

PVN-2024-15 Innsyn i personopplysninger hos Husleietvistutvalget - rekkevidden av rettspleielovunntaket

Personvernemndas vedtak 24. mars 2025 (Marius Stub, Ruth Louise Osborg, Morten Goodwin, Malin Tønseth, Heri Ramampiaro, Bjørn Aslak Juliussen)

Datatilsynets referanse: 20/02996-15

ANONYMISERT VERSJON

Saken gjelder klage fra Husleietvistutvalget på Datatilsynets vedtak 19. mars 2024 der Husleietvistutvalget ble pålagt å behandle forespørsel fra A om innsyn etter personopplysningsloven og personvernforordningen.

1. Sakens bakgrunn

A sendte 28. mai 2020 en henvendelse til Husleietvistutvalget, og krevde innsyn egne personopplysninger i sak [...]. Saken i Husleietvistutvalget gjaldt As nå avdøde foreldres leieforhold i [...] borettslag. Husleietvistutvalget avsto kravet, og viste til at utvalgets behandling av personopplysninger faller utenfor personopplysningslovens og personvernforordningens virkeområde, jf. rettspleielovunntaket i personopplysningsloven § 2 annet ledd bokstav b.

A sendte 8. juli 2020 en klage til Datatilsynet over avslaget. Han gjorde gjeldende at han hadde krav på innsyn i «alle sakens dokumenter, notater mv, og en komplett og uredigert dokumentliste i sakens anledning». Han viste til at det «i sakens anledning [er] gjort hemmelig innsamling, registrering og misbruk av ensidige, uriktige og ufullstendige sensitive personopplysninger i den hensikt å tilføre parten A og hans familie skade». Han krevde dessuten erstatning. Det er på det rene at A omtales i sakens dokumenter.

Datatilsynet ba 13. november 2020 Husleietvistutvalget om å redegjøre nærmere for saken. Slik redegjørelse ble gitt 8. desember 2020.

I forhåndsvarsel 20. juni 2023 ble Husleietvistutvalget varslet om at tilsynet ville gi pålegg om fornyet vurdering av As innsynskrav. Husleietvistutvalget uttalte seg om varselet i brev 1. september 2023.

Datatilsynet fattet 19. mars 2024 vedtak med slik slutning:

«Med hjemmel i personvernforordningen artikkel 58 nr. 2 bokstav c pålegges Husleietvistutvalget, org.nr. 982 965 691, å behandle klagers forespørsel om innsyn etter personopplysningslovens og personvernforordningens regler.»

Husleietvistutvalget påklaget vedtaket 12. april 2024, og begjærte samtidig utsatt iverksettelse av vedtaket, jf. forvaltningsloven § 42. Datatilsynet avsto 6. mai 2024 anmodningen om utsatt

iverksettelse. Datatilsynet viste til at saken ikke hadde budt på tvil, og at pålegget om fornyet behandling av innsynskravet uansett ikke var særlig byrdefullt. I vurderingen la tilsynet avgjørende vekt på hensynet til den registrerte i klagesaken, samt hensynet til effektiv håndheving av de registrertes rettigheter etter personvernforordningen.

Saken ble oversendt til Personvernemnda ved brev 24. mai 2024. Det ble oversendt tilleggsdokumentasjon 10. juni og 11. november 2024. A har gitt kommentarer i e-poster til nemnda 8., 9., 10., og 26. juni 2024. Nemndas sekretariat ba i e-post 11. februar 2025 Husleietvistutvalget opplyse om Datatilsynets pålegg om fornyet behandling av innsynskravet var oppfylt. Husleietvistutvalget opplyste i e-post 13. februar 2025 at As forespørsel om innsyn ennå ikke er ferdigbehandlet.

Saken ble behandlet i nemndas møter 24. februar og 24. mars 2025. Personvernemnda hadde følgende sammensetning: Marius Stub (leder), Ruth Louise Osborg, Morten Goodwin, Malin Tønseth, Heri Ramampiaro og Bjørn Aslak Juliussen. Utredningsleder Anette Klem Funderud var også til stede.

Under møtet behandlet nemnda en inhabilitetsinnsigelse som A har reist mot utredningsleder Funderud i e-post 18. mars 2025 i en annen sak som behandles av nemnda. Det er ikke klart for nemnda om inhabilitetsinnsigelsen også knytter seg til den foreliggende sak, og det er heller ikke konkretisert hva som i tilfelle skulle være grunnlaget for en eventuell inhabilitet.

Nemnda fant det klart at det ikke fremkommer noe i As e-post som gir grunnlag for inhabilitet. Det ble derfor lagt til grunn at det ikke utgjør en saksbehandlingsfeil at Funderud har deltatt i forberedelsen av saken.

2. Husleietvistutvalgets syn på saken i korte trekk

Husleietvistutvalgets behandling av personopplysninger omfattes av rettspleielovunntaket i personopplysningsloven § 2 annet ledd bokstav b. Husleietvistutvalget må likestilles med forliksrådets virksomhet, som er regulert av tvisteloven.

For saker som hører under Husleietvistutvalget, trer behandling for utvalget i stedet for forliksrådsbehandling. Tvister om leie av bolig må behandles av Husleietvistutvalget før de kan bringes inn for tingretten, hvis det følger av rettergangslovgivningen at behandling i forliksrådet ellers ville vært nødvendig.

Husleietvistutvalget behandler sine tvistesaker i henhold til forskrift om Husleietvistutvalget (HTU-forskriften). Forskriften er gitt med hjemmel i husleieloven § 12-5, som er plassert i husleielovens kapittel 12 om «prosessuelle bestemmelser». HTU-forskriften er uvanlig omfattende, og gir regler som langt på vei tilsvarer domstolenes saksbehandlingsregler.

Det følger av husleieloven § 12-5 femte ledd at innbringelse av sak til Husleietvistutvalget likestilles med søksmål etter tvangsfullbyrdsloven § 5-11 første ledd. En sak under behandling i Husleietvistutvalget kan ikke bringes inn for domstol eller takstnemnd, og omvendt, med mindre partene samtykker, jf. HTU-forskriften § 17. En avgjort tvist kan ikke bringes inn for Husleietvistutvalget. Klage til Husleietvistutvalget avbryter fristen for søksmål og foreldelse, jf. HTU-forskriften § 14 første og annet ledd. Dette viser at Husleietvistutvalgets behandling av tvistesaker behandles og avgjøres som en del av rettspleien.

Det er ingen holdepunkter for at personopplysningsloven skulle gjelde for boligleietvister i første instans da Husleietvistutvalget ble landsdekkende og overtok forliksrådets rolle i 2021.

Datatilsynets forståelse av rettspleielovunntaket gir dårlig sammenheng i regelverket og fører til at boligleietvister ikke omfattes av rettspleielovunntaket, mens leie av lokaler gjør det.

I PVN-2022-16 legger Personvernemnda til grunn at advokaters behandling av personopplysninger omfattes av unntaket når de yter bistand i saker etter rettspleielovene. Dersom Datatilsynets tolkning legges til grunn, vil advokater måtte forholde seg til personopplysningsloven når de representerer en part i tvist om leie av bolig, såfremt unntakene i tvisteloven § 6-2 annet ledd ikke kommer til anvendelse, men ikke når de representerer parter i andre sakstyper.

Likheten med domstolsbehandling kommer til uttrykk i forskriften § 14 tredje ledd, som sier at forlik og vedtak i Husleietvistutvalget har samme virkning som rettskraftig dom og kan fullbyrdes etter reglene om dommer. Husleietvistutvalgets saksbehandling er for øvrig unntatt fra reglene i offentleglova, jf. forskrift til offentleglova § 3, og har samme innsynsregler som tvisteloven § 14-1 til § 14-5, jf. HTU-forskriften § 20.

Husleietvistutvalget er likestilt med domstolene i tvistesaksbehandlingen. Hovedinstruksen punkt 2 beskriver det som et «domstollignende» tvisteløsningsorgan, faglig uavhengig fra departementet, jf. husleieloven § 12-5.

Etter siste forskriftsendringer som trådte i kraft 1. januar 2024, ble prosessen i Husleietvistutvalget ytterligere likestilt med prosess etter tvisteloven, ved utvidet adgang for å avsi «enedommervedtak», jf. HTU-forskriften § 4 sjettede ledd, og muligheter for gjenåpning, jf. HTU-forskriften § 13 syvende ledd. Endringene i 2021 og 2024 underbygger det syn at sammenhengen i rettssystemet og hensynet til likebehandling tilsier at rettspleielovunntaket også omfatter Husleietvistutvalgets tvistesaksbehandling. Rettspleielovunntaket må vurderes opp mot realiteten i prosessen og de hensyn dette unntaket skal vareta. Husleietvistutvalgets prosessregler ivaretar de alminnelige rettssikkerhetsgarantiene.

3. Personvernemndas vurdering

3.1 Innledning

Husleietvistutvalgets sak [...] inneholder opplysninger om A. Hovedspørsmålet i saken er om Husleietvistutvalgets behandling av personopplysninger i tvister om leie av bolig omfattes av rettspleielovunntaket i personopplysningsloven § 2 annet ledd bokstav b.

Nemnda vil først drøfte hvilke EØS-rettslige rammer som kan utledes av forordningen og av fortalen til den (punkt 3.2), og hvor langt rettspleielovunntaket rekker (punkt 3.3). Deretter vil nemnda ta standpunkt til om Husleietvistutvalget omfattes av unntaket (punkt 3.4).

3.2 Rettspleielovunntakets rekkevidde – EØS-rettslige rammer

Innenfor EØS-avtalens virkeområde har nasjonal lovgiver ikke adgang til å gjøre unntak fra forordningen i større utstrekning enn forordningen selv åpner for, jf. EØS-avtalen artikkel 3. Rettspleielovunntaket må derfor tolkes i lys av Norges EØS-rettslige forpliktelser – i tråd med prinsippet om EØS-konform tolking. Ved eventuell motstrid vil forordningen gå foran loven, jf. EØS-loven § 2.

Nemnda bemerker innledningsvis at de EØS-rettslige rammene i liten grad ble tematisert i forarbeidene til personopplysningsloven. I Justis- og beredskapsdepartementets høringsnotat 6. juli 2017 nøyde departementet seg med å konstatere (på s. 18) «at behandling av saker i medhold av rettspleielovene ligger utenfor EØS-avtalens saklige virkeområde og at Norge ikke er bundet av forordningens regler på dette punkt». Disse synspunktene ble – som vi kommer tilbake til – ikke nærmere utviklet i proposisjonen. Spørsmålet er i liten grad drøftet i juridisk teori – eller for den saks skyld i praksis fra Personvernemnda. I denne sammenheng er det – ut fra det syn nemnda har på rekkevidden av rettspleielovunntaket – tilstrekkelig å skissere enkelte utgangspunkter.

Det er på det rene at forordningen selv tar sikte på å regulere domstolenes virksomhet, og at det samme gjelder virksomheten til andre rettshåndhevende myndigheter. Dette fremgår av personvernforordningens fortalepunkt 20, som lyder slik:

«Selv om denne forordning blant annet får anvendelse på domstolers og andre rettshåndhevende myndigheters virksomhet, kan det i unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett angis hvilke prosesser og framgangsmåter for behandling som får anvendelse på behandling av personopplysninger som utføres av domstolers og andre rettshåndhevende myndigheter. Tilsynsmyndighetenes kompetanse bør ikke omfatte domstolers behandling av personopplysninger når dette utføres innenfor rammen av domstolenes domsmyndighet, for å sikre domstolenes uavhengighet når de utfører sine juridiske oppgaver, herunder når de treffer avgjørelser. Det bør være mulig å overlate tilsynet med slike databehandlingsaktiviteter til særskilte organer innenfor medlemsstatens rettssystem som særlig bør sikre at reglene i denne forordning overholdes, øke bevisstheten til medlemmene av domstolsvesenet om de forpliktelser de har i henhold til denne forordning, og håndtere klager i forbindelse med nevnte databehandlingsaktiviteter.»

At forordningen får anvendelse på domstolenes virksomhet, fremgår uttrykkelig av første punktum, og forutsetningsvis av annet og tredje punktum. Selv om fortalepunktene ikke er rettslig bindende, gir de bidrag til tolkingen av den bindende del av rettsakten, jf. Torje Sunde, Jon Lunde og Ida Sørebo, *EØS-lovgivningen. Fra EU-rett til EØS-rett og norsk rett*, Universitetsforlaget, 2023 side 174, Juridika.

Dersom forordningen ikke skulle gjelde for domstolenes og andre rettshåndhevende myndigheters virksomhet, ville det ikke ha vært nødvendig å åpne for at medlemsstatene kan fastsette begrensninger når det gjelder «beskyttelse av rettsvesenets uavhengighet samt retterganger» eller ved «håndheving av sivilrettslige krav», jf. artikkel 23 nr. 1 bokstav f og j. Det ville heller ikke ha vært grunn til å fastsette begrensninger i nasjonale tilsynsmyndigheters kompetanse «til å føre tilsyn med domstolers behandlingsaktiviteter når disse handler innenfor rammen av sin domsmyndighet», jf. forordningen artikkel 55 nr. 3.

Denne tolkingen er for øvrig også lagt til grunn i rettspraksis, se for eksempel EU-domstolens dom 3. mars 2023 i sak C-268/21 (Norra Stockholm Bygg AB) avsnitt 41.

I høringsnotatet til personopplysningsloven er det (på s. 18) forutsatt at «EUs medlemsland synes å ha et vidt handlingsrom når det gjelder å fastsette hvilke regler for behandling av personopplysninger som skal gjelde for domstolenes dømmende virksomhet». Etter nemndas syn er det grunn til å understreke at fortalepunkt 20 ikke gir uttrykk for at medlemsstatene har adgang til å fastsette generelle unntak fra forordningen. Punktet må i stedet forstås slik at

medlemsstatene kan fastsette mer detaljerte regler om behandlingen av personopplysninger enn det som følger av forordningen, jf. de Hert og Papakonstantinou, *General Data Protection Regulation*, 2023, side 111-112.

Nemnda finner ikke grunn til å gå inn på spørsmålet om Husleietvistutvalget kan anses som en «domstol» i relasjon til fortalepunkt 20. Det er antatt i juridisk teori at alternativet «andre rettshåndhevende myndigheter» bl.a. omfatter domstollignende forvaltningsorganer, jf. de Hert og Papakonstantinou, *General Data Protection Regulation*, 2023, side 111:

“On the other hand, the term ‘*judicial authorities*’ may be more difficult to clarify. While this provision elaborates upon this matter no further, elsewhere in the GDPR ‘*courts or independent judicial authorities when acting in their judicial capacity*’ may be found. While this is again largely a matter of Member State law to clarify, the GDPR apparently perceives ‘*judicial authorities*’ as these public authorities that, while not courts themselves, are nevertheless entrusted under national law with judicial powers that are exercised ‘*independently*’ (in that regard, internal administrative review boards, councils or committees, whose decisions are subject to their organisations’ management or the supervising ministry most likely do not qualify). Here again, a distinction needs to be made between these authorities when engaged in decision-making and when carrying out other activities.»

Forordningen får bare anvendelse innenfor sitt saklige virkeområde, jf. artikkel 2. Det generelle rettspleielovunntaket i personopplysningsloven § 2 annet ledd bokstav b kan imidlertid neppe forankres i noen av bestemmelsene i artikkel 2.

Forordningen artikkel 2 nr. 2 bokstav a fastsetter at forordningen ikke får anvendelse på behandling av personopplysninger som utføres «i forbindelse med utøvelse av en aktivitet som ikke omfattes av unionsretten». EU-domstolen har lagt til grunn at det avgjørende er hvilken aktivitet det er tale om, og ikke om den utføres av offentlige myndigheter eller av private, jf. EU-domstolens storkammerdom 16. januar 2024 i sak C-33/22 (Österreichische Datenschutzbehörde):

“41 As the Advocate General observed, in essence, in point 84 of his Opinion, the exception to the scope of the GDPR provided for in Article 2(2)(a) of that regulation refers only to categories of activities which, by their nature, fall outside the scope of Union law, and not to categories of persons, depending on whether they are private or public in nature, or, where the controller is a public authority, to the fact that its tasks and duties fall directly and exclusively within the scope of a given public power, without that power being connected with an activity which in any event falls outside the scope of Union law.

42 Accordingly, the fact that the processing of personal data is carried out by a committee of inquiry set up by the parliament of a Member State in the exercise of its power of scrutiny over the executive does not make it possible, as such, to establish that that processing is carried out in the course of an activity which falls outside the scope of Union law, within the meaning of Article 2(2)(a) of the GDPR.”

Dette innebærer at det neppe vil være adgang til å unnta domstolene eller domstolslignende forvaltningsorganer på generelt grunnlag. Man må gå videre og spørre om den aktiviteten det er tale om å unnta, faller utenfor unionsrettens rekkevidde. Etter rettspraksis er unntaket først

og fremst anvendelig i saker om rikets sikkerhet, jf. EU-domstolens storkammerdom 22. juni 2021 i sak C-439/19 (Latvijskas Republikas Saeima):

“66 It follows that Article 2(2)(a) of the GDPR, read in the light of recital 16 thereof, must be regarded as being designed solely to exclude from the scope of that regulation the processing of personal data carried out by State authorities in the course of an activity which is intended to safeguard national security or of an activity which can be classified in the same category, with the result that the mere fact that an activity is an activity characteristic of the State or of a public authority is not sufficient ground for that exception to be automatically applicable to such an activity (see, to that effect, judgment of 9 July 2020, Land Hessen, C-272/19, EU:C:2020:535, paragraph 70).”

Forordningen artikkel 2 nr. 2 bokstav d – som gjelder behandling av personopplysninger som utføres «av vedkommende myndigheter med henblikk på å forebygge, etterforske, avsløre eller straffeforfølge straffbare forhold eller iverksette strafferettslige sanksjoner, herunder vern mot og forebygging av trusler mot den offentlige sikkerhet» – er ikke aktuell når det gjelder Husleietvistutvalget.

På denne bakgrunn antar nemnda at personopplysningsloven § 2 annet ledd bokstav b – så langt unntaket skal gjelde for tvisteløsning i Husleietvistutvalget – i stedet må forankres i forordningen artikkel 23 nr. 1. Bestemmelsen gir på nærmere vilkår adgang til å begrense «rekkevidden av forpliktelsene og rettighetene fastsatt i artikkel 12-22 og artikkel 34 samt i artikkel 5 i den grad dens bestemmelser svarer til rettighetene og pliktene fastsatt i artikkel 12-22» i nærmere angitte tilfeller. I vår sak er det først og fremst bokstav f («beskyttelse av rettsvesenets uavhengighet samt retterganger») og bokstav j («håndheving av sivilrettslige krav») som kan være aktuelle. Artikkel 23 åpner ikke for å begrense rekkevidden av de øvrige bestemmelsene i forordningen.

Uavhengig av om slike unntak er fastsatt i nasjonal rett, fremgår det av artikkel 55 nr. 3 at nasjonale tilsynsmyndigheter ikke skal «ha kompetanse til å føre tilsyn med domstolers behandlingsaktiviteter når disse handler innenfor rammen av sin domsmyndighet». Formålet med dette unntaket er hensynet til «domstolenes uavhengighet når de utfører sine juridiske oppgaver, herunder når de treffer avgjørelser», jf. fortalepunkt 20 annet punktum. Det følger motsetningsvis av artikkel 55 nr. 3 at kompetansebegrensningen ikke kommer til anvendelse når domstolene utfører rent forvaltningsmessige gjøremål, f.eks. personaladministrasjon. Nemnda kommer tilbake til denne bestemmelsen nedenfor.

Nemnda har så langt gitt en oversikt over hvilken unntaksadgang forordningen selv oppstiller. I forlengelsen av dette er det grunn til å undersøke om EØS-retten gir rom for å fastsette mer omfattende unntak.

I utgangspunktet skal forordningen ha samme rekkevidde i EØS-retten som den har i EU-retten. Homogenitetsprinsippet tilsier at like bestemmelser skal tolkes likt, med mindre det er særlig grunnlag for noe annet, jf. HR-2025-490-S avsnitt 50 til 53:

«(50) Det følger av EØS-avtalen artikkel 1 nr. 1, jf. også fortalens fjerde avsnitt, at formålet er å opprette et «ensartet» europeisk økonomisk samarbeidsområde. Et viktig grunnlag for dette er lik fortolkning og anvendelse av reglene i hele EØS-området, og gjennom det lik behandling av enkeltpersoner og markedsdeltakere. Jeg viser her til fortalen avsnitt 15, der det heter at avtalepartene

‘... tar i betraktning at avtalepartenes formål, med full respekt for domstolenes uavhengighet, er å nå frem til og opprettholde en lik fortolkning og anvendelse av denne avtale og de bestemmelser i Fellesskapets regelverk som i det vesentlige er gjengitt i denne avtale, og å nå frem til lik behandling av enkeltpersoner og markedsdeltagere med hensyn til de fire friheter og konkurransevilkårene ...’.

(51) Homogenitetsprinsippet er lagt til grunn av både EU-domstolen og EFTA-domstolen. For EU-domstolens del viser jeg til dom 2. april 2020 i sak C-897/19 PPU I.N. avsnitt 50 med videre henvisninger, mens EFTA-domstolen har uttrykt prinsippet slik i tolkningsuttalelse 8. juli 2008 i sak E-09/07 og E-10/07 L'Oréal avsnitt 27:

‘EØS-avtalens hovedformål er å opprette et ensartet EØS, jf. blant annet artikkel 1 nr. 1 og fortalens fjerde og femte betraktning. Ensartet tolkning og anvendelse av felles regler er en grunnforutsetning for at det indre marked i EØS skal fungere effektivt. Homogenitetsprinsippet leder derfor til en presumpsjon for at bestemmelser som er utformet på samme måte i EØS-avtalen som i EF-retten, skal fortolkes på samme måte. Imidlertid kan forskjeller i virkeområde og formål under særlige omstendigheter lede til tolkningsforskjeller mellom EØS-retten og EF-retten ...’

(52) Et utslag av homogenitetsprinsippet er følgelig at dersom EU-domstolen har tatt stilling til tolkningen av EØS-relevante regler, vil det ha stor vekt. EØS-avtalen artikkel 6 regulerer betydningen av rettspraksis fra EU-domstolen. Det heter der at rettsavgjørelser fra før inngåelsen av EØS-avtalen skal følges – «med forbehold for den fremtidige utvikling av rettspraksis». For senere avgjørelser følger det av Avtale mellom EFTA-statene om opprettelse av et overvåkningsorgan og en domstol (ODA) artikkel 3 nr. 2 at EFTA-domstolen skal ta tilbørlig hensyn til disse. Det samme må gjelde for nasjonale domstoler. I praksis har det ikke vært skilt mellom avgjørelser avsagt før og etter inngåelsen av EØS-avtalen – rettspraksis fra EU-domstolen er blitt lagt til grunn som styrende uavhengig av når den måtte være fra, jf. Rt-2005-1601 Gule sider avsnitt 43 og Henrik Bull, «Høyesteretts bruk av EU- og EØS-rett» i Tore Schei mfl. (red.), Lov, sannhet, rett. Norges Høyesterett 200 år, 2015 side 367.

(53) Som det følger av sitatet fra tolkningsuttalelsen i L'Oréal-saken, må en rettsakt som er innlemmet i EØS-avtalen, tolkes i sin EØS-rettslige kontekst. Det kan i enkelte tilfeller føre til at den må tolkes annerledes enn EU-rettsakten, jf. Torje Sunde mfl., EØS-lovgivningen. Fra EU-rett til EØS-rett og norsk rett, 2024 side 193.»

Forordningen ble innlemmet i EØS-avtalen ved EØS-komiteens beslutning nr. 154/2018 av 6. juli 2018. Det fremgår av beslutningen artikkel 1 bokstav c at «[h]envisninger til unionsretten eller Unionens bestemmelser om vern av personopplysninger skal forstås som henvisninger til henholdsvis EØS-avtalen eller dens bestemmelser om vern av personopplysninger». Dette innebærer at henvisningen i forordningen artikkel 2 nr. 2 bokstav a – som gjør unntak for behandling av personopplysninger som utføres «i forbindelse med utøvelse av en aktivitet som ikke omfattes av unionsretten» – skal forstås som en henvisning til EØS-retten.

I Justis- og beredskapsdepartementets høringsnotat 6. juli 2017 ble det som nevnt på generelt grunnlag lagt til grunn (på s. 18) «at behandling av saker i medhold av rettspleielovene ligger utenfor EØS-avtalens saklige virkeområde og at Norge ikke er bundet av forordningens regler på dette punkt». En slik tilnærming lar seg imidlertid ikke uten videre forene med EU-

domstolens tilnærming, som i stedet bygger på at man må vurdere hver aktivitet for seg. Om departementets forutsetning lar seg opprettholde på annet grunnlag, gir ikke den foreliggende sak foranledning til å drøfte.

3.3 Rettspleielovunntakets rekkevidde – et internrettslig perspektiv

Personopplysningsloven og personvernforordningen gjelder ved helt eller delvis automatisert behandling av personopplysninger og ved ikke-automatisert behandling av personopplysninger som inngår i eller skal inngå i et register. Loven og forordningen gjelder ikke når annet er bestemt i eller i medhold av lov, jf. personopplysningsloven § 2 første ledd.

Personopplysningsloven § 2 annet ledd bokstav b fastsetter at loven og forordningen ikke gjelder for saker som behandles etter rettspleielovene. Annet ledd lyder slik:

«Loven og personvernforordningen gjelder ikke

[...]

b) for saker som behandles eller avgjøres i medhold av rettspleielovene (domstoloven, straffeprosessloven, tvisteloven og tvangsfullbyrdelsesloven mv.)»

Det må antas at rettspleielovunntaket er begrunnet i «hensynet til en uavhengig rettspleie, samt at personvernet anses ivaretatt gjennom de alminnelige rettssikkerhetsgarantiene som rettspleielovene gir», jf. PVN-2023-03 og PVN-2022-16.

Det er på det rene at lov 26. mars 1999 nr. 17 om husleieavtaler (husleieloven) ikke er særskilt nevnt i bestemmelsen. Oppregningen av eksempler er imidlertid ikke uttømmende, jf. «mv.», Spørsmålet blir derfor om husleieloven omfattes av henvisningen til «rettspleielovene».

Med «rettspleie» menes gjerne det «å treffe bindende avgjørelser i rettsspørsmål», jf. Johs. Andenæs, *Statsforfatningen i Norge*, 11. utgave, Oslo 2017 s. 417. Det er domstolene som gjennom sin dømmende virksomhet har hovedansvaret for rettspleien i Norge. Etter nemndas syn taler henvisningen til «rettspleielovene» språklig sett for at det er domstolenes virksomhet som unntaket retter seg mot.

Det finnes imidlertid også en rekke domstollignende forvaltningsorganer som avgjør rettsspørsmål på linje med domstolene. Disse organene regnes verken som alminnelige domstoler eller som særdomstoler, jf. domstoloven §§ 1 og 2 motsetningsvis. Oppregningen av særdomstoler er rett nok ikke uttømmende, for også Arbeidsretten og Utmarksdomstolen for Finnmark regnes som særdomstoler, jf. Jens Edvin A. Skoghøy, *Tvisteløsning*, 4. utgave, Oslo 2022 s. 98. Det er likevel klart at domstollignende forvaltningsorganer ikke regnes som domstoler i formell forstand, selv om de kan utgjøre domstoler etter EØS-retten, se f.eks. EFTA-domstolens dom 16. juli 2020 i sak E-8/19 (Scanteam AS).

Bygger man i stedet på et materielt domstolsbegrep, må domstollignende forvaltningsorganer anses som domstoler. I NOU 2017: 8 *Særdomstoler på nye områder?* side 31-32 uttrykkes dette slik:

«Med disse utgangspunktene kan vi si at en domstol i materiell forstand er et offentlig myndighetsorgan som er opprettet ved lov, og som har som en hovedoppgave å løse rettstvister mellom to eller flere parter (eller behandle straffesaker). Domstolene avgjør

rettsspørsmål på bindende måte, ved å anvende rettsnormer på kjensgjerninger. Organet må treffe sine avgjørelser uavhengig av de øvrige statsmaktene, og avgjørelsen må treffes av organet selv på egne vegne, ikke på vegne av andre på grunnlag av noen form for delegert myndighet eller representasjon. Organets avgjørelsesmyndighet må være obligatorisk, og avgjørelsene bindende. Ut fra disse kriteriene er det en rekke organer utenfor det formelle domstolsapparatet i Norge som må sies å være domstoler, slik som Markedsrådet, Personvernemnda, Husleietvistutvalget, Likestillings- og diskrimineringsnemnda, Klagenemnda for miljøinformasjon og Trygderetten [...]»

Husleietvistutvalget beskrives her som et domstollignende forvaltningsorgan som materielt sett – men ikke formelt – kan anses som en domstol. De forhold som Husleietvistutvalget fremhevet i sin klage, underbygger dette.

Personopplysningsloven § 2 annet ledd bokstav b bygger imidlertid verken på et formelt eller materielt domstolsbegrep. Unntaket gjelder i stedet «saker som behandles eller avgjøres etter rettspleielovene». De eksemplene som nevnes i bestemmelsens ordlyd, peker i retning av at «rettspleielovene» er lovgivning som regulerer domstolenes virksomhet. Omvendt gir ingen av eksemplene grunnlag for å anta at unntaket også omfatter saker som behandles eller avgjøres av domstollignende forvaltningsorganer. Dersom det hadde vært meningen at unntaket skulle omfatte slike forvaltningsorganer, hadde det vært grunn til å forvente at dette kom til uttrykk i bestemmelsen – og at de EØS-rettslige rammene hadde vært omtalt i lovens forarbeider. Et unntak som gjelder både domstoler og domstollignende forvaltningsorganer, vil naturlig nok ha vesentlig større rekkevidde enn et unntak som bare gjelder domstolene.

Denne tolkningen har en viss støtte i lovens forarbeider.

Personopplysningsloven § 2 annet ledd bokstav b viderefører et tilsvarende unntak i den tidligere personopplysningsforskriften § 1-3, jf. Prop. 56 (2017-2018) punkt 4.5.7. Denne forskriften var gitt i medhold av personopplysningsloven 2000 § 3 tredje ledd, som ga Kongen adgang til å «gi forskrift om at loven eller deler av den ikke skal gjelde for bestemte institusjoner og sakområder». I forarbeidene ble det fremhevet at det særlig kunne «være aktuelt å vurdere unntak fra hele eller deler av loven for deler av domstolenes behandling av personopplysninger – f.eks. for domstolenes behandling av personopplysninger som ledd i avgjørelsen av straffesaker», jf. Ot.prp. nr. 92 (1998-1999) s. 105. Grunnen til at straffesaker ble nevnt særskilt, var nok at det dagjeldende personverndirektivet (direktiv 95/46/EF) ikke gjaldt for «the activities of the State in areas of criminal law», jf. artikkel 3 nr. 2. Forskriften fikk samme ordlyd som personopplysningsloven § 2 annet ledd bokstav b har i dagens lov. Dette peker i retning av at man med «rettspleielovene» mente lovgivning som regulerer domstolenes virksomhet.

Departementets syn på enkelte av høringssvarene trekker i samme retning.

Oslo byfogdembete innga 16. oktober 2017 hørings svar da utkastet til dagens lov var på høring. Her omtales rettspleielovunntaket slik:

«Begrunnelsen for at rettspleielovene er unntatt er hensynet til en uavhengig rettspleie. Personvernet anses uansett ivaretatt gjennom de alminnelige rettssikkerhetsgarantiene som rettspleielovene gir.

Etter vår oppfatning gjør de samme hensyn seg gjeldende når domstolene behandler og avgjør saker i medhold av konkursloven, skifteloven og gjeldsordningsloven. Disse lovene bør således være unntatt på lik linje med rettspleielovene. Det vises i denne sammenheng for eksempel til forvaltningsloven § 4 som for det saklige virkeområdet også avgrenser mot rettspleielovene, men i unntaket også har medtatt *‘..lover som knytter seg til disse lovene (konkursloven, skifteloven og gjeldsordningsloven.)’*

Paragraf 2 annet ledd første punktum kan på tilsvarende måte innta de nevnte lovene, slik at bestemmelsen blir lydende:

‘Loven gjelder ikke for saker som behandles eller avgjøres i medhold av rettspleielovene (domstolloven, straffeprosessloven, tvisteloven og tvangsfullbyrdelsesloven mv.) eller i lover som knytter seg til disse lovene (konkursloven, skifteloven og gjeldsordningsloven).’»

Rettspleielovunntaket ble også omtalt av Juristforbundet og Datatilsynet, jf. Prop. 56 LS (2017-2018) s. 24-25. Juristforbundet uttalte at det særlig var behov for en avklaring av unntakets rekkevidde for så vidt gjelder saker som behandles etter tvisteloven. Datatilsynet fremhevet at det var uklart hvilke aktører som omfattes av unntaket, og at det for øvrig var tvilsomt om behandling av saker i medhold av rettspleielovene ligger utenfor EØS-avtalens saklige virkeområde, slik departementet hadde forutsatt.

Departementet fulgte ikke opp noen av forslagene, jf. Prop. 56 (2017-2018) s. 28:

«Departementet vil til dette bemerke at bestemmelsen viderefører gjeldende rett, slik at det ikke er nye tolknings spørsmål som reises. Samtidig har departementet notert seg uttalelsene fra høringsinstansene, og mener det kan være aktuelt å ta bestemmelsen opp til nærmere vurdering. Departementet foreslår likevel ingen endring av bestemmelsen i proposisjonen her, se punkt 2.3.»

At departementet ikke ønsket å følge opp forslaget fra Oslo byfogdembete, viser at departementet var skeptisk til en utvidelse av unntaket. Dette tilsier at man bør være varsom med å tolke unntaket utvidende.

Reelle hensyn peker for øvrig i samme retning. Forordningen varetar en rekke viktige hensyn. Rettspleielovunntaket bør ikke tolkes så vidt at det omfatter forvaltningsorganer som ikke har et regelverk som i tilstrekkelig grad varetar de samme hensynene.

Justis- og beredskapsdepartementet har igangsatt en etterkontroll av personopplysningsloven. I invitasjonen til høringsinnspill 2. juli 2024 viser departementet til Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 2.3.1, der det uttales at høringen har vist at «det kan være grunn til å se nærmere på [...] om bestemmelsen som gjør unntak fra personopplysningslovens saklige virkeområde for saker som behandles eller avgjøres i medhold av rettspleielovene, bør endres». Arbeidet er foreløpig ikke avsluttet.

3.4 Den konkrete vurderingen

Nemnda har kommet til at Husleietvistutvalget ikke omfattes av rettspleielovunntaket i personopplysningsloven § 2 annet ledd bokstav b.

Husleieloven er ikke særskilt nevnt i bestemmelsen. Etter nemndas syn omfattes husleieloven heller ikke av henvisningen til «rettspleielovene». Selv om oppregningen av eksempler ikke er

uttømmende, peker eksemplene klart i retning av at rettspleielovunntaket gjelder lovgivning som regulerer domstolenes virksomhet. Ingen av eksemplene gir grunnlag for å anta at unntaket også omfatter saker som behandles eller avgjøres av domstollignende forvaltningsorganer.

Personopplysningslovens formål trekker i samme retning. Bakgrunnen for unntaket er som nevnt at rettspleielovene inneholder en omfattende regulering av saksbehandlingen som ikke bare er utformet for å vareta hensynet til domstolenes uavhengighet, men som også er bedre tilpasset domstolenes arbeidsform enn de generelle reglene i personopplysningsloven og personvernforordningen.

Når det gjelder Husleietvistutvalget, er lovreguleringen mer sparsom. Det er gitt regler om Husleietvistutvalget i husleieloven § 12-5. Det fremgår av bestemmelsens annet ledd at Husleietvistutvalget er «et faglig uavhengig forvaltningsorgan som ikke kan instrueres om behandlingen av enkeltsaker eller om den faglige virksomheten for øvrig». Dette innebærer at forvaltningsloven kommer til anvendelse i den utstrekning ikke annet er fastsatt i husleieloven eller i HTU-forskriften, jf. forvaltningsloven § 1.

Husleieloven § 12-5 inneholder ingen regler om utvalgets behandling av personopplysninger. Slike regler ser heller ikke ut til å være gitt i HTU-forskriften, utover at det i HTU-forskriften § 20 er gitt regler om partenes og allmennhetens innsynsrett, og hvor det fremgår at «reglene i tvisteloven § 14-1 til § 14-5» gjelder «så langt de passer». Fraværet av regulering innebærer at reglene i personopplysningsloven og personvernforordningen, ikke har noe direkte motstykke i verken husleieloven eller HTU-forskriften. Dersom det legges til grunn at unntaket kommer til anvendelse, slik Husleietvistutvalget gjør gjeldende i sin klage, innebærer det at utvalgets behandling av personopplysninger vil kunne skje uavhengig av de prinsipper for behandling av personopplysninger som fremgår av forordningen kapittel II, og uten at den registrerte har de rettigheter som fremgår av forordningen kapittel III. Husleietvistutvalget har ikke pekt på forhold som tilsier at en slik løsning har noen støtte i forarbeidene eller andre rettskilder som knytter seg til husleieloven, eller at det for øvrig er tilstrekkelig begrunnet.

Personopplysningsloven § 2 annet ledd bokstav b må under enhver omstendighet tolkes i lys av Norges forpliktelser etter EØS-avtalen. Den vises til den oversikt som er gitt i punkt 3.2. Nemnda kan ikke se at personvernforordningen gir adgang til å oppstille et generelt unntak for Husleietvistutvalgets virksomhet. Hensynet til en EØS-konform tolking tilsier at loven ikke bør tolkes så vidt at det oppstår motstrid mellom loven og EØS-retten.

På denne bakgrunn har nemnda kommet at Husleietvistutvalget ikke omfattes av unntaket i personopplysningsloven § 2 annet ledd bokstav b. Husleietvistutvalget er dermed bundet av forordningen.

Klagen gjelder Datatilsynets vedtak om å pålegge Husleietvistutvalget «å behandle klagers forespørsel om innsyn etter personopplysningslovens og personvernforordningens regler». Nemnda har vurdert om vedtaket rammes av artikkel 55 nr. 3, som fastsetter at Datatilsynet ikke har «kompetanse til å føre tilsyn med domstolers behandlingsaktiviteter når disse handler innenfor rammen av sin domsmyndighet». Nemnda har imidlertid kommet til at vedtaket ikke rammes av denne kompetansebegrensningen. Selv om hensynet til Husleietvistutvalgets uavhengighet kunne tilsi at det må gjelde visse begrensninger i Datatilsynets kompetanse, gjelder begrensningen i artikkel 55 nr. 3 utelukkende «domstolers behandlingsaktiviteter når disse handler innenfor rammen av sin domsmyndighet». At bestemmelsen ikke nevner «andre

rettshåndhevende myndigheter» i tillegg til «domstoler», slik fortalepunkt 20 gjør, taler for at kompetansebegrensningen ikke uten videre gjelder overfor Husleietvistutvalget, som er en del av forvaltningen.

For nemnda er det ikke nødvendig å avklare om dette utgangspunktet må tåle noen unntak. Den foreliggende sak gjelder utelukkende et pålegg om å behandle et innsynskrav. Selv om det ikke ville ha vært adgang til å gi et slikt pålegg overfor en norsk domstol, jf. f.eks. EU-domstolens dom 24. mars 2022 i sak C-245/20 (Autoriteit Persoonsgegevens), utgjør ikke pålegget så betydelig innskrenkning i Husleietvistutvalgets uavhengighet at det er grunn til å tolke artikkel 55 nr. 3 utvidende.

Det finnes for øvrig ingen alternative tilsynsordninger som kan sikre overholdelse av bestemmelsene i personvernforordningen, øke bevisstheten og behandle klager fra den registrerte. Dersom Datatilsynet skulle være avskåret fra å gi pålegg om å behandle et innsynskrav, vil den registrerte – for det tilfellet at kravet ikke avgjøres av den behandlingsansvarlige – være henvist til å anlegge sak for domstolene. Dette vil gjøre det uforholdsmessig vanskelig for den registrerte å få gjennomslag for sine rettigheter. Effektivitetsprinsippet taler derfor for at artikkel 55 nr. 3 bør tolkes i samsvar med sin ordlyd.

Klagen tas etter dette ikke til følge.

Vedtaket er enstemmig.

Konklusjon

Klagen tas ikke til følge.

Oslo, 24. mars 2025

Marius Stub
leder