



## STATSMINISTERENS KONTOR

Sivilombudsmannen  
Postboks 3 Sentrum  
0101 Oslo

Deres ref

2013/2776

Vår ref

Dato

6. november 2013

### **Innhenting av saksdokumenter – sak om innsyn i statssekretær Brodtkorbs kundeliste**

Det vises til brev fra Sivilombudsmannen 31. oktober 2013, der det fremgår at ombudsmannen har mottatt klage fra Verdens Gang (VG) ved Lars Joakim Skarvøy i en innsynssak. Saken gjelder et dokument statssekretær Julie Brodtkorb har overlevert regjeringsråden, med en oversikt over Brodtkorbs tidligere kundeforhold i JKL Group.

Sivilombudsmannen ber om å få oversendt «alle relevante saksdokumenter, herunder dokumentet det er begjært innsyn i og dokumenter knyttet til behandling av innsynsbegjæringen».

Vedlagt følger:

- 1) Innsynsbegjæringen 25. oktober 2013 fra VG.
- 2) Svaret fra SMK 28. oktober 2013 på innsynsbegjæringen fra VG.
- 3) E-post 6. november 2013 fra SMK til VG ved Lars Joakim Skarvøy.
- 4) Brev 18. oktober fra Sosialistisk Venstrepartis stortingsgruppe til statsminister Erna Solberg.
- 5) Svar fra SMK 6. november 2013 til Sosialistisk Venstrepartis stortingsgruppe.
- 6) Brev 28. oktober 2013 fra SMK til Justis- og beredskapsdepartementet.
- 7) Svar 31. oktober 2013 fra Justis- og beredskapsdepartementet til SMK.

- 8) Vurdering 6. november 2013 fra Justis- og beredskapsdepartementets lovavdeling.
- 9) Brev 31. oktober 2013 fra JKL Group til regjeringsråd Nina Frisak.
- 10) Svar 6. november 2013 fra SMK til JKL Group.
- 11) Opplysningene statssekretær Julie M. Brodtkorb har gitt regjeringsråd Nina Frisak er vedlagt i forseglet konvolutt, jf. sivilombudsmannsloven 22. juni 1962 nr. 8 § 9 annet ledd. Dette omfatter en foreløpig liste og en mer utfyllende liste som det er gitt delvis innsyn i.

Saksdokumentene bes returnert til SMK etter at saken er ferdigbehandlet hos Sivilombudsmannen.

Med hilsen



Nina Frisak (e.f.)  
regjeringsråd



Heidi Heggenes  
ekspedisjonssjef

7

---

**Fra:** Skarvøy, Lars Joakim <Lars.Joakim.Skarvoy@vg.no>  
**Sendt:** 25. oktober 2013 17:03  
**Til:** Frisak, Nina; Postmottak SMK  
**Emne:** Begjæring om innsyn

Hei,

Verdens Gang ber om innsyn i kundelisten som statssekretær Julie M. Brodtkorb har overlevert regjeringsråd Nina Frisak.

Vi minner om at et eventuelt avslag må være hjemlet i lov.

Med ønske om en rask saksbehandling.

Med vennlig hilsen

**Lars Joakim Skarvøy**

Journalist

Mobil : +47 47 02 48 46

E-post: [lars.joakim.skarvoy@vg.no](mailto:lars.joakim.skarvoy@vg.no) | Twitter: [@larsjoakim](https://twitter.com/larsjoakim)



Verdens Gang AS  
Akersgaten 55  
Postboks 1185, 0107 Oslo  
Telefon: +47 22 00 00 00  
Direkte: +47 22 00 00 00

---

**Fra:** Postmottak SMK  
**Sendt:** 28. oktober 2013 15:49  
**Til:** 'lars.joakim.skarvoy@vg.no'  
**Emne:** Svar på henvendelse  
**Vedlegg:** Innsynskrav\_Skarvøy\_VG.pdf

**Kategorier:** ARKIVERT I FOKUS  
**arkivsakid:** 2013000079  
**arkivsakidkortformat:** 13/79  
**avsender/mottaker:** Postmottak SMK  
**doknrimportert:** 13/79-23  
**journalpostid:** 13/5945  
**jpoid:** 2013005945

Skarvøy,

Vi viser til din e-post 25102013. Svar på din innsynsbejring er gitt i vedlagte skjema.

Med hilsen  
Statsministerens kontor, postmottak

**Retur av innsynsbegjæringer**

**Dato mottatt: 25102013**

**Dato sendt: 28102013**

**Bestillers navn: Lars Joakim Skarvøy**

**Arbeidssted: VG**

**Adresse:**

**Telefon: 22 00 00 00**

**E-post: lars.joakim.skarvoy@vg.no**

Statssekretær Julie Brodtkorb har delt informasjon om sin kundekrets i JKL med regjeringsråden. Dette er taushetsbelagte opplysninger som det ikke kan gis innsyn i. Konkurrenter av JKL vil kunne nytte seg disse opplysningene, og offentliggjøring vil derfor ha skadelige virkninger for konkurransevnen til JKL, jf. offl. §13 første ledd sammenholdt med fvl. § 13 første ledd nr. 2.

Disse opplysningene utgjør den vesentligste delen av dokumentet, noe som medfører at det foreligger grunn til å unnta også resten av dokumentet, jf. offl. § 12 første ledd bokstav c. Meroffentlighet av denne delen av dokumentet er vurdert.

Avslaget kan påklages etter reglene i offentleglova § 32. Klagefristen er 3 uker fra underretningen om vedtaket er kommet frem, jf. forvaltningsloven § 29. Dersom avslaget ikke omgjøres, vil klagen bli behandlet av Kongen i statsråd. I så fall bortfaller retten til å klage til Sivilombudsmannen.

**Fra:** Postmottak SMK  
**Sendt:** 6. november 2013 13:06  
**Til:** 'lars.joakim.skarvoy@vg.no'  
**Emne:** Svar på henvendelse  
**Vedlegg:** Kopi av liste.pdf

Skarvøy,

Statsministerens kontor (SMK) har mottatt brev fra Sivilombudsmannen der det fremgår at VG har klaget inn en innsynssak til ombudsmannen. Saken gjelder et dokument med en oversikt over statssekretær Julie Brodtkorbs tidligere kundeforhold i JKL Group.

Etter at VGs innsynsbegjæring ble avslått mottok SMK en begjæring om fornyet vurdering fra Dagbladet, der avisen bl.a. pekte på at det er offentlig kjent at Brodtkorb har hatt selskapene Ruter og Innovasjon Norge som kunder. Etter en fornyet vurdering kom SMK til at disse opplysningene ikke er taushetsbelagt, jf. forvaltningsloven § 13 a første ledd nr. 3. Det ble også funnet grunn til å gi innsyn i de delene av dokumentet som ikke er navn på konkrete kunder (dvs. innledningen).

Vedlagt oversendes dokumentet slik det nå er gitt innsyn.

Med hilsen,  
Statsministerens kontor, postmottak

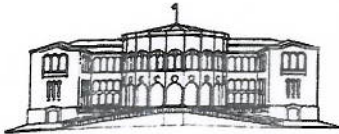
**Orientering til statsminister og regjeringsråd**

**Kunder Julie Brodtkorb har jobbet for i sin periode som MD for JKL Group AS fra januar 2012 til 16.sept 2013**

Jeg har ikke fått tilgang til listene via JKL da jeg hadde sluttet i konsernet 3 uker før jeg ble utnevnt som statssekretær. Jeg tror likevel jeg skal ha husket alle.

Innovasjon Norge

Ruter



Stortinget

4

Erna Solberg

Statsministerens Kontor

Sosialistisk Venstrepartis  
stortingsgruppe

Vår dato: 18.10.2013

Vår ref.:

Deres dato:

Deres ref.:

Dei siste dagane har det vore diskusjon rundt regjeringsmedlemmer med bakgrunn i kommersielle PR- og lobbysekskap. Vi har sett at det blir lagt opp til ei ordning der den administrativt ansvarlege, som departementsråden eller regjeringsråden, vil få innsyn i kundelister, men at det ikkje vil vere mogleg for andre å vite kven som har hatt eit kommersielt kundeforhold til den politiske leiinga i departementa.

SV meiner det er av offentleg interesse å vite kven ein statsråd eller ein statssekretær tidlegare har hatt som kunde gjennom PR- eller lobbyverksemd. Dette er viktig for at regjeringa skal kunne styre basert på tillit og openheit. Eg vil difor be statsministeren om å sørge for offentleggjering av dei tidlegare kundelistene til nye statsråder og statssekretærar som kjem frå PR- eller lobbybransjen.

Med vennleg helsing

Bård Vegar Solhjell  
Sosialistisk Venstreparti

Sosialistisk Venstrepartis stortingsgruppe  
Stortinget, 0026 Oslo  
Tlf. 23 31 34 00  
Faks 23 31 38 69  
sv.postmottak@stortinget.no





5

## STATSMINISTEREN

Oslo, 6. november 2013

Sosialistisk Venstrepartis stortingsgruppe  
Bård Vegar Solhjell  
Stortinget  
0026 OSLO

### **Offentliggjøring av kundelister**

Jeg viser til brev 18. oktober 2013 fra Sosialistisk Venstrepartis stortingsgruppe, der jeg bes om å sørge for offentliggjøring av kundelister til statsråder og statssekretærer som kommer fra PR- eller lobbybransjen.

Det har vært rettet spørsmål til flere departementer om innsyn i såkalte kundelister. Disse dokumentene inneholder opplysninger om hvem som har vært oppdragsgivere for firmaer der politiske medarbeidere i departementene har vært ansatt. Listene er utarbeidet for å forebygge at de politiske medarbeiderne deltar ved behandlingen av saker der de er inhabile. Generelt er det viktig for tilliten til forvaltningen å unngå at noen som er inhabil, deltar ved behandlingen av forvaltningssaker.

Jeg har forståelse for at allmennheten ønsker innsyn i denne typen opplysninger. Offentleglova bygger på en hovedregel om innsyn i det offentlige saksdokumenter. Dokumenter som kommer inn til eller er lagt frem for et forvaltningsorgan, er som hovedregel offentlige. Hvis dokumentet er blitt til internt i organet, kan det som utgangspunkt unntas fra offentlighet, men det er plikt til å vurdere meroffentlighet.

Allmennhetens mulighet for innsyn begrenses likevel av at forvaltningsloven oppstiller taushetsplikt blant annet for «forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår». Taushetsplikten innebærer et forbud mot å gi ut de taushetsbelagte opplysningene. Det er viktig at private kan stole på at forvaltningslovens regler om taushetsplikt respekteres, enten taushetsplikten gjelder personlige forhold eller forretningshemmeligheter. Også dette bygger opp under tilliten til forvaltningen.

Det finnes ikke noe generelt svar på om opplysninger i kundelister er underlagt taushetsplikt. Vurderingen av om slike opplysninger er underlagt taushetsplikt, må skje konkret. Dette er understreket i praksis fra Sivilombudsmannen og Lovavdelingen i

Justis- og beredskapsdepartementet. En slik konkret vurdering bidrar til at taushetsplikten ikke strekkes lengre enn nødvendig for å beskytte legitime private interesser. For eksempel kan det være at opplysningen om et kundeforhold allerede er allment kjent, slik at det av den grunn ikke gjelder taushetsplikt. Det kan også være spørsmål om de virksomhetene eller personene som de taushetsbelagte opplysningene gjelder, er villige til å samtykke til opphevelse av taushetsplikten. Spørsmålet om innsyn må derfor også i fortsettelsen håndteres av det enkelte departement.

Vedlagt følger til orientering brev 6. november 2013, der Justis- og beredskapsdepartementets lovavdeling har foretatt en nærmere vurdering av spørsmålet om offentlighet av denne typen opplysninger.

Med vennlig hilsen



Erna Solberg



## STATSMINISTERENS KONTOR

6

Justis- og beredskapsdepartementet  
Postboks 8005 Dep  
0030 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

2013/00000/LO/RN  
04/1070

28. oktober 2013

### Utkast til svarbrev

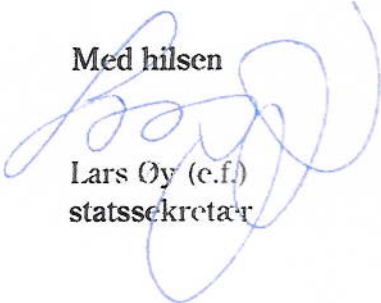
Vedlagt oversendes brev 18. oktober 2013 fra Sosialistisk Venstrepartis stortingsgruppe.

Vi ber Justis- og beredskapsdepartementet som rette fagdepartement utarbeide utkast til svarbrev som skal gå fra Statsministerens kontor.

Vi ber også Justis- og beredskapsdepartementets lovavdeling foreta en nærmere vurdering av adgangen til å unnta slike kundelister fra offentlighet. De aktuelle kundelistene er gjort kjent for administrativ ledelse for at disse skal være oppmerksomme på habilitetsspørsmål som kan oppstå. Da kundelistene inneholder opplysninger som er ansett taushetsbelagte, er krav om innsyn i listene blitt avslått.

Utkastet bes unntatt offentlighet, jf. offentleglova § 15 første ledd. Vi ber om svar så raskt som mulig.

Med hilsen

  
Lars Øy (e.f.)  
statssekretær

Vedlegg

7



**DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT**

STATSMINISTERENS KONTOR	
04/1070	- 5
1 NOV 2013	
ARKIVKODE:	000
S.BEH.:	RN
EKSP.:	

Statsministerens kontor  
Postboks 8001 Dep  
0030 OSLO

Unntatt fra offentlighet, jf. offl. § 15 første ledd

Deres ref.  
04/1070

Vår ref.  
13/6908 ATV/

Dato  
31.10.2013

### Utkast til svarbrev

Vi viser til brev 28. oktober 2013 fra Statsministerens kontor. Nedenfor følger utkast til tekst til svarbrev, som har vært forelagt departementets politiske ledelse:

«Jeg viser til brev 18. oktober 2013 fra Sosialistisk Venstrepartis stortingsgruppe, der jeg bes om å sørge for offentliggjøring av kundelister til statsråder og statssekretærer som kommer fra PR- eller lobbybransjen.

Det har vært rettet spørsmål til flere departementer om innsyn i såkalte kundelister. Disse dokumentene inneholder opplysninger om hvem som har vært oppdragsgivere for firmaer der politiske medarbeidere i departementene har vært ansatt. Listene er utarbeidet for å forebygge at de politiske medarbeiderne deltar ved behandlingen av saker der de er inhabile. Generelt er det viktig for tilliten til forvaltningen å unngå at noen som er inhabil, deltar ved behandlingen av forvaltningssaker.

Jeg har forståelse for at allmennheten ønsker innsyn i denne typen opplysninger. Offentleglova bygger på en hovedregel om innsyn i det offentliges saksdokumenter. Dokumenter som kommer inn til eller er lagt frem for et forvaltningsorgan, er som hovedregel offentlige. Hvis dokumentet er blitt til internt i organet, kan det som utgangspunkt unntas fra offentlighet, men det er plikt til å vurdere meroffentlighet.

Allmennhetens mulighet for innsyn begrenses likevel av at forvaltningsloven oppstiller taushetsplikt blant annet for «forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår». Taushetsplikten innebærer et forbud mot å gi ut de taushetsbelagte opplysningene. Det er viktig at private kan stole på at forvaltningslovens regler om

Postadresse

Kontoradresse  
Gullhaug Torg 4a  
0484 Oslo

Telefon - sentralbord  
22 24 90 90  
Org.nr.: 972 417 831

Telefaks

Saksbehandler

22245377

taushetsplikt respekteres, enten taushetsplikten gjelder personlige forhold eller forretningshemmeligheter. Også dette bygger opp under tilliten til forvaltningen.

Det finnes ikke noe generelt svar på om opplysninger i kundelister er underlagt taushetsplikt. Vurderingen av om slike opplysninger er underlagt taushetsplikt, må skje konkret. Dette er understreket i praksis fra Sivilombudsmannen og Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet. En slik konkret vurdering bidrar til at taushetsplikten ikke strekkes lengre enn nødvendig for å beskytte legitime private interesser. For eksempel kan det være at opplysningen om et kundeforhold allerede er allment kjent, slik at det av den grunn ikke gjelder taushetsplikt. Det kan også være spørsmål om de virksomhetene eller personene som de taushetsbelagte opplysningene gjelder, er villige til å samtykke til opphevelse av taushetsplikten. Spørsmålet om innsyn må derfor også i fortsettelsen håndteres av det enkelte departement.

Avveiningen av ønsket om størst mulig åpenhet på den ene siden og beskyttelse av legitime private interesser på den annen kan være vanskelig. Jeg har i brev 28. oktober 2013 bedt Lovavdelingen om en nærmere vurdering av adgangen til å unnta denne typen kundelister fra offentlighet.»

Med hilsen



Anne K. Herse

assisterende departementsråd



DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

*Lovavdelingen*

Statsministerens kontor  
Postboks 8001 DEP  
0030 OSLO

Deres ref.

Vår ref.  
13/6908 EO

Dato  
6.11.2013

## Innsyn i kundelister fra kommunikasjonsbransjen

### 1. Innledning

Vi viser til brev 28. oktober 2013 fra Statsministerens kontor, der Lovavdelingen bes om å vurdere «adgangen til å unnta slike kundelister fra offentlighet», dvs. «dei tidlegare kundelistene til nye statsråder og statssekretærer som kjem frå PR- eller lobbybransjen», jf. det vedlagte brevet fra Sosialistisk Venstrepartis stortingsgruppe til Statsministerens kontor 18. oktober 2013. I det følgende omtaler vi denne bransjen som kommunikasjonsbransjen og selskapene i bransjen som kommunikasjonsbyråer.

Vi tar utgangspunkt i en situasjon der det bes om innsyn i en slik liste etter offentleglova, og innsynskravet er rettet mot et departement. Drøftelsen vil omfatte i hvilken utstrekning offentleglova åpner for at slike kundelister unntas fra innsyn, og hvilken plikt forvaltningen har til å bevare taushet om opplysninger inntatt i slike lister etter reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven.

Spørsmålet om offentlighet og innsyn er knyttet til kundelister for statsråder og statssekretærer. Vi nevner for ordens skyld at de lovreglene om innsyn og taushetsplikt som drøftes, gjelder på samme måte for statsråder og statssekretærer som for andre offentlige tjenestemenn. Etter omstendighetene kan det imidlertid ha en viss betydning hvilken posisjon den tjenestemannen som kundelisten knytter seg til, innehar.

Om bakgrunnen for at kundelistene finnes i departementet, heter det i brevet fra Statsministerens kontor at listene «er gjort kjent for administrativ ledelse for at disse skal være oppmerksomme på habilitetsspørsmål som kan oppstå.» Vi legger til grunn at kundelistene ikke inneholder andre opplysninger om kundeforholdet enn hvem som har vært kunder hos kommunikasjonsbyrået og der blitt betjent av vedkommende

Postadresse  
Postboks 8005 Dep  
0030 Oslo

Kontoradresse  
Gullhaug Torg 4a  
0484 Oslo

Telefon - sentralbord  
22 24 90 90  
Org.nr.: 972 417 831

Lovavdelingen  
Telefaks  
22 24 27 25

Saksbehandler  
Helle Aase Falkenberg  
22 24 52 86  
helle.falkenberg@jd.dep.no

statsråd eller statssekretær.

## **2. Innsynsrett etter offentleglova**

### **2.1 Innledning**

Retten til innsyn etter offentleglova gjelder i denne sammenhengen «saksdokument», jf. § 3 første punktum. Et dokument blir et saksdokument først når det er kommet inn til eller er lagt fram for organet, eller når organet selv har opprettet det, jf. § 4 andre ledd. Offentleglova gir ikke allmennheten et generelt krav på innsyn i opplysninger om tidligere kundeforhold som ikke framgår av noe dokument som organet har mottatt eller utarbeidet.

Dersom en utenforstående for eksempel har hatt med seg en kundeliste til et møte i departementet og der orientert om hvilke kunder som vedkommende eller andre har hatt, eller vist fram listen, uten at departementet har mottatt listen eller en kopi av den, er ikke kundelisten å anse som et dokument som er kommet inn til eller lagt fram for organet.

Forutsetter vi at kundelisten foreligger i form av et saksdokument, dvs. et dokument som departementet enten har mottatt eller selv har utarbeidet, er utgangspunktet at dokumentet er offentlig, dvs. at krav om innsyn i det må etterkommes, «dersom ikkje anna følgjer av lov eller forskrift med heimel i lov», jf. offentleglova § 3 første punktum. Det kan for eksempel ikke gjøres unntak fra offentlighet alene på grunn av at taushetsplikt er avtalt.

Unntakene fra innsynsretten har i hovedsak to former:

- tilfeller der forvaltningen kan unnta dokumenter fra innsyn, men ikke har plikt til å gjøre det, jf. punkt 2.2 nedenfor om det mest praktiske unntaket i vår sammenheng, og
- tilfeller der forvaltningen plikter å unnta bestemte opplysninger fra innsyn (lovbestemt taushetsplikt), jf. punkt 3 nedenfor om den mest praktiske taushetspliktsbestemmelsen i denne sammenheng.

### **2.2 Unntak for organinterne dokumenter**

Etter offentleglova § 14 første ledd er det adgang til å unnta fra innsyn dokumenter som organet har utarbeidet for sin egen interne saksforberedelse («organinterne dokumenter»). Dersom departementet selv har utarbeidet en liste over kundeforhold på grunnlag av informasjon for eksempel fra vedkommende statsråd eller statssekretær, med tanke på eventuelle habilitetsspørsmål som kan oppstå i framtiden, vil listen være et organinternt dokument som kan unntas etter § 14 første ledd. Det samme gjelder hvis vedkommende selv, etter tiltredelse, har utarbeidet et dokument med en oversikt over tidligere kundeforhold til intern bruk. Dersom derimot kommunikasjonsbyrået har oversendt den aktuelle kundelisten, vil listen ikke være et organintrent dokument. Det samme gjelder dersom statsråden eller statssekretæren har overlevert eller sendt inn til departementet en kundeliste som kommunikasjonsbyrået har utarbeidet.

Det foreligger ingen alminnelig plikt til å unnta organinterne dokumenter fra innsyn. Det må i slike tilfeller vurderes om det skal utøves helt eller delvis merinnsyn etter offentleglova § 11, se om dette Ot. prp. nr. 102 (2004-2005) side 129 og Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentleglova side 120-122.

### **3. Unntak for opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt**

#### **3.1 Innledning**

Etter offentleglova § 13 første ledd er opplysninger som er underlagt taushetsplikt i eller i medhold av lov, unntatt fra innsyn. Eventuelle avtaler eller forutsetninger mellom private, eller mellom private og det offentlige, om taushet gir ikke grunnlag for å unnta ellers offentlige opplysninger eller dokumenter fra innsyn etter offentleglova. Slike avtaler kan imidlertid indirekte få betydning for vurderingen av om en opplysning er taushetsbelagt etter særskilt lovbestemmelse. Vi kommer tilbake til dette nedenfor.

Det foreligger så langt vi kjenner til ingen særskilt lov- eller forskriftsbasert taushetsplikt for kommunikasjonsbransjen og ansatte i denne bransjen. I spesielle tilfeller kan imidlertid også personer i denne bransjen være omfattet av andre taushetspliktreger, for eksempel reglene om taushetsplikt om såkalt innsideinformasjon i verdipapirhandelloven § 3-4. Vi går ikke nærmere inn på slike tilfeller.

#### **3.2 Taushetsplikt for næringsopplysninger etter forvaltningsloven**

Den mest relevante bestemmelsen om taushetsplikt i vår sammenheng finnes i forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2. Det heter der:

«Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om:

...

- 2) tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår.»

For en generell omtale av bestemmelsen viser vi til blant annet Frihagen, Forvaltningsloven kommentarutgave bind I (1986) side 250 flg., Woxholth, Forvaltningsloven med kommentarer 5. utgave (2011) side 276 flg., sistnevnte med henvisninger til nyere praksis, og Rettleiar til offentleglova side 84-87. Vi viser også til uttalelse fra Sivilombudsmannen 8. mars 2013 (SOM-2012-1782).

Formålet med bestemmelsene om taushetsplikt for næringsopplysninger er i første rekke å hindre at den taushetsplikten er gitt av hensyn til, lider økonomisk tap ved at opplysninger om ham eller hans virksomhet spres til andre. Taushetsplikt vil dessuten ofte være nødvendig eller i hvert fall ønskelig for å sikre et tillitsforhold mellom virksomheten og det offentlige – både av hensyn til samarbeidsmulighetene i alminnelighet og for å gi forvaltningen større sikkerhet for at det gis riktige og



fullstendige opplysninger. Vi viser her til Frihagen, Forvaltningsloven kommentarutgave bind I (1986) side 273 og Woxholth, Forvaltningsloven med kommentarer 5. utgave (2011) side 276.

Før 1977 fantes det ikke alminnelige lovbestemmelser om taushetsplikt for forvaltningen til beskyttelse av private interesser, herunder beskyttelse av personlige forhold og næringsopplysninger. Taushetsplikt fulgte imidlertid av en rekke enkeltbestemmelser i særlovgivningen.

Ved lov 27. mai 1977 nr. 40 ble det inntatt alminnelige lovbestemmelser om dette i forvaltningsloven. Den gangen ble taushetsplikten for næringsopplysninger utformet relativt snevert: Taushetsplikten skulle gjelde for «tekniske innretninger, produksjonsmetoder, forretningsmessige analyser og beregninger og forretningshemmeligheter ellers, når de er av en slik art at andre kan utnytte dem i sin egen næringsvirksomhet». Det ble vist til at det uansett ville være adgang til å unnta flere opplysninger i kraft av den dagjeldende offentlighetsloven § 6 nr. 4.

Ved lov 11. juni 1982 nr. 47 ble rekkevidden av forvaltningslovens bestemmelse om taushetsplikt for næringsopplysninger utvidet ved at formuleringen i offentlighetsloven § 6 nr. 4 ble lagt til grunn for utformingen forvaltningsloven. Bakgrunn for endringen var at det var «kommet svært mange signaler i retning av at taushetsplikten etter § 13 første ledd nr 2 i mange tilfelle er for snever», jf. Ot.prp. nr. 4 (1981-82) side 35. For en nærmere omtale av utviklingen viser vi til Frihagen, Forvaltningsloven kommentarutgave bind I (1986) side 274-275.

Etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 har forvaltningen plikt til å bevare taushet om det den får vite om «noens personlige forhold». Dersom kundelisten til et kommunikasjonsbyrå inneholder opplysninger som kan røpe «noens personlige forhold», foreligger det taushetsplikt. Vi går ikke nærmere inn på den bestemmelsen.

### **3.3 Opplysningenes tilknytning til utføring av arbeid eller tjeneste for forvaltningen**

Taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2 gjelder for det vedkommende «får vite om» «i forbindelse med tjenesten eller arbeidet». Opplysningene om kundeforholdene foreligger i departementet, og statsråden eller statssekretæren har i forbindelse med tjenesten eller arbeidet tilgang til disse opplysningene. Vedkommende vil imidlertid også før tiltredelse i departementet ha vært klar over sine kundeforhold. Et spørsmål er om denne forutgående kunnskapen er til hinder for at det gjelder taushetsplikt etter forvaltningsloven.

I allfall så lenge spørsmålet om taushetsplikt oppstår i forbindelse med det som klart er en tjenestehandling, slik tilfellet er for eksempel ved håndtering av spørsmål om innsyn etter offentleglova, må det etter vårt syn legges til grunn at tjenestemannen har taushetsplikt for slike opplysninger som er taushetsbelagte etter forvaltningsloven, selv om han tidligere har fått kjennskap til opplysningene også i annen egenskap, for eksempel som ansatt i privat virksomhet. En annen forståelse av bestemmelsene om

taushetsplikt ville kunne gi tilfeldige utslag og uthule taushetsplikten. Reglene om taushetsplikt er ikke gitt av hensyn til vedkommende tjenestemann, men av hensyn til utenforstående virksomheter. Vi viser i denne sammenheng også til Høyesteretts kjennelse inntatt i Rt. 1994 side 1632 og omtalen av saken i Tor-Geir Myhrer, Personvern og samfunnsforsvar (2001) på side 127-128, hvor spørsmålet om «informasjon fra flere kilder» er drøftet.

### **3.4 Nærmere om hva taushetsplikten omfatter**

Taushetsplikten etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2 omfatter «tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold». Med sikte på spørsmålet her – taushetsplikt for kundelister – innebærer ikke dette vilkåret noen avgrensning av betydning. Hvem et kommunikasjonsbyrå har som kontraktspartner eller klient, vil utvilsomt være en opplysning om et «forretningsforhold» etter forvaltningsloven § 13.

Kjerneområdet for forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2 er forretningshemmeligheter i tradisjonell forstand, det vil si næringsopplysninger som andre kan ha nytte av i sin virksomhet. Se om dette for eksempel Lovavdelingens uttalelse i brev 20. januar 2011 til Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet (JDLOV-2010-5859). Etter lovendringen i 1982 omfatter bestemmelsen imidlertid også forhold som ikke er å anse som forretningshemmeligheter i tradisjonell forstand, slik at det ikke nødvendigvis kreves at konkurrenter kan utnytte opplysningene på tilsvarende måte. Opplysningen må uansett være av en viss betydning, og opplysningen må være av en slik art at det er naturlig å regne med at man i vedkommende virksomhet anser den som en hemmelighet, se Ot.prp. nr. 3 (1976-77) side 22. Disse avgrensningene kommer til uttrykk gjennom det sentrale vilkåret om at det skal være «av konkurransemessig betydning å hemmeligholde» opplysningene av hensyn til den som opplysningen angår, for at det skal foreligge taushetsplikt.

For at opplysningene skal være underlagt taushetsplikt, må det således kunne føre til økonomisk tap eller redusert gevinst for virksomheten hvis de blir kjent, enten ved at konkurrenter kan utnytte opplysningene, eller på annen måte. Se om dette vilkåret for eksempel Sivilombudsmannens uttalelser i årsmeldingen 2009 side 108 (SOMB-2009-18) og 8. mars 2013 (SOM-2012-1782) og Lovavdelingens uttalelse i brev 4. mars 2009 til Finansdepartementet (JDLOV-2008-7049), alle med videre henvisninger.

Det vil være et moment i vurderingen hvordan den som opplysningene angår, stiller seg til spørsmålet om konkurransemessig betydning, selv om dette ikke er avgjørende, se uttalelser i denne retning i f.eks. Sivilombudsmannens uttalelser i årsmeldingen 1996 side 94 (SOMB-1996-23) og i årsmeldingen 2009 side 108 (SOMB-2009-18).

Dersom opplysningene kan skade en virksomhets konkurranseevne på andre måter enn ved at andre kan bruke opplysningene i sin egen virksomhet, er man utenfor taushetspliktens kjerneområde. Det er antatt at det da skal mer til før det kan anses å

foreligge taushetsplikt, se om dette for eksempel Sivilombudsmannens uttalelse i årsmeldingen 2003 side 59 (SOMB-2003-6), Lovavdelingens nevnte uttalelse 20. januar 2011 (JDLOV- 2010-5859) og Rettleiar til offentleglova side 86. Det må vurderes konkret i hvilken grad hensynene bak taushetsplikten gjør seg gjeldende, og behovet for hemmelighold må veies mot den offentlige interessen som er knyttet til opplysningene. Man må her i større grad enn for de tradisjonelle forretningshemmelighetene legge vekt på omfanget av den eventuelle skadevirkningen, og risikoen for at skaden vil oppstå.

At kundelister er en type opplysninger som det kan ha konkurransemessig betydning å hemmeligholde, er lagt til grunn i Ot.prp. nr. 3 (1976-77) side 23, der det blant annet uttales følgende:

«Videre kan det være noe snevert å legge til grunn at taushetsplikten bare beskytter «opphavsinteresser i vid forstand». Også forhold som det ikke ligger noen skapende eller original tankegang bak, f.eks. en bedrifts kundelister, kan være av en slik karakter at andre bedrifter kan utnytte dem.»

Også Sivilombudsmannen har gitt uttrykk for at kundelister «ofte vil være taushetsbelagte». Dette ble uttalt i saken inntatt i årsmeldingen 1998 side 131 (SOMB-1998-31), og kundelisten sto her i motsetning til salgs- og skjenkesteders omsetningstall for ulike typer alkoholholdig drikke, som saken gjaldt. Vi tilføyer at generelle utsagn om at «kundelister» kan eller vil være taushetsbelagte, ikke gir særlig veiledning ved avgjørelsen av det enkelte tilfelle. Vurderingen av om det er «av konkurransemessig betydning å hemmeligholde opplysningene», vil kunne bli utpreget konkret.

Den konkurransemessige betydningen av å hemmeligholde opplysningene må vurderes ut fra «den som opplysningen angår», eller med andre ord den hemmeligholdet skal verne. Opplysningene som framgår av kundelistene, angår både kommunikasjonsbyrået og kundene.

### **3.5 Taushetsplikt av hensyn til kommunikasjonsbyråene**

I forhold til kommunikasjonsbyrået vil et grunnleggende spørsmål være hvorvidt opplysninger om hvem som er eller har vært kunder, kan utnyttes av byråets konkurrenter. For det første kan det her tenkes at konkurrerende kommunikasjonsbyråer vil kunne benytte opplysningene til selv å erobre kunder, for eksempel kunder som det ikke tidligere har vært kjent at bruker slike tjenester. De konkurrerende byråene kan også tilpasse sin strategi og markedsføring for å tiltrekke seg slike kunder. Det kan videre tenkes at kjennskap til kundeforholdene gir andre kommunikasjonsbyråer et konkurransemessig fortrinn overfor kunder og potensielle kunder ved å kjenne til at kundenes konkurrenter bruker eller har brukt et bestemt kommunikasjonsbyrå. Dersom slike momenter gjør seg gjeldende i ikke ubetydelig grad, taler det sterkt for å anse opplysninger om kundeforhold som underlagt taushetsplikt.

Som nevnt er det ingen betingelse for taushetsplikt at andre kan ha nytte av opplysningene i sin virksomhet. Det er tilstrekkelig at det er av konkurransemessig betydning å hemmeligholde opplysningene fordi offentliggjøring vil kunne føre til økonomisk tap eller redusert gevinst. En aktuell situasjon kan være at offentliggjøring av kundelister vil medføre at kommunikasjonsbyrået risikerer å miste kunder som har engasjert byrået under forutsetning om konfidensialitet. Det kan videre tenkes at offentliggjøring vil svekke tilliten til vedkommende kommunikasjonsbyrå slik at byråets mulighet til å tiltrekke seg nye kunder svekkes.

I vår sammenheng er det imidlertid ikke spørsmål om å gi innsyn i kommunikasjonsbyråets samlede kundemasse, men om å gi innsyn i hvilke kunder som har vært betjent av bestemte medarbeidere. Det svekker betydningen av betraktningene ovenfor. På den annen side vil innsyn i hvilke kunder som har vært betjent av de aktuelle statsrådene og statssekretærene, medføre at de aktuelle kommunikasjonsbyråene får et svakere vern for sine kundeopplysninger enn konkurrerende byråer. I denne sammenhengen vil det videre ha betydning at den rådende oppfatningen i bransjen synes å være at kommunikasjonsbyråene skal holde kundenes identitet hemmelig, og at dette gjerne reguleres gjennom konfidensialitetsklausuler.

I grensetilfeller må det ved den konkrete vurderingen skje en viss avveining mellom de hensyn som taler for taushetsplikt og de hensyn som taler for åpenhet (her i form av innsyn etter offentleglova). Det er likevel ikke tale om en fri avveining av kryssende hensyn. Forvaltningsloven har selv gjennom kriteriene i § 13 første ledd nr. 2 og gjennom de begrensningene i taushetsplikten som er formulert, blant annet i §§ 13 a og 13 b, langt på vei foretatt avveiningen, også av forholdet til reglene om innsyn i offentleglova. Selv om ytringsfriheten, slik den er kommet til uttrykk blant annet i offentlighetsprinsippet i Grunnloven § 100 femte ledd, danner en viktig bakgrunn for gjeldende regler om innsyn, finner vi grunn til å gjengi Ytringsfrihetskommisjonens syn (NOU 1999: 27 side 162):

«Det er heller ikke vanskelig å godta taushetsplikt – innen visse grenser – begrunnet med andre private interesser, som f. eks. økonomiske interesser. Dette kan f. eks. være at arbeidstakere ikke kan gå ut med konkurransesensitiv informasjon som skader bedriften, eller at tjenestemenn i forvaltningen er pålagt taushet om forretnings- og driftsforhold hos de private rettssubjektene som frivillig eller etter pålegg avgir slik informasjon til det offentlige.»

St. meld. nr. 26 (2003–2004) side 140, som også er et forarbeid til den vedtatte grunnlovsbestemmelsen, viser til dette.

I avveiningen bør det etter vårt syn ha betydning at det dreier seg om opplysninger knyttet til privat virksomhet som forvaltningen i utgangspunktet ikke har krav på, og at formålet med å gi en begrenset krets av personer i forvaltningen tilgang til opplysningene er å legge til rette for en mer betryggende behandling av mulige habilitetsspørsmål som kan oppstå i fremtiden. Det foreligger ikke noen aktuell

situasjon hvor det er grunn til mistanke om kritikkverdige forhold. En generell åpning for innsyn i slike kundelister som det her er spørsmål om, vil kunne spre kunnskap om langt flere kundeforhold enn de kundeforholdene som i praksis vil kunne danne grunnlag for inhabilitet. I en slik situasjon er det langt fra klart at de hensyn som taler for taushet, må vike for de hensyn som taler for innsyn.

### **3.6 Taushetsplikt av hensyn til den enkelte kunde**

Det er vanskeligere å se at opplysninger om bruk av et bestemt kommunikasjonsbyrå kan ha slik konkurransemessig betydning for de aktuelle kundene at det ut fra det foreligger taushetsplikt, selv om også deres konkurrenter etter omstendighetene muligens kan tenkes å dra en viss nytte av slike opplysninger. I spesielle situasjoner kan det nok likevel foreligge konkurransemessig betydning, for eksempel der bruken av kommunikasjonsbyrå i seg selv, eller av et spesielt kommunikasjonsbyrå, gjør at en aktør stiller svakere i en konkurranse om oppdrag.

Det må ellers antas at tidsaspektet her har betydning, slik at det er større grunn til å bevare taushet om eksisterende eller nylig avsluttede kundeforhold enn kundeforhold som ligger langt tilbake i tid, se f.eks. Sivilombudsmannens uttalelser i årsmeldingen 1996 side 94 (SOMB-1996-23) og i årsmeldingen 2005 side 79 (SOMB-2005-7). Det må imidlertid vurderes konkret i hvilken grad den tiden som har gått, tilsier at det ikke lenger har konkurransemessig betydning for kunden å holde kundeforholdet hemmelig.

### **3.7 Særlig om offentlige organer som kunder**

For offentlige organer som ikke driver noen form for næringsvirksomhet, kan det vanskelig tenkes at det foreligger «drifts- eller forretningsforhold» som det er «av konkurransemessig betydning» å hemmeligholde. Opplysninger om at et slikt organ har benyttet et kommunikasjonsbyrå, kan etter vår oppfatning ikke unntas fra innsyn etter offentleglova § 13, jf. forvaltningsloven § 13, av hensyn til det aktuelle organet. – Vi går ikke inn på hvilke andre unntaksregler som i gitte situasjoner kan komme til anvendelse i slike tilfeller.

For næringsdrivende virksomheter med sterk tilknytning til det offentlige og til offentlige oppgaver og funksjoner vil allmennheten ofte kunne ha en legitim og sterk interesse i innsyn i for eksempel virksomhetens bruk av kommunikasjonsbyråer. Avveiningen mellom de hensyn som tilsier innsyn og de hensyn som tilsier taushet, vil derfor oftere slå ut til fordel for innsyn enn for private foretak og rent kommersielle foretak eid av det offentlige.

### **3.8 Bortfall og omfang av taushetsplikt**

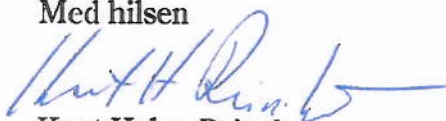
Dersom et kundeforhold er allment kjent på en pålitelig måte, eller noen av partene har bekreftet kundeforholdet offentlig, vil det ikke foreligge noen berettiget interesse i å hemmeligholde relasjonen. Eventuell taushetsplikt er da ikke til hinder for at opplysningene gjøres kjent. Se om dette forvaltningsloven § 13 a nr. 3, hvor det også går

fram at dette typisk er aktuelt der opplysninger må sies å være alminnelig kjent eller tilgjengelige andre steder.

Offentleglova § 13 gir kun grunnlag for å gjøre unntak for opplysninger. Unntak må derfor vurderes konkret for den enkelte opplysning i et dokument, og unntak skjer i utgangspunktet ved at de taushetsbelagte opplysningene sladdes i kopien som gis ut. Det kan eventuelt gjøres unntak for resten av dokumentet hvis vilkårene i ett av alternativene i offentliglova § 12 er oppfylt. Det mest aktuelle her vil trolig være at dersom det skal gjøres unntak for samtlige kundeopplysninger i en kundeliste, vil disse utgjøre «den vesentlegaste delen av dokumentet», slik at resten av dokumentet vil ha lite eller ikke noe selvstendig meningsinnhold. Det kan da gjøres unntak for hele dokumentet etter offentliglova § 12 bokstav c.

Vi nevner ellers at taushetsplikt ikke vil være til hinder for offentliggjøring dersom den som har krav på taushet, samtykker i at informasjonen gjøres kjent, jf. forvaltningsloven § 13 a nr. 1. Dersom et kommunikasjonsbyrå samtykker i at en kundeliste gjøres kjent, må det vurderes om det også er nødvendig å få samtykke fra de aktuelle kundene for å kunne gi ut informasjonen. Det vises til omtalen foran av eventuell taushetsplikt av hensyn til kundene.

Med hilsen



Knut Helge Reinskou  
ekspedisjonssjef



Arnulf Tverberg  
avdelingsdirektør

31 oktober 2013, Stockholm

9

Regjeringsråd Nina Frisak  
Statsministerens kontor  
Postboks 8001 Dep  
0030 Oslo

### Vedrørende innsyn i JKL Groups kundeforhold

Undertegnede kontakter Statsministerens Kontor på vegne av JKL Group («JKL»).

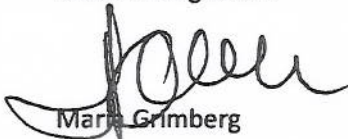
Vårt datterselskap i Norge (JKL Group AS) var tidligere arbeidsgiver for Julie Brodtkorb som nå arbeider ved Statsministerens Kontor som statssekretær.

JKL er kjent med at media har begjært innsyn i en liste over utvalgte JKL-kunder som Brodtkorb oppga til Statsministerens Kontor i forbindelse med tiltredelsen som statssekretær. Vi er videre kjent med at Statsministerens Kontor har fattet vedtak om å ikke gi innsyn i dette dokumentet, men at dette vedtaket nå er påklaget av media .

Det er etter vår vurdering liten tvil om at JKL er den part som eventuelt blir skadelidende ved en offentliggjøring av nevnte liste. Til tross for dette har vi ikke blitt kontaktet av Statsministerens Kontor på noe tidspunkt. I denne forbindelse finner vi grunn til å nevne at media har fått tilgang til en delvis «sladdet» liste over nevnte kunder uten at vi har hatt adgang til å uttale oss om dette. Dette mener vi er svært uheldig og i strid med alminnelige saksbehandlingsregler

På denne bakgrunn krever vi at JKL blir holdt orientert om den videre saksbehandlingen og at vi gis anledning til å uttale oss før det eventuelt fattes nye vedtak i saken.

Med vennlig hilsen



Marit Grimberg

CEO JKL Group



P.O. Box 1405, Sveavägen 24-26  
SE-111 84 Stockholm, Sweden  
Phone +46 (0)8 696 12 00, Fax +46 (0)8 696 00 15  
www.jklgroup.com Org. No. 556342-1592



## STATSMINISTERENS KONTOR

10

JKL Group  
Maria Grimberg  
P.O. Box 1405  
SE-111 84 Stockholm  
Sweden

Deres ref

Vår ref

Dato

2013/00000/NF

6. november 2013

### Innsyn i JKL Groups kundeforhold

Det vises til ditt brev 31. oktober 2013 om ovennevnte. Vi har merket oss dine synspunkter.

Statsministerens kontor (SMK) har mottatt en rekke innsynsbegjæringer i et dokument statssekretær Julie Brodtkorb har overlevert regjeringsråden, med en oversikt over sine tidligere kundeforhold i JKL Group. Innsyn ble i utgangspunktet avslått for dokumentet i sin helhet, ettersom opplysningene ble vurdert å være taushetsbelagte etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2. Opplysningene er da unntatt fra offentlighet i medhold av offentleglova § 13 første ledd.

29. oktober 2013 mottok SMK en begjæring om fornyet vurdering av innsynsspørsmålet, der det ble påpekt at to av kundeforholdene tidligere hadde vært omtalt i media, og at de følgelig var alminnelig kjent. Dette gjaldt selskapene Ruter og Innovasjon Norge.

Det følger av forvaltningsloven § 13 a nr. 3 at taushetsplikten ikke er til hinder for at opplysninger gis ut «når ingen berettiget interesse tilsier at de holdes hemmelig, f.eks. når de er alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder». For de to ovennevnte selskapene var kundeforholdet med JKL Group offentlig kjent, og opplysningene om disse er derfor ikke taushetsbelagt. På denne bakgrunn ga SMK ut en versjon av dokumentet der samtlige navn unntatt Ruter og Innovasjon Norge var sladdet. Vedlagt følger kopi av dokumentet slik det er offentliggjort.

Til orientering har avisen VG nå klaget innsynssaken inn for Sivilombudsmannen. Ombudsmannen har i brev 31. oktober 2013 bedt SMK oversende sakens dokumenter, herunder det dokumentet det er begjært innsyn i. Det følger av ombudsmannsloven § 7 at forvaltningen er forpliktet til å gi ombudsmannen de opplysninger han trenger for å



kunne utføre sitt verv. Dette gjelder uavhengig av taushetsplikten, jf. forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 4, som fastslår at taushetsplikten ikke er til hinder for at opplysningene brukes i forbindelse med kontroll med forvaltningen. Sakens dokumenter vil derfor bli oversendt ombudsmannen i dag, jf. ombudsmannsloven § 9 annet ledd.

Med hilsen



Nina Frisak (e.f.)  
regjeringsråd



Heidi Heggenes  
ekspedisjonssjef

Vedlegg

**Orientering til statsminister og regjeringsråd**

**Kunder Julie Brodtkorb har jobbet for i sin periode som MD for JKL Group AS fra januar 2012 til 16.sept 2013**

Jeg har ikke fått tilgang til listene via JKL da jeg hadde sluttet i konsernet 3 uker før jeg ble utnevnt som statssekretær. Jeg tror likevel jeg skal ha husket alle.

Innovasjon Norge

Ruter