmenne interesser. Det er vanskeleg å seie noko om verdien nøytral, ettersom den verken refererar til allmenne interesser eller særinteresser eksplisitt. Men eg vil tolke det slik at på bakgrunn av at ein ikkje argumenterar eksplisitt til ei avgrensa gruppe i samfunnet sine interesser, så er det ikkje til hinder for den deliberative prosessen. Utifrå teorien ville eg vente ei betring av kvaliteten på debatten over tid, men resultata frå dei andre variablane viser ikkje noko veldig klar utvikling. Forventinga om at debatten går i utvikling av å bli meir deliberativ over tid er dermed vanskeleg å bekrefte eller avkrefte.

Vilkår for generalisering

Ein kan skilje mellom hypotese-testande og hypotese-genererande studiar. Med først nemnde er føremålet å avklare om ein fastsett samanheng som er påvist òg er gjeldande i universet (Grønmo 2004: 327). I kva grad kan mine målingar av den deliberative kvaliteten i den offentlege debatten om datalagringsdirektivet òg brukast ved andre debattar? Steiner et al. viser at det er mogleg å bruke DQI på andre typar debattar. I så måte kan ein generalisere i den forstand at det er mogleg å bruke det same måleinstrument til å måle andre fenomen. Når det gjeld resultata frå studien er utvalet derimot for lite til å kunne seie at resultata er gjeldande for til dømes alle EU-debattar, eller meir generelle samfunnsdebattar. Føremålet med studien er heller ikkje å foreta noko statistisk generalisering. Hensikta mi er å foreta ei undersøking på eit område som har vore lite utforska tidlegare. På bakgrunn av dette kan studien seiast å vere hypotese-genererande. Eg har kome fram til og etablert nokre hypotesar som kan testast, og som det kan vere interessant å studere vidare;

- Konfliktar som har eit sterkt moralsk-etisk innhald gjev høgare grad av konflikt enn reine materielle interessekonfliktar.
- I tilfelle der debatten har eit normativt innhald, vert det i større grad appellert til allmenne interesser.
- Den offentlege avisdebatten er meir deliberativ enn parlamentsdebatter når det gjeld utveksling og dialog i debatten.
- Bruk av karakteristikka går ned utover i debatten, og ein får ei sivilisering av debatten over tid.

- Dei som er på defensiven/den svake part i ein deliberasjon må argumentere for og dokumentere sine påstandar i større grad enn den sterke part.

Dette er døme på hypotesar som har vorte etablert gjennom denne studien. Desse kan testast mot andre debattar, men utvalet er for lite til at eg kan seie dei same fenomen vil finnast òg i andre EU-debattar.

Alternative studiemoglegheiter og forslag til vidare forskning

Føremålet med denne studien har vore å måle den deliberative kvaliteten i debatten om datalagringsdirektivet. Eg har teke i bruk DQI og tilpassa instrumentet til å kunne måle den offentlege avisdebatten. Erfaringane frå denne undersøkinga er at det er mogleg å seie noko om deliberativ kvalitet på offentlege debattar. Det finnast alternative og spennande måtar eg kunne gjort dette på. I det følgjande vil eg gjere greie for på kva måte mi undersøking kan fungere som utgangspunkt for vidare forskning.

For det første hadde det vore interessant å studere debatten om datalagringsdirektivet på Stortinget. Utgangspunktet for denne studien var frå byrjinga av å studere forholdet mellom innhald og kvalitet i den offentlege debatten og Stortingsdebatten. Men på grunn av at det tok så veldig lang tid før debatten kom opp i Stortinget, i tillegg til at den vart så omfattande, gjorde at eg ikkje fekk anledning til å gjere dette. Føremålet var å undersøkje om den offentlege debatten betyr noko, om den har innverknad på politikken som vert ført. Innan eit demokrati er det essensielt at Stortingsdebatten skal avspeгла innbyggjarane sine ønskjer og behov i eit demokrati. Det er viktig at til dømes stortingsrepresentantar, som tek avgjersler som får tyding for samfunnet som heilskap, tek desse på grunnlag av ein grundig og offentleg debatt.

Når det gjeld diskusjonar for og mot EU-direktiv har det, som vi har sett, vorte hevda at debattane vert forstyrtra av spørsmålet om Noreg kan tillate seg å seie nei til innføring. I denne debatten meiner Eriksen at Stortinget ikkje tek stilling til om direktivet er godt eller dårleg, men at det handlar om Noreg sitt forhold til EU og kva konsekvensar eit nei vil ha for EØS-avtalen (Dagbladet 21.04.10).¹⁵⁰ På bakgrunn av dette hadde det vore interessant å inkludere Stortingsdebatten for å sjå om Eriksen har rett. Mine resultat frå innhald og konfliktnivå i debatten tyder som sagt på at Eriksen tek feil, då debatten i mindre grad handla om suverenitet

¹⁵⁰ "Snikeuropeisering av Norge" - <http://www.dagbladet.no/2010/04/21/kultur/debatt/kronikk/eu/eos/11367724/> (Henta 21.04.10)

og Noreg sitt forhold til EU. I alle fall var det få av innlegga som eksplisitt argumenterte med dette.

Med utgangspunkt i studiar som er gjort innan parlamente hadde det òg vore interessant å sjå korleis offentlege debattar og Stortingsdebattar eventuelt skil seg frå kvarandre. Eg har samanlikna nokre av funna mine med to studiar av deliberativ kvalitet som har vorte gjennomført i EP. Hovudforskjellen mellom studiane synast å vere at debatten og dialogen mellom deltakarane går i det offentlege, medan i EP er det meir offentleggjering av standpunkt og i mindre grad utveksling av argument. Vidare kan det synast å vere mindre grad av respekt, i form av bruk av karakterisering, innan den offentlege debatt. På bakgrunn av dette hadde det vore interessant å gjort ei tilsvarande måling av kvalitet i Stortingsdebatten om datalagringsdirektivet. Karakteristikka har i denne oppgåva først å fremst vorte vurdert som mangel på respekt for motstandarar og motstandarar sine argument, og at det er negativt i ein deliberativ forstand. Som vi har vore inne på ovanfor kan det tenkast at bruk av karakteristikka skaper interesse og engasjement som gjer at folk deltek i deliberasjonen, enten som deltakar eller tilhøyrar. På bakgrunn av dette kunne det vore interessant å studere vidare teoretisk om karakteristikka er negativt i deliberativ forstand.

Måling av deliberativ kvalitet i den offentlege debatten har vore ein prosess beståande av prøving og feiling. Som diskutert ovanfor har ikkje alle variablane vore like uproblematiske. På bakgrunn av dette hadde det vore interessant å jobbe meir med metode for å måle deliberativ kvalitet innan offentlege debattar og utvikle kodeskjemaet vidare. Basert på funna ovanfor hadde det vore interessant å gjere ei tilsvarande undersøking av ein anna offentlig debatt. Spesielt om ein undersøkte ein debatt som i mindre grad er normativ, der det heller dreier seg om meir tekniske ting. Ved å gjere dette kan ein samanlikne å sjå om det er slik at debattar som har eit sterkt normativt innhald og språkleg kompleksitet har lågare kvalitet, og påpeike eventuelle variasjonar.

8. Litteraturliste

Faglitteratur

- Adcock Robert, Collier, David (2001) *Measurement Validity: A shared standard for Qualitative and Quantitative Research*. The American Political Science Review Vol. 95. Berkley: University of California.
- Arnesen, Finn & Sejersted, Fredrik (2008) *Datalagringsdirektivet og EØS-avtalen*.
- Beck, Ulrich (2002) *The Terrorist Threat Theory*. Culture & Society, Vol. 19, No. 4, 39-55
- Besson, Samantha (2004) *Sovereignty in Conflict*. European Integration online papers, Vol. 8, No.15
- Bignami, Francesca (2007) *Protecting Privacy against the Police in the European Union: The Data Retention Directive*. Duke University Law School
- Blume, P., Hermann, R. (2010) *Ret, privatliv og teknologi*. Jurist og Økonomforbundets Forlag.
- Blichner, Lars Christian (2008) *Fem mulige grunner til å akseptere EØS-avtalen*. Nytt Norsk Tidsskrift No.4
- Blichner, Lars Christian (2000) "The anonymous hand of public reason: interparliamentary discourse and the quest for legitimacy" i Eriksen, E.O, & Fossum, J.E., *Democracy in the European Union, Integration through deliberation?* London: Routledge
- Bohman, James & Rehg, William (1997) *Deliberative democracy*. London: MIT Press
- Bohman, James & Rehg, William (2007): *Jürgen Habermas*. Stanford Encyclopedia of Philosophy
- Breyer, Dr. Jur Patrick (2005) "Telecommunications Data Retention and Human Rights: The Compatibility of Blanket Traffic Data Retention with the ECHR" European Law Journal, Vol. 11, No. 3, May 2005, pp. 365 – 375, Blackwell Publishing Ltd.
- Bruce, Ingvild (2010) *Datalagringsdirektivet – en menneskerettskrenkelse eller forpliktelse?* Lov og Rett, No. 1-2
- Chambers, Simone (2004) *Behind closed doors: Publicity, Secrecy, and the Quality of Deliberation*. The Journal of Political Philosophy. Volume 12, November 4.
- Claes, Dag Harald & Førland, Tor Egil (2010) *EU - mellomstatlig samarbeid og politisk system*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Claes, Dag Harald & Tranøy, Bent Sofus (1999) *Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen*, Arena. Oslo: Fagbokforlaget
- Collier, David, Hidalgo, Fernando & Maciuceanu, Andra Olivia (2006) *Essentially Contested: Debates and applications*. Journal of Political Ideologies 11, 211 – 246
- Connolly, William E. (1993) *The terms of Political Discourse*. Blackwell Oxford UK & Cambridge USA, 3rd edition.
- Dryzek, John (1994) *Discursive Democracy, Politics, Policy and Political Science*. Cambridge: University Press
- Ehrenberg, Kenneth (2005) *Law is not (best considered) an essentially contested concept*. International Journal of Law in Context

- Elster, Jon (1983) Offentlighet og deltakelse. To teorier om deltakerdemokratiet
- Elster, Jon.” The Market and the forum: Three Varieties of Political Theory” i Bohman, J. & Rehg, W. (1997) “*Deliberative democracy*” London: MIT Press.
- Eng, Svein (2007) *Rettsfilosofi*. Oslo: Universitetsforlaget
- Eriksen, Erik Oddvar (1995) *Deliberativ politikk. Demokrati i teori og praksis*. Otta: Tano forlag
- Eriksen, Erik Oddvar, & Weigård, Jarle (1999) *Kommunikativ handling og deliberativt demokrati*. Bergen: Fagbokforlaget
- Eriksen, Erik Oddvar & Fossum, John Erik (2002) *Democracy through Strong Publics in the European Union?* Oxford: Blackwell Publishers
- Eriksen, Erik Oddvar (2008) *Norges Demokratiske Underskudd*, Nytt Norsk Tidsskrift No.4
- Eriksen, Erik Oddvar (2009) *The Unfinished Democratization of Europe*. Oxford: University Press
- Fimreite, Anne Lise, Lægreid, Per & Rykkja, Lise H. (2011) “Samfunnsvern eller personvern – holdninger til antiterroriltak” i Fimreite, Anne Lise, Lango, Peter, Lægreid, Per & Rykkja, Lise H. (red.) *Organisering, samfunnsikkerhet og krisehåndtering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fishkin, James (2002) *Deliberative Polling: Toward a Better-Informed Democracy*. Stanford University
- Flyvbjerg, B. (2006). Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative inquiry*. Volum12, nr. 2, side 219-245
- Fraser, Nancy (1992) “Rethinking the public sphere. A contribution to the critique of actually existing democracy” i Calhoun, Craig (red.) *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge: MIT Press.
- Gallie, W. B. (1955-1956) *Essentially Contested Concepts*. Blackwell on behalf of the Aristotelian Society, New Series, Vol. 56 s. 167 – 198.
- Gilje, Nils & Grimen, Harald (2007) *Samfunnsvitenskapens forutsetninger – innføring i samfunnsvitenskapens vitenskapsfilosofi*. Oslo: Universitetsforlaget
- Grønmo, Sigmund (2007) *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget
- Gutman, Amy & Thompson, D. (1996) *Democracy and Disagreement*. Harvard: University Press
- Habermas, Jürgen (1996) *Between facts and norms*. Cambridge: The MIT Press
- Hay, Colin (2002) *Devided by a common language*, i Colin Hay “Political Analysis”, New York: Palgrave
- Held, David (1999) *The transformation of political community: Rethinking democracy in the context of globalization*. Cambridge: University Press
- Heywood, Andrew (2004) *Political Theory, An introduction*. Hampshire: Palgrave Macmillian.
- Ingebrigtsen, Jørgen (2009) *Dialog, Argumentasjon og Følelser. En analyse av deliberative og retoriske aspekter ved likelønnsdebatten i Europaparlamentet I perioden 1974-2008*. Masteroppgave. Bergen: Universitetet i Bergen
- Jacobsen, Dag Ingvar (2002) *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Høyskoleforlaget, 2. opplag

- King, Gary, Keohane, Robert O. & Verba, Sidney (1994) *Designing Social Inquiry*. New Jersey: Princeton University Press
- Ladrech, Robert (2010) *Europeanization and national politics*. New York: Palgrave Macmillan
- Lien, Steinar & Fremstad, Jan Kato (1989) "Organisering av organisasjonsendring" i M. Egeberg (red) *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Kapittel 12, s 225-240 Oslo: Tano
- Lund, Ketil (2010) "Hvorfor personvern? Om frihet og retten til privatliv" i Clemet, Kristin & Egeland, John Olav (red.) *Til forsvar for personvernet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lægred, Per, Rykkja, Lise Hellebø & Fimreite, Anne Lise (2009) *Attitudes towards Anti-terror Measures: The Role of Trust, Political Orientation and Civil Liberties Support*. Critical Studies on Terrorism.
- Mitrou, Lillian (2008) "Data retention: a Pandora Box for Rights and Liberties?" i Acquisti, Alessandro (red.) *Digital privacy : theory, technologies, and practices*. New York: Auerbach Publications
- McCormick, John (2008) *Understanding the European Union*. New York: Palgrave Macmillan
- Moravcsik, Andrew (2004) *Is there a "Democratic Deficit" in World Politics? A Framework for Analysis*. Government and Opposition. Oxford: Blackwell Publishing
- Offerdal, Audun (2007) Deliberasjon og demokrati. Nokre tanker kring forsøk med deliberative folkehøyringar". *Makt og struktur: Festskrift til Sigmund Grønmo*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Olsen, Johan & Sætren, Harald (1980) "Massemedier, eliter og menigmann" i Olsen, Johan: *Meninger og Makt*. Oslo: Universitetsforlaget
- Olsen, Espen D. H. & Trenz, Hans-Jörg (2010) *Deliberative Polling – A cure to the democratic deficit of the EU?* Arena Working Paper No. 13
- Outhwaite, William (1994) *Habermas – A critical Introduction*. Cambridge: Polity Press
- Pettit, Philip (2004) "Depoliticizing Democracy" *Ratio Juris* Vol. 17 No. 1 (52-65) Oxford: Blackwell Publishing
- Scanlon Thomas M. (1998) "What We Owe to Each Other" Harvard: Harvard University Press
- Rawls, John (1993) *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press
- Roald, Vebjørn (2009) *Deliberasjon og retorikk i klimadiskursen i Europaparlamentet*, Masteroppgave. Bergen: Universitetet i Bergen
- Schartum, Dag Wiese & Bygrave, Lee A. (2004) *Personvern i informasjonssamfunnet – en innføring i vern av personopplysninger*. Bergen: Fagbokforlaget
- Sejersted, Fredrik, Arnesen, Finn, Rognstad, O.A., Foyen, S., Kolstad, O., (2004) *EØS-rett*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sejersted, Fredrik (2008) *Norges rettslige integrasjon i EU*. Nytt norsk tidsskrift No.4
- Steiner, Jürg, Bächtiger André, Spörndli Markus & Steenbergen Marco R. (2004) "Deliberative Politics in Action. Analysing Parliamentary Discourse". Cambridge: University Press

- Steffek, Jens, Kissling, Claudia & Nanz, Patricia (2008) “*Civil Society Participation in European and Global Governance. A cure for the Democratic Deficit?*” New York: Palgrave Macmillan
- Svendsen, Lars Fr. H (2010) “Hvorfor personvern? Om frihet og retten til privatliv” i Clemet, Kristin & Egeland, John Olav (red.) *Til forsvar for personvernet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Thomassen, Lasse (2010) *Habermas: a guide for the perplexed*. London & New York: Continuum International Publishing Group
- Waldron, Jeremy (2002): *Is the rule of Law an essentially contested concept (in Florida)?* Law and philosophy 21: 137-164
- Weiler, Joseph H. H (2004) *A quiet Revolution: The European Court of Justice and Its Interlocutors*. Comparative Political Studies, Vol. 26, No 4.
- Young, Iris Marion (1999) “State, Civil Society and Sosial Justice” i Shapiro, Ian & Hacker Cordon, Casiano (red.) *Democracy`s Value*, Kap. 8 s. 141 – 163. Cambridge: University Press

Offentlige utgreiingar og Stortingsdokument

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

NOU 2003: 18 Rikets sikkerhet (Straffelovkommisjonens delutredning VIII)

NOU 2003: 21 Kriminalitetsbekjempelse og personvern - politiets og påtalemyndighetens behandling av opplysninger

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

Ot.prp.nr. 61 (2001-2002) Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot terrorisme - gjennomføring av FN-konvensjonen 9. desember 1999 om bekjempelse av finansiering av terrorisme og FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 28. september 2001)

Prop. 49 L (2010–2011) Lov om endring i ekomloven og straffeprosessloven mv. (gjennomføring av EUs datalagringsdirektiv)

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

St.meld. nr. 17 (2001-2002) Samfunnssikkerhet – Veien til et mindre sårbart samfunn.

St.meld. nr. 23 (2005-2006) Om gjennomføring av europapolitikken.

St.meld.nr. 17 (2006– 2007) Eit informasjonssamfunn for alle

St.meld. nr. 15 (2008-2009) Interesser, ansvar og muligheter.

Lover

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/58/EF af 12. juli 2002 om behandling af personoplysninger og beskyttelse af privatlivets fred i den elektroniske kommunikationssektor (Direktiv om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation)

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002L0058:DA:HTML>

LOV 1992-11-27 nr 109: Lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven)

<http://lovdata.no/all/hl-19921127-109.html#A7>

LOV 2000-04-14 nr 31: Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven)

<http://www.lovdata.no/all/hl-20000414-031.html#31>

LOV 2003-07-04 nr 83: Lov om elektronisk kommunikasjon (ekomloven) -

<http://www.lovdata.no/all/hl-20030704-083.html>

Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven).

<http://www.lovdata.no/all/tl-19990521-030-014.html>

Direktiv 95/46/EF – vedtatt av EP og Ministerrådet 24.10.1995.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002L0058:EN:HTML>

Direktiv 2006/24/EF: Datalagringsdirektivet

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:105:0054:0063:EN:PDF>

The direct effect of European law -

http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/114547_en.htm

Report from the Commission to the Council and the European Parliament: Evaluation report on the Data Retention Directive (Directive 2006/24/EC) 18.04.11 -

http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/malmstrom/archive/20110418_data_retention_evaluation_en.pdf

“Declaration on combating terrorism” (2004)

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/79637.pdf

“The data retention directive is founded on an appropriate legal basis” Press release No 11/09
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=CJE/09/11&type=html>

Håndbok i EU/EØS-arbeid (2009) Tilgjengelig via:
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/nyheter/2009/haandbok.html?id=542432>

Personvernrapporten (2010) Datatilsynet

Internettlenkjer

“Beskylder PSTs sjef for “rå kampanje” – Aftenposten 12.04.10
<http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article3602851.ece> (Henta 12.04.10)

“Datalagring ulovlig i Tsjekkia” – Aftenposten 31.01.11
<http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article4078867.ece> (Henta 31.01.11)

“Datalagring uten angrerett” – Dagbladet 06.12.10
<http://www.dagbladet.no/2010/12/06/kultur/debatt/kronikk/dld/personvern/14594699/> (Henta 05.02.11)

“Den populære EØS-avtalen” Bergens Tidende 06.05.08
<http://www.bt.no/meninger/kronikk/article559157.ece> (Henta 18.09.10)

“Dette er skremselspropaganda av verste sort” Nrk.no 13.12.10
<http://www.nrk.no/nyheter/norge/1.7422479> (Henta 19.01.11)

“EØS-avtalen – En demokratisk katastrofe?” Arena 19.01.11
<http://www.sv.uio.no/arena/personer/vit/erikoer/blogg/eos-europautredningen.html> (Henta 23.03.11)

“Informasjon og diskusjon endrar oppfatningar” - EU-delegasjonen til Norge 25.08.09
http://www.eu-norge.org/Aktuelt/Nyhetsartikler/deliberativ_polling/ (Henta 04.05.11)

“Ingen grunn til å vente” Dagbladet 07.02.11
http://www.dagbladet.no/2011/02/07/nyheter/politikk/jonas_gahr_store/15342541/ (Henta 07.02.11)

“Ingen vil bli avlyttet” Aftenposten 23.04.10
<http://www.aftenposten.no/meninger/debatt/article3619838.ece> (Henta 02.02.11)

“Ikke stor å være redd for” – Morgenbladet 26.03.10

<http://morgenbladet.no/apps/pbcs.dll/article?AID=/20100326/OAKTUELT/703269910>

(Henta 04.04.10)

“Innlegg på åpent debattmøte om EUs datalagringsdirektiv” - 17.02.10

http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/taler_artikler/utenriksministeren/2010/innlegg_dld.html?id=593800 (Henta 19.03.10)

“Ja til datalagringsdirektivet” <http://pf.no/id/15688> (Henta 18.03.11)

“Lagring røper innhold” – Aftenposten 29.01.11

<http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article4010787.ece> (Henta 29.01.11)

“Mener Norge vil bli mer utsatt for terror” – Aftenposten 11.04.10

<http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article3601417.ece> (Henta 12.04.10)

“Mener PST er for dårlig rustet til å forhindre terror” – Aftenposten 13.12.10

<http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article3947799.ece> (Henta 13.12.10)

“Mer trygghet og styrket personvern” – VG 11.12.10

“Norge nest lydigst i EU”- Aftenposten 28.03.11

<http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article4075636.ece> (Henta 18.05.11)

“Overkjøres av EU-skryter av unntak”- Aftenposten 01.03.11

<http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article4045602.ece> (Henta 01.03.11)

“Prosessen som endret datalagringsdirektivet” - lmd.no

<http://www.lmd.no/?article=12229> (Henta 17.09.10)

“Snik-europeiseringen av Norge” – Dagbladet 21.04.10

<http://www.dagbladet.no/2010/04/21/kultur/debatt/kronikk/eu/eos/11367724>

(Henta 21.04.10)

“Spår trøbbel viss Norge sier nei til EU-direktiv” – Siste.no 25.02.08

<http://www.siste.no/Innenriks/article3373161.ece> (Henta 25.11.10)

“Tyskland avviste datalagringslov som grunnlovsstridig” Nrk.no 10.12.10

<http://www.nrk.no/nyheter/verden/1.7413060> (Henta 04.03.11)

“Tungen på vektskålen”- Morgenbladet 11.03.11

<http://morgenbladet.no/apps/pbcs.dll/article?AID=/20110311/OAKTUELT/703119895>

(Henta 13.03.11)

“Uten datalagring blir Norge kriminell frihavn” – Aftenposten 17.03.10
<http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/politikk/article3569525.ece> (Henta 18.03.10)

“Uten tilsyn” – Morgenbladet 19.03.10
<http://morgenbladet.no/apps/pbcs.dll/article?AID=/20100319/OAKTUEL/703199915>
(Henta 23.03.10)

Aviser (innlegg som har vorte med i kodinga)

Gjennom databasen retriever.no (A-tekst). Søk på “datalagringsdirektivet”, tidsrom: 30.10.09 – 31.11.09, avis: Aftenposten/Dagbladet/VG, seksjon: debatt.

Bør offerets rett veie tyngst?(16.11.09), Aftenposten

Mobilisering mot overvaking (17.11.09), Aftenposten

Privatliv for åpen scene (18.11.09), Aftenposten

Styrker personvernet (23.11.09), Aftenposten

Hvem taper på datalagring?(24.11.09), Aftenposten

Feilslutninger fra politijuristene (26.11.09), Aftenposten

Nok kontroll (30.10.09), Dagbladet

Personvern kan krenke personvern (06.11.09), Dagbladet

Det liberale samfunn (09.11.09), Dagbladet

Mitt ekstreme standpunkt (10.11.09), Dagbladet

Karlson på taket (11.11.09), Dagbladet

Misforstått liberalitet (12.11.09), Dagbladet

Skremmende holdninger (17.11.09), Dagbladet

Sterke ord (19.11.09), Dagbladet

Siste kontrollspørsmål (25.11.09), Dagbladet

Snoking og datalagring (08.11.09), VG

Registrerte tilbakeskritt (10.11.09), VG

Karikerte ekstremister (16.11.09), VG

Useriøs Ørsal Johannessen (20.11.09), VG

Kunsten å være useriøs (25.11.09), VG

Paranoide politikere (26.11.09), VG

Gjennom databasen retriever.no (A-tekst). Søk på “datalagringsdirektivet”, tidsrom: 07.03.10 – 29.04.10, avis: Aftenposten/Dagbladet/VG, seksjon: debatt.

Politiet står ikke hjelpesløse (07.03.10), Aftenposten

EU bestrider ikkje datalagring (18.03.10), Aftenposten

Det er lov å endra mening (29.03.10), Aftenposten

Høyres verdivalg (30.03.10), Aftenposten

Personvernet til salgs (30.03.10), Aftenposten

Vårt nye knapphetsgode (08.04.10), Aftenposten

Norge bli mer terrorutsatt (12.04.10), Aftenposten

Forskjell på mistenkt og uskyldig (13.04.10), Aftenposten

Bagatalliserer overvåking (22.04.10), Aftenposten

Et gufs frå fortida (08.03.10), Dagbladet

Fyrste steg mot politistat? (04.04.10), Dagbladet

Propaganda om DLD (05.04.10), Dagbladet

Nei til overvåking (06.04.10), VG

Angsten for EU? (18.04.10), VG

Viktig virkemiddel (23.04.10), VG

Utsett direktivet (29.04.10), VG

Gjennom databasen retriever.no (A-tekst). Søk på “datalagringsdirektivet”, tidsrom: 09.03.11 – 04.04.11, avis: Aftenposten/Dagbladet/VG, seksjon: debatt.

Avventende klokskap (09.03.11), Aftenposten

Informasjon på avveie (10.03.11), Aftenposten

Syltynt grunnlag (22.03.11), Aftenposten

Tunnelsyn også i Aftenposten? (23.03.11), Aftenposten

Publikums krav på rettsvern (21.03.11), Aftenposten

Derfor stemmer jeg nei (04.04.11), Aftenposten

Rørende naivitet (13.04.11), Aftenposten

Nei til DLD (27.04.11), Aftenposten

Større enn DLD (24.03.11), Dagbladet

Datalagring – godt politisk handverk (31.03.11), VG

Forsvarlig saksbehandling (01.04.11), VG

EUvervåking (04.04.11), VG

En seier for personvernet (04.04.11), VG

Ingen krav:

Faremos halvkvadede viser (04.03.11), VG

Datalagringslogikken (01.04.11), VG

Hva er dramatisk for personvernet (30.11.09), Aftenposten

Liberale dilemmaer (20.11.09), Dagbladet

Flere mot enn for (29.04.10), Aftenposten

Ingen vil bli avlyttet (18.04.10), Aftenposten

Vedlegg 1

Kodeskjema for Discourse Quality Index

Eit slikt kodeskjema vil bli brukt ved kvart innlegg. Det settast kryss ved den verdien som passar best ved kvar variabel. Kvart innlegg må ha minst eitt krav for å verte koda.

Grunngjeving av krav

(0)Ikkje noko grunngjeving	
(1)Utilstrekkeleg grunngjeving	
(2)Kvalifisert grunngjeving	
(3)Sofistikert grunngjeving	

Verdiane vert brukt for å skildre i kva grad aktørane er i stand til å grunngje sine krav. (0) vert brukt når ikkje noko grunngjeving vert gitt. Ein kjem med krav utan å grunngje det. (1) vert brukt når ein fremje eit krav, men kravet er utan klar samanheng til grunngjevinga. (2) vert brukt i tilfelle kor det vert gitt ei grunngjeving for krav. (3) vert brukt når det vert gitt meir enn ei grunngjeving for krav.

Underbyggnaden i argumentasjonen

(0) Ikkje empirisk underbyggnad	
(1) Empirisk underbyggnad	

Verdiane vert brukt for å skildre i kva grad aktørane viser til empirisk belegg i argumentasjonen sin. Med empirisk belegg meinast om det vert vist til empiriske undersøkingar, forskning etc. Kode (0) vert brukt i tilfelle der det vert ytra ein påstand utan belegg, og vert dermed koda som låg deliberativ kvalitet. Kode (1) vert brukt når aktørane viser til empirisk belegg for sine påstandar, til dømes ved å vise til undersøkingar. Debatten som heilskap vurderer eg som betre dersom aktørane underbyggje argumentasjonen sin.

Kommenterar andre sine argument

(0)Kommenterer ikkje motargument	
(1)Kommenterer argument, men avfeie utan motargument	
(2)Kommenterer argument, har eitt motargument	
(3)Kommenterer argument, har to motargument	
(4) Kommenterer argument og er samd i argumentet	

Verdiane vert brukt for å vise i kva grad deltakarane inkluderer motargumenta i innlegga sine. Dersom motargument ikkje vert nemnt brukast kode (0). I tilfelle kor ein kommenter, men avfeie argumentet utan motargument, vert kode (1) brukt. Kode (2) vert brukt når ein inkluderer argumentet og har eitt motargument. Kode (3) vert brukt der ein kjem med to motargument. Den koden som ligg nærast det deliberative ideal er (4), når ein kommenterer argument, verdsetje det, og er samd i argumentet.

Karakterisering

(0)Negativ karakterisering	
(1)Fråvær av karakterisering	

Dei ulike verdiane vert brukt for å vurdere omfanget av karakteristikkar i debatten. Karakterisering vert oppfatta som mangel på respekt for motdebattantane og dermed låg deliberativ kvalitet.

Innhaldet i argumentasjonen

(0) Appellerer til særinteresser	
(1) Appellerer til allmenninteresser, men har særinteresser	
(2) Nøytral	
(3) Appellerer til allmenninteresser	

Dei ulike verdiane vert brukt for å vise om det vert referert til eigen eller allmenne interesser. Kode (0) vert brukt i tilfelle kor det eksplisitt vert argumentert utifrå ei gruppe sine særinteresser. Kode (1) vert brukt når ei appellerer til allmenninteresser, men har særinteresser. Kode (2) vert brukt i tilfelle der det verken er referanse til særinteresser eller allmenninteresser. Kode (3) vert brukt når ein argumenterer for fellesskapet sitt beste. Eg vil vurdere debatten som heilskap, samt evna til å kome til konsensus, som betre dersom ein appellerer til allmenne interesser.

Deltaking

(1) Institusjons- og organisasjonseliten	
(2) Andre	

Institusjons- og organisasjonseliten vert brukt når dei som ytrar seg har ein sentral posisjon innan det politiske, økonomiske og sosiale liv. Det dreier som om politikarar, leiarar, samfunnsdebattantar, akademikarar, juristar og liknande.

Vedlegg 2

Metode for utforming av variablar

”Conceptualization and Measurement: Levels and Tasks”

