

Vår dato:
10.11.2025

Deres dato:

Unntatt offentlighet
Offl. § 13, jf. popplyl. § 24 (1) og fvl. § 13

Vår referanse:
25/12378

Deres referanse:

Sak 2024-01 – ny vurdering av spørsmålet om klagerett

Personvernemndas avgjørelse 10. november 2025 (Marius Stub, Ruth Louise Osborg, Morten Goodwin, Malin Tønseth, Malgorzata Agnieszka Cyndecka, Heri Ramampiaro, Bjørn Aslak Juliussen)

Datatilsynets referanse: 20/03083-93.

1. Innledning

I Personvernemndas vedtak 24. mai 2024 (PVN-2024-01) ble din klage over Datatilsynets vedtak 28. november 2022 avvist. Nemnda la til grunn at du ikke hadde klagerett etter forvaltningsloven § 28.

Sivilombudet har senere – i sin [uttalelse 21. mai 2025 i sak 2024/4601](#) – gitt uttrykk for et annet syn. Ombudet legger til grunn at du har klagerett etter personvernforordningen artikkel 78 nr. 1, som gir rett til effektivt rettsmiddel overfor Datatilsynets avgjørelser. På denne bakgrunn har ombudet bedt om at nemnda vurderer spørsmålet om klagerett på ny.

Etter Sivilombudets uttalelse har du gitt kommentarer til nemnda i e-poster og brev til nemnda 6. og 11. juni, og 21. oktober 2024, og i e-poster 23. juni, 1. september, 3. oktober og 26. oktober 2025.

Nemnda vil i det følgende ta standpunkt til om det er grunnlag for å omgjøre vedtaket om avvisning. Dette må i tilfelle gjøres i medhold av forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c, som forutsetter at avvisningsvedtaket er «ugyldig». Dersom vedtaket er gyldig, er fristen for omgjøring utløpt.

2. Klagerett

2.1 Noen rettslige utgangspunkter

Etter personopplysningsloven § 22 annet ledd kan Datatilsynets vedtak som hovedregel klages inn for Personvernemnda. Personopplysningsloven gir ikke nærmere regler om klagebehandlingen, og det er derfor de alminnelige klagereglene i forvaltningsloven som får anvendelse, jf. Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 26.5 og 27.5.

Enkeltvedtak kan påklages av «en part eller annen med rettslig klageinteresse», jf. forvaltningsloven § 28. En «part» er en «person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken direkte gjelder», jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e. Nemnda finner det klart at du ikke er part i saken mot arbeidsgiveren din.

Forvaltningsloven har ingen definisjon av hvem som har «rettslig klageinteresse». I juridisk teori er det lagt til grunn at andre enn partene kan ha klagerett dersom «tilknytningen er av slik art og styrke at det er rimelig å gi et rettskrav på å få vedtaket overprøvd», jf. Torstein Eckhoff og Eivind Smith, Forvaltningsrett, 12. utgave, Oslo 2022 s. 306. Hans Petter Graver og Henriette N. Tøssebro mener for sin del at det må kreves at vedtaket har «klare faktiske virkninger» for vedkommende, jf. Alminnelig forvaltningsrett, 6. utgave, Oslo 2024 s. 504.

Begge disse tilnæringsmåtene innebærer at rekkevidden av klageretten bl.a. vil bero på en avveining av hensynet til klageren på den ene side, mot hensynet til parten på den annen. Jo videre klageretten er, desto mer usikker blir partens stilling. Dette skyldes at Personvernemnda – i motsetning til domstolene – har full kompetanse ved prøvingen, og at klagebehandlingen gjerne vil kunne ut i at det treffes en ny realitetsavgjørelse, jf. forvaltningsloven § 34 annet ledd.

Nemnda legger til grunn at du ville ha hatt rettslig klageinteresse dersom Datatilsynet hadde unnlatt å følge opp klagen din og avvist saken. Nemnda legger videre til grunn at du også ville ha hatt rettslig klageinteresse dersom Datatilsynet hadde kommet til at det ikke forelå en overtredelse av loven eller forordningen, og av den grunn ikke hadde grepet inn. I begge tilfeller taler hensynet til en effektiv beskyttelse av dine rettigheter for at du bør kunne påklage avgjørelsen, slik at klageinstansen får anledning til å vurdere spørsmålet.

Spørsmålet i denne saken er imidlertid om du også har klagerett i et tilfelle hvor saken er tatt under realitetsbehandling, og hvor det er truffet vedtak om bruk av korrigerende tiltak, jf. personvernforordningen artikkel 58 nr. 2. I slike tilfeller legger nemnda til grunn at du i utgangspunktet bare vil ha klagerett dersom bruddet utgjør en pågående krenkelse av dine interesser, og hvor valget av korrigerende tiltak har betydning for om – og i tilfelle når – krenkelsen opphører.

I din sak har derimot krenkelsen opphørt. Nemnda kan ikke se at det er sannsynliggjort at Datatilsynets vedtak har påviselige faktiske virkninger for deg – ut over den interesse som eventuelt ligger i ønsket om at Datatilsynet burde ha reagert strengere. Kravet om at det må foreligge «klare faktiske virkninger», er derfor i utgangspunktet ikke oppfylt i ditt tilfelle.

Det har imidlertid vært vanlig å anta at klageretten etter forvaltningsloven iallfall ikke kan være snevrere enn søksmålsretten etter tvisteloven § 1-3, jf. Inge Lorange Backer, Rettslig interesse for søksmål, skjønn og klage, Oslo 1984 s. 44 og Torstein Eckhoff og Eivind Smith, Forvaltningsrett, 12. utgave, Oslo 2022 s. 306. Hovedsynspunktet er at en person som kan anlegge søksmål om gyldigheten av et vedtak, i stedet bør kunne påklage det.

I HR-2017-1130-A avsnitt 37 slutter Høyesterett seg til dette utgangspunktet, selv om det i avsnitt 57 understrekes at klageretten og søksmålsadgangen «ikke nødvendigvis er sammenfallende». Ved fastleggningen av hvem som har klagerett, har derfor rekkevidden av søksmålsretten en viss interesse, selv om den ikke uten videre vil være avgjørende. Dette er også lagt til grunn den nye forvaltningsloven, jf. forvaltningsloven 2025 § 61 og Prop. 79 L (2024-2025) s. 457. Loven har foreløpig ikke trådt i kraft.

Utgangspunktet etter tvisteloven § 1-3 er at det først og fremst er «den myndighetsutøvelsen retter seg mot», som har søksmålsadgang, jf. Ot.prp. nr. 51 (2004-2005) s. 366. Adressaten for vedtaket vil naturligvis ha søksmålsadgang. I andre tilfeller vil også enkelte andre vil kunne anlegge sak, men dette forutsetter at den som anlegger søksmål «blir klart berørt av vedtaket», jf. Ot.prp. nr. 51 (2004-2005) s. 366:

«Generelt vil saksøkeren ha tilstrekkelig tilknytning i sak om rettmessigheten av myndighetsutøvelse dersom saksøkeren er berørt i en slik grad at det framtrer som naturlig at vedkommende opptrer som saksøker og gjør gjeldende krav fundert på hensyn som ivaretas av den aktuelle forvaltningsbestemmelse, se utredningen del II kap 5.2 (s. 188). Også ellers hvor saksøkeren blir klart berørt av vedtaket, kan det foreligge en tilstrekkelig tilknytning. I dette ligger det en viss utvidelse av søksmålsadgangen sammenlignet med gjeldende rett, for eksempel sammenlignet med Rt-1982-908. Hvorvidt saksøkeren ville hatt rettslig klageinteresse etter forvaltningsloven § 28, vil også kunne vektlegges, se Rt-1986-1164 og Rt-1993-445.»

Dette vurderingskriteriet vil kunne reise vanskelige avgrensings spørsmål, jf. Jørgen Aandal Vangsnes, «Tilknytning som vilkår for sivilt søksmål», Jussens Venner 2018 s. 306–328 med videre henvisninger. For Personvernemnda er det ikke grunn til å gå nærmere inn på det.

Nemnda kan ikke se at det foreligger forhold i denne saken som tilsier at du blir «klart berørt» av Datatilsynets vedtak. Din interesse i saken er ikke i seg selv tilstrekkelig til å gi søksmålsadgang etter tvisteloven § 1-3. Sammenhengen mellom forvaltningsloven § 28 og tvisteloven § 1-3 tilsier derfor at du i utgangspunktet heller ikke har klagerett etter forvaltningsloven. Dette ser imidlertid ikke ut til å være tillagt vekt av Sivilombudet, som bemerker at «domstolenes virksomhet ligger utenfor ombudets arbeidsområde».

Sivilombudet bemerker videre at det uansett er «rimelig og naturlig» at den som klaget til Datatilsynet, bør ha klagerett. Etter nemndas syn kan ikke dette spørsmålet vurderes uavhengig av retten til et effektivt rettsmiddel etter personvernforordningen artikkel 78. Dersom forordningen gir deg søksmålsadgang, vil utgangspunktet være at du også har klagerett etter forvaltningsloven § 28. Vi kommer tilbake til det i neste punkt. Dersom forordningen i stedet må tolkes slik at den ikke gir deg søksmålsadgang, er det derimot ikke gitt at den overordnede «målsettingen om å sikre at klagemekanismen ivaretar et ensartet og høyt beskyttelsesnivå for personopplysninger» – som Sivilombudet viser til i sin uttalelse – gjør det «naturlig» at klageretten etter nasjonal rett skal rekke lenger enn forordningen krever. Ved den vurderingen må også hensynet til parten trekkes inn. At klageren ikke er en «uvedkommende», er på det rene – men dette er ikke avgjørende. Forvaltningsloven § 28 kan ikke tolkes slik at alle som ikke er saken uvedkommende, har «rettslig klageinteresse».

2.2 Personvernforordningen artikkel 78

Personvernforordningen artikkel 78 gir rett til et effektivt rettsmiddel overfor en tilsynsmyndighet. Bestemmelsens første ledd lyder slik:

«Artikkel 78. Rett til et effektivt rettsmiddel overfor en tilsynsmyndighet
1. Uten at det berører annen administrativ eller ikke-rettslig prøving, skal enhver fysisk eller juridisk person ha rett til et effektivt rettsmiddel overfor en rettslig bindende avgjørelse som gjelder dem, og som er truffet av en tilsynsmyndighet»

Bestemmelsen gir rett til «effektivt rettsmiddel» overfor «en rettslig bindende avgjørelse som gjelder dem, og som er truffet av en tilsynsmyndighet». I forarbeidene til personopplysningsloven er det forutsatt at «de norske reglene om adgang til å prøve forvaltningsvedtak for domstolene oppfyller forordningens krav til et effektivt rettsmiddel overfor tilsynsmyndigheten», jf. Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 29.3.

Spørsmålet i den foreliggende sak er om retten til effektivt rettsmiddel etter artikkel 78 nr. 1 kan påberopes av en person som har klaget til et tilsynsorgan, men som ikke selv er adressat for det vedtaket som senere treffes.

I foralepunkt 143 heter det at «enhver fysisk eller juridisk person [bør] ha rett til effektiv rettslig prøving ved vedkommende nasjonale domstol av en beslutning som er truffet av en tilsynsmyndighet, og som har rettsvirkning for vedkommende». Dette peker i retning av at retten til effektivt rettsmiddel i utgangspunktet bare kan påberopes av den eller dem som vedtaket er bindende for («som har rettsvirkning for vedkommende»). Andre berørte vil i så fall ikke uten videre ha søksmålsrett, heller ikke den som i sin tid klaget forholdet inn for Datatilsynet.

Denne anvisningen ser ut til å være fulgt opp i EU-domstolens dom 26. november 2018 i sak T-458/17 (Shindler) avsnitt 30:

“30 In that regard, it follows from settled case-law that an action for annulment must be available in the case of all measures adopted by the institutions, whatever their nature or form, which are intended to have legal effects that are binding on, and capable of affecting the interests of, the applicant by bringing about a distinct change in his legal position (judgments of 11 November 1981, IBM v Commission, 60/81, EU:C:1981:264, paragraph 9, and of 26 January 2010, Internationaler Hilfsfonds v Commission, C-362/08 P, EU:C:2010:40, paragraph 51).”

I kommentaren til artikkel 78 i Waltraut Kotschy, “Right to an effective judicial remedy against a supervisory authority”, i: Kuner, Bygrave og Docksey, *The EU General Data Protection Regulation (GDPR)*, Oxford University Press 2020 side 1130 sammenfattes rettstilstanden slik:

“It is a measure, whatever its nature or form, which is ‘intended to have legal effects that are binding on, and capable of affecting the interests of, the applicant by bringing about a distinct change in his legal position’.”

Det forutsettes her at retten til et effektivt rettsmiddel etter artikkel 78 forutsetter at avgjørelsen innebærer en merkbar endring (“a distinct change”) i klagerens (“his”) rettsstilling (“legal position”). I uttalelsen fra Sivilombudet er det imidlertid lagt til grunn at to nye avgjørelser fra EU-domstolen må forstås slik at de innebærer en viss utvidelse av søksmålsadgangen, og om dette i tilfelle indirekte innebærer en tilsvarende utvidelse av klageadgangen.

Den første avgjørelsen er EU-domstolens dom 7. desember 2023 i sakene C-26/22 og C-64/22 (SCHUFA Holding), som er en prejudisiell avgjørelse.

Saken gjaldt søksmål fra to klagere som mente at behandlingen av deres personopplysninger i et gjeldsregister, var i strid med forordningen. De hadde ikke fått medhold i klagen av nasjonal tilsynsmyndighet, som kom til at behandlingen var lovlig. Et av tolkningsspørsmålene EU-domstolen skulle ta stilling til i saken, var om retten til domstolsprøving i artikkel 78 nr. 1 av en avgjørelse fra

nasjonal tilsynsmyndighet er begrenset til å vurdere om klagen fra de registrerte var blitt behandlet og undersøkt i et rimelig omfang, eller om den i stedet er underlagt full domstolsprøving.

I avgjørelsen gjengir EU-domstolen det første spørsmålet slik (dansk versjon):

«47 Den forelæggende ret ønsker med det første spørsmål nærmere bestemt opplyst, om databeskyttelsesforordningens artikkel 78, stk. 1, skal fortolkes således, at domstolsprøvelsen af en klageafgørelse, der er vedtaget af en tilsynsmyndighed, er begrænset til, om myndigheden har behandlet klagen, undersøgt dens genstand i rimeligt omfang og underrettet klageren om resultatet af undersøgelsen, eller om denne afgørelse er underlagt en fuldstændig domstolsprøvelse, der omfatter beføjelsen for den ret, der skal behandle søgsmålet, til at pålægge tilsynsmyndigheden at træffe en konkret foranstaltning.»

Personvernemnda bemerker at spørsmålsstillingen tyder på at denne delen av avgjørelsen ser ut til å gjelde rekkevidden av domstolens prøvelsesrett når det først er anlagt et søksmål. Dette er i så fall et annet spørsmål enn det forutgående spørsmålet om hvem som har søksmålsadgang.

I avgjørelsen fremhever EU-domstolen at artikkel 78 må tolkes i lys av sin ordlyd, den sammenhengen bestemmelsen inngår i og de formål den skal tjene (avsnitt 48). I de følgende avsnittene drøftes hvert av disse momentene mer inngående – men ikke med utgangspunkt i spørsmålet om hvem som har søksmålsadgang. Hovedspørsmålet er i stedet hvilke krav forordningen stiller til hvor omfattende domstolskontrollen må være.

Når det gjelder den begrensning som ligger i at retten til et effektivt rettsmiddel gjelder «rettslig bindende avgjørelse som gjelder dem», fremhever EU-domstolen i avsnitt 50 «at en tilsynsmyndigheds afslag eller afvisning af en klage udgør en afgørelse, der har retsvirkninger for klageren», bl.a. med henvisning til fortalepunkt 143. Nemnda er enig med Sivilombudet i at EU-domstolen her forutsetter at en klager har søksmålsadgang i avvinnings- og avslagstilfellene. Dette innebærer likevel ingen utvidelse av klageretten, siden klageren i slike tilfeller vil ha «rettslig klageinteresse», jf. punkt 2.1 ovenfor. Om løsningen blir den samme i tilfeller hvor tilsynsmyndigheten har truffet vedtak om bruk av korrigerende tiltak, sier ikke avgjørelsen noe om.

Den neste avgjørelsen er EU-domstolens dom 26. september 2024 i sak C-768/21 (Land Hessen), som også er en prejudisiell avgjørelse.

Saken gjaldt søksmål fra en enkeltperson som mente at tilsynsmyndighetens håndheving av hans klagesak hadde vært mangelfull, og at virksomheten skulle fått overtredelsesgebyr. EU-domstolen ble bedt om å ta stilling til hvorvidt at tilsynsmyndigheten har til plikt til å treffe vedtak om bruk av korrigerende tiltak der det foreligger brudd på regelverket, eller om dette spørsmålet er overlatt til tilsynsmyndighetens skjønn.

Det fremgår av avgjørelsen at valget av korrigerende tiltak til tilsynsmyndighetens skjønn, men at skjønnsfriheten ikke er ubegrenset. Når det gjelder rekkevidden av domstolskontrollen, fremhever EU-domstolen at tilsynsmyndighetens avgjørelse skal være undergitt «fuldstændig domstolsprøvelse» (avsnitt 49). Dommen ser derimot ikke ut til å si noe direkte om rekkevidden av søksmålsadgangen.

Sivilombudet tolker disse annerledes enn det nemnda så langt har gjort. Etter Sivilombudets syn trekker avgjørelsene «klart i retning av at også den som har klaget til tilsynsmyndigheten, kan kreve domstolsprøving av tilsynets behandling av klagesaken i sin helhet» (avsnitt 45). I det følgende vil nemnda knytte noen korte bemerkninger til de forhold som Sivilombudet fremhever.

For det første viser Sivilombudet til at «begge sakene for EU-domstolen [gjaldt] søksmål fra enkeltpersoner som mente at tilsynsmyndighetens håndheving av deres klager var feilaktig eller utilstrekkelig», og at det «var på denne faktiske bakgrunn at EU-domstolen uttalte hvordan prøvingsretten skal forstås» (avsnitt 46). Nemnda er enig i det. At andre lands prosesslovning åpner for søksmål fra den opprinnelige klageren, løser imidlertid ikke spørsmålet om artikkel 78 nr. 1 innebærer det må foreligge søksmålsadgang i slike tilfeller.

For det annet viser Sivilombudet til at «hensynet til effektiv rettsbeskyttelse [tilsier] at det ikke bare er virksomheten som har rett til domstolsprøving av tilsynets avgjørelse, men at dette også gjelder den som regelverket beskytter» (avsnitt 48). Videre uttales følgende:

«Ombudet finner det vanskelig å forene avgjørelsene fra EU-domstolen med at det først og fremst er den som det korrigerende tiltaket er rettet mot, altså virksomheten, som skal ha rett til domstolsprøving etter GDPR artikkel 78 nr. 1. Dersom bestemmelsen i artikkel 78 nr. 1 skulle tolkes slik, ville det i praksis bety at domstolskontroll var forbeholdt tilfeller der virksomheten mener tilsynets håndheving av saken er ulovlig streng.»

Nemnda har ovenfor lagt grunn til at klageren vil rettslig klageinteresse både dersom Datatilsynet har unnlatt å følge opp klagen og avvist saken, og dersom Datatilsynet etter en realitetsbehandling kommer til at forordningen ikke er brutt. Når det gjelder vedtak om valg av korrigerende tiltak, vil det dessuten foreligge rettslig klageinteresse dersom bruddet utgjør en pågående krenkelse av klagerens personverninteresse, og hvor valget av korrigerende tiltak har betydning for om – og i tilfelle når – krenkelsen opphører. Legger man denne forståelsen til grunn, er ikke domstolskontrollen – eller klageretten – forbeholdt de tilfeller «der virksomheten mener tilsynets håndheving av saken er ulovlig streng».

For det tredje viser Sivilombudet til at «hensynet til effektiv rettsbeskyttelse [tilsier] at det ikke bare er virksomheten som har rett til domstolsprøving av tilsynets avgjørelse, men at dette også gjelder den som regelverket beskytter» (avsnitt 49). Videre uttales følgende:

«Selv om EU-domstolen understreker at det ikke er slik at den enkelte som har blitt utsatt for personvernbrudd, har noen subjektiv rett til at Datatilsynet skal håndheve en sak på en bestemt måte, er hensynet til effektiv håndheving av GDPR for å sikre ensartet praksis og høyt beskyttelsesnivå fremholdt av EU-domstolen som et grunnleggende hensyn. Det ville være en ubalanse i retten til domstolsprøving om unnlater fra Datatilsynet i å vedta et korrigerende tiltak, herunder overtredelsesgebyr, ikke skulle kunne bringes inn for retten av klageren som saken gjelder. Dette ville lede til en grunnleggende skjevhet i muligheten for rettslig overprøving av Datatilsynets myndighetsutøvelse i klagesaker.»

Nemnda er enig med Sivilombudet i at det vil innebære en «skjevhet i muligheten for rettslig overprøving av Datatilsynets myndighetsutøvelse i klagesaker» dersom man legger til grunn at et vedtak om bruk av korrigerende tiltak bare kan påklages eller bringes inn for domstolene av den vedtaket retter seg mot. Artikkel 57 gir likevel ikke grunnlag for å hevde at retten til et effektivt rettsmiddel skal være lik for alle som i større eller mindre grad berøres av en avgjørelse. Fortalepunkt 143 gir tvert om god støtte for å hevde at retten til effektivt rettsmiddel i utgangspunktet bare kan påberopes av den eller dem som vedtaket er bindende for («som har rettsvirkning for vedkommende»).

At den som en avgjørelse retter seg mot, har videre klagerett og søksmålsadgang enn andre som berøres av avgjørelsen, er for øvrig velkjent i norsk forvaltningsprosess og sivilprosess. Hensynet til en effektiv beskyttelse av den registrertes rettigheter etter forordningen, må avveies mot hensynet til parten. Etter nemndas syn kan det derfor forsvares at klagen har klage- og søksmålsrett i de tilfeller hvor saken avvises og hvor Datatilsynet legger til grunn at det ikke foreligger noe brudd på forordningen, men ikke i de tilfeller hvor valget av korrigerende tiltak ikke har noen påviselige faktiske virkninger for vedkommende.

Nemnda tilføyer at Generaladvokaten i SCHUFA-saken tok som utgangspunkt «at de nationale regler for den administrative procedure generelt finder anvendelse inden for rammerne af procesautonomien, med forbehold af ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet» (avsnitt 48). Dette underbygger at det et stykke på vei vil bero vil på nasjonale prosessregler om klageren har søksmålsadgang – og dermed også om vedkommende har klagerett etter forvaltningsloven § 28.

3 Oppsummering og konklusjon

Etter nemndas syn har du ikke har klagerett – verken etter forvaltningsloven § 28 sammenholdt med tvisteloven § 1-3 (punkt 2.1), eller etter personvernforordningen artikkel 78 (punkt 2.2).

Nemnda fastholder at det var riktig å avvise din klage, jf. forvaltningsloven § 34 første ledd. Nemndas vedtak 24. mai 2024 om avvisning omgjøres derfor ikke.

Nemnda tilføyer at adgangen til å legges overtredelsesgebyr «foreldes fem år etter at overtredelsen er opphørt», jf. personopplysningsloven § 28. Fristen avbrytes ved at Datatilsynet gir forhåndsvarsel om etter fatter vedtak om overtredelsesgebyr. Dette har ikke skjedd i denne saken. Adgangen til å ilegge gebyr er dermed foreldet.

Marius Stub
leder

Dette brevet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevet underskrift.