



STATSMINISTERENS KONTOR

Sivilombudsmannen
Postboks 3 Sentrum
0101 OSLO

Deres ref

Vår ref

2013/00079/NF/HHE

Dato

21. november 2013

Svar på foreleggelse – sak om innsyn i kundeopplysninger

Det vises til brev 14. november 2013 fra Sivilombudsmannen, der ombudsmannen ber om svar på spørsmål knyttet behandlingen ved Statsministerens kontor (SMK) av innsynsbegjæringer fra Verdens Gang og Dagbladet. Spørsmålene besvares i det følgende tematisk.

1 Utarbeidelse og overlevering

Julie M. Brodtkorb sendte 15. oktober 2013 kl. 21.59 en foreløpig liste med en oversikt over hennes tidligere kundeforhold i JKL til regjeringsråden. Regjeringen Stoltenberg II var da et forretningsministerium. Listen ble håndtert av regjeringsråden etter at regjeringen Solberg tiltrådte kl 1200 16. oktober 2013. Brodtkorb utarbeidet deretter en mer utfyllende liste som ble gitt regjeringsråden 28. oktober 2013. De aktuelle kundelistene er gjort kjent for regjeringsråden for at hun skal kunne bistå Brodtkorb med å være oppmerksom på habilitetsspørsmål som kan oppstå.

2 Nærmere om taushetspliktsvurderingen

SMKs avslag på innsynsbegjæringer i Brodtkorbs tidligere kundeforhold i JKL er basert på den lovbestemte taushetsplikt som er gitt av hensyn til JKL. SMK har ikke funnet grunn til å vurdere om også hensynet til kundene kan tilsi hemmelighold.

Statssekretær Brodtkorb har opplyst om konkurranseforholdene i bransjen generelt, og faren for misbruk av kundeopplysningene til JKL spesielt. Hun har fremhevet at fortrolighet om kundeforhold er sentralt i bransjen for å tiltrekke seg og opprettholde kunder, og at det vil anses som en betydelig konkurransefordel å kjenne til andre kommunikasjonsbyråers kundeforhold. Hva gjelder JKL mer konkret, har Brodtkorb

særlig fremhevet at dette firmaet er svært opptatt av fortrolighet rundt alle kundeforhold, for å unngå at firmaets nåværende profil (kjernekompetanse, kompetanse som er under utvikling og svakheter) vil kunne utnyttes av konkurrerende firmaer på en måte som i betydelig grad kan skade JKLs konkurranseevne i bransjen.

SMK har lagt til grunn denne faktiske beskrivelsen av bransjen og JKL i behandlingen av begjæringer om innsyn i Brodtkorbs tidligere kundeforhold i JKL, som Brodtkorb har gitt regjeringsråden. Som svar på vedlagte brev 15. november 2013 fra SMK har JKL i vedlagte brev 19. november 2013 gitt utfyllende informasjon om betydningen av at Brodtkorbs tidligere kundeforhold i JKL hemmeligholdes av hensyn til JKLs konkurranseevne. I denne forbindelse vises det til at Lovavdelingen i sin vurdering uttalte at et grunnleggende spørsmål «[i] forhold til kommunikasjonsbyrået vil [...] være hvorvidt opplysninger om hvem som er eller har vært kunder, kan utnyttes av byråets konkurrenter», og at «[d]ersom slike momenter gjør seg gjeldende i ikke ubetydelig grad, taler det sterkt for å anse opplysninger om kundeforhold som underlagt taushetsplikt». Videre uttalte Lovavdelingen blant annet at det vil «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 den lovbestemte taushetsplikten som følger av forvaltningsloven § 13 nr. 2 heter det:

«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.»

I punkt 3.2 i Lovavdelingens vurdering fremhever Lovavdelingen blant annet at:

«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».

Som nevnt ovenfor er SMKs avslag på innsynsbegjæringer i Brodtkorbs tidligere kundeforhold i JKL basert på den lovbestemte taushetsplikt som er gitt av hensyn til JKL. Innholdet i denne delen av den lovbestemte taushetsplikten er grundig redegjort for i vurderingens punkt 3.4 og 3.5, der Lovavdelingen blant annet uttaler:

«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 [...] Også Sivilombudsmannen har gitt uttrykk for at kundelister «ofte vil være taushetsbelagte [...] I forhold til kommunikasjonsbyrået vil et grunnleggende

spørsmål være hvorvidt opplysninger om hvem som er eller har vært kunder, kan utnyttes av byråets konkurrenter [...] Dersom slike momenter gjør seg gjeldende i ikke ubetydelig grad, taler det sterkt for å anse opplysninger om kundeforhold som underlagt taushetsplikt.»

På bakgrunn av den faktiske beskrivelsen gitt av statssekretær Brodtkorb og i vedlagte brev fra JKL, sammenholdt med lovens ordlyd, Lovavdelingens vurdering og Sivilombudsmannens praksis har vi konkludert med at dette er taushetsbelagte opplysninger som det ikke kan gis innsyn i. Viktigheten av å håndtere dette korrekt vises også ved at lovgiver har ansett dette så alvorlig at brudd på taushetsplikt er straffbart, jf. straffeloven 22. mai 1902 nr. 10 § 121.

Sivilombudsmannen spør også, under henvisning til punkt 3.7 i Lovavdelingens vurdering, om det kan være av betydning om kundene er henholdsvis private eller offentlige virksomheter. Etter vårt syn kan det som sies i punkt 3.7 i Lovavdelingens vurdering ikke leses isolert, men må forstås i sammenheng med det som sies i vurderingens punkt 3 generelt og i punktene 3.4 og 3.5 om taushetsplikt «av hensyn til kommunikasjonsbyråene» spesielt. Da det etter vår vurdering her foreligger taushetsplikt i forhold til JKL, har vi ikke funnet grunn til å foreta en særskilt vurdering av en eventuell betydning av om kundene er henholdsvis private eller offentlige virksomheter.

3 Betydningen av forvaltningsloven § 13 a nr. 3

Etter forvaltningsloven § 13 a nr. 3 kan taushetsplikten falle bort dersom «ingen berettiget interesse tilsier hemmelighold». Det er altså ikke tilstrekkelig at opplysningene er kjent i et avgrenset miljø eller i form av et rykte.

SMK har vurdert hvorvidt de navnene som står på listen er alminnelig kjent på en slik måte at taushetsplikten faller bort. For Ruter og Innovasjon Norge er dette kjent på en slik måte at det kunne gis innsyn. Vi er ikke kjent med at andre navn på listen er alminnelig kjent, noe som underbygges av vedlagte brev fra JKL.

4 Innhenting av samtykke

SMK har ikke mottatt noen anmodning om å innhente samtykke fra JKL. Det er løpende blitt vurdert om dette skulle gjøres. Det har imidlertid vært ansett som lite hensiktsmessig ut fra det faktum vi har lagt til grunn for vår vurdering av taushetsplikt. Vi forstår brevet fra JKL slik at samtykke ikke er aktuelt.

5 Andre grunnlag for å unnta dokumentet

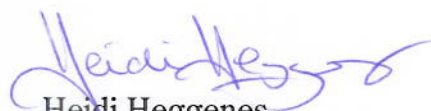
SMK antar at også offentleglova § 14 kan begrunne unntak fra rett til innsyn i opplysningene om Brodtkorbs kundeforhold. Som nevnt ovenfor var regjeringen Stoltenberg II et forretningsministerium da Brodtkorb sendte den foreløpige listen med en oversikt over hennes tidligere kundeforhold i JKL, og listen ble først håndtert av regjeringsråden etter at regjeringen Solberg tiltrådte kl 1200 16. oktober 2013. Den mer utfyllende listen ble gitt regjeringsråden etter at Brodtkorb hadde tiltrådt som statssekretær. En nærmere vurdering av dette grunnlaget for å unnta dokumentene er

imidlertid ikke foretatt herfra. Opplysningene vil uansett være taushetsbelagte og det er følgelig ikke anledning til å utøve merinnsyn i slike opplysninger.

Med hilsen



Nina Frisak (e.f.)
regjeringsråd



Heidi Heggenes
ekspedisjonssjef



KOPI

STATSMINISTERENS KONTOR

JKL Group
Maria Grimberg
[maria.grimberg@jklgroup.com]

Deres ref

Vår ref
2013/00079/NF/HHE

Dato
15. november 2013

Sak om taushetsplikt for JKL Groups kundeforhold

Vi viser til tidligere korrespondanse om ovennevnte, sist vårt brev 6. november 2013.

Sivilombudsmannen har nå besluttet å gjøre nærmere undersøkelser i saken. I brev til Statsministerens kontor (SMK) 14. november 2013 bes det om svar på en rekke spørsmål. Kopi av brevet vedlegges.

For å sikre at saken blir så godt opplyst som mulig, er det funnet grunn til å be JKL Group bistå med enkelte faktiske opplysninger. JKL Group er selvsagt også velkommen til å oversende eventuelle andre kommentarer til brevet fra ombudsmannen.

Svarfristen til Sivilombudsmannen er 21. november 2013. For å sikre at SMK kan overholde denne fristen, ber vi om at svar oversendes senest i løpet av tirsdag 19. november 2013. Svaret kan sendes på e-post til postmottak@smk.dep.no.

1. Taushetsplikt

SMK har tidligere innhentet en vurdering fra Justis- og beredskapsdepartementet om adgangen til å unnta kundeopplysninger fra offentlighet. Vurderingen 6. november 2013 vedlegges.

Som det fremgår av vurderingen, beror spørsmålet om taushetsplikt for kundeopplysninger på en konkret vurdering. Når det gjelder det nærmere innhold i denne vurderingen uttaler departementet bl.a.:

«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 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.»

Vi viser for øvrig til vurderingen, og da særlig punkt 3.5.

Julie Brodtkorb har muntlig orientert SMK om konkurranseforholdene i kommunikasjonsbransjen, og bakgrunnen for at de aktuelle kundeopplysningene er konkurransesensitive. Hennes redegjørelse har, sammen med allment tilgjengelige opplysninger, dannet grunnlaget for den vurderingen SMK har gjort i innsynssaken. JKL Group har dessuten i brev 31. oktober 2013 fremholdt at «JKL er den part som eventuelt blir skadelidende ved en offentliggjøring av nevnte liste».

For å sikre at det faktiske grunnlaget for SMKs vurdering er korrekt, ber vi om at JKL Group gir en nærmere redegjørelse for om kundeopplysningene er av konkurransemessig betydning å hemmeligholde. JKL Group bes videre om å redegjøre for hvorfor kundeopplysningene er taushetsbelagte, gjerne slik at redegjørelsen knyttes opp mot de momenter Justis- og beredskapsdepartementet trekker frem. Det vil særlig være relevant med opplysninger om det er sannsynlig at konkurrenter av JKL Group vil utnytte kundeopplysningene dersom de blir gjort kjent, eller hvordan en offentliggjøring på annen måte vil kunne føre til økonomisk tap eller redusert gevinst.

Justis- og beredskapsdepartementet legger videre vekt på om den «rådende oppfatning i bransjen» er at kundeopplysninger skal holdes hemmelig. JKL Group bes gi sitt syn på dette, samt opplyse om JKL har praksis for å inngå konfidensialitetsklausuler med kunder og ansatte. Endelig bes JKL Group opplyse om det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde opplysningene dersom kundene samtykker i offentliggjøring.

2. Samtykke

Det følger av forvaltningsloven § 13 a nr. 1 at taushetsplikt ikke er til hinder for at opplysningen gjøres kjent dersom den som har krav på taushet samtykker.

Sivilombudsmannen er inne på dette i sitt brev til SMK. På denne bakgrunn bes JKL Group avklare om de samtykker i at kundeopplysningene offentliggjøres.

3. Kundeforhold som allerede er kjent

Som tidligere nevnt følger det 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». Denne bestemmelsen er bakgrunnen for at opplysninger om JKL Groups kundeforhold med Ruter og Innovasjon Norge ble offentliggjort herfra. SMK er ikke kjent med at andre kundeforhold er kjent på en slik måte at taushetsplikten faller bort.

Sivilombudsmannen stiller imidlertid spørsmål også om dette. Av den grunn bes det om JKL Groups syn på om det er andre navn som faller utenfor taushetsplikten etter denne bestemmelsen.

Med hilsen



Nina Frisak (e.f.)
regjeringsråd



Heidi Heggenes
ekspedisjonssjef

Vedlegg:

- Brev fra Sivilombudsmannen 14. november 2013
- Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet 5. november 2013

Statsministerens kontor
Postboks 8001 Dep
0030 Oslo
Norge
Attention:
Nina Frisak (regjeringsråd) /
Heidi Heggnes
(ekspedisjonssjef)

Stockholm 19/11/2013

Via email: postmottak@smk.dep.no

Regarding client confidentiality for JKL Group clients

In reference to your letter of November 15, 2013, regarding client confidentiality for JKL Group's clients, JKL Group would like to provide the following information.

JKL Group, whereof JKL A/S is a part, is a professional service firm that acts as an advisor to companies in a wide range of subjects relating to communication and reputation management. We give advice and provide support in matters such as financial communication, internal communication, employee engagement, corporate communication and reputation management, marketing and product public relations, public affairs and stakeholder analysis. This involves doing research and providing basis for strategy, producing communication material, providing training etc. It is very important to point out that the main content of the advice that we provide is in no way related to the legislative process or any political decisions. The extent of the discussion that is currently underway in Norway and the reason for this letter does not take that into account.

Background

In connection with Julie Brodtkorb's appointment the information that we have is that she personally gave the prime minister's office an orientation about the clients that she had recently worked on (client names only and only clients that she had personally worked for). As she had left the company at that point she acted as a former employee. She received approval for this very selective oral



orientation under the very clear mandate that the information would remain confidential, and only used to assess potential conflicts of interest for her. As all employees she has a confidentiality agreement as part of her employment contract.

We would like to emphasize that the client lists that are being discussed are in fact not at all JKL Group's client list. This is Julie Brodtkorb's list of clients or companies where she might have a conflict of interest ["habilitetsproblem"]. To our knowledge this list might well include other private matters such as ownership or family relationships. The information relates to Julie Brodtkorb as an individual.

JKL is a party to this, because there is information related to her role at JKL and therefore to JKL's business and providing the information was approved under strict confidentiality.

Consequences for clients

A vital part of our business model is that our clients can rely on us to manage confidential matters. We often handle sensitive information regarding a company's future plans when we devise communication strategy. This might include but not be limited to information about new products, important business decisions, future plans for expansion etc. We also work with financial information and are then fully compliant with insider information regulation etc. In some cases, the mere fact that a certain organization has retained a communication advisor might point to a future event, in the same way that the financial markets draw conclusions from the fact that a company has retained a financial advisor. Therefore, any communication regarding such advisors is always the unilateral decision of the client. That is a matter of principle.

In the case of a public entity, the decision to have a framework agreement with a provider (including a consultant) is normally public information. However, also in that case it is the unilateral decision of the client to comment on how and when such an agreement is used. It is normally the case that clients have numerous advisors whom they use for different purposes.

For this reason, we **strongly oppose the decision of SMK** to make certain clients public and we do not in any way see the ground for that decision. After our assessment this is not public information. The fact that the organizations in question (two organizations that were made public by a decision by the SMK that we do not see any ground for) are having communication consultants is one thing – **to make public which consultant that has worked with them is another matter and normally not public information.**



Our work is entirely comparable to that of other professional service firms such as law firms, investment banks, management consultants, HR consultants, advertising agencies, media buying agencies, financial consultants etc. As many of those, we also have international assignments for many clients. Therefore this matter cannot be considered to be limited to Norway – we foresee large international ramifications of a decision by the Norwegian government to disclose this information.

As an advisor our main role is to provide our clients with advice and support. Occasionally, but not frequently, we act on our client's behalf as spokespersons. Our principles and the principles of our industry state that when we do, we always name whom we are speaking on behalf of.

JKL has been asked to provide information regarding **client consent** to information becoming public. We very strongly oppose this and are not willing to participate. When the client's decided to work with JKL and with Julie Brodtkorb they could hardly foresee that she in the future – after she had left JKL - could become part of a government. They should not at all be affected by her decision. Also, we have several questions regarding how that would be done. Would the Norwegian government contact the relevant organizations – who may be international companies - where the government has no information what so ever on where in the organization the client relationship is relevant?

Maintaining client confidentiality is an integral part of JKL's business model, and not being able to uphold that going forward would have severe financial ramifications on our ability to retain clients, on the **scope** of our assignments (fewer assignments, a more limited scope and we could be stopped from certain assignments) and on our ability to retain the right talent (we would not be able to attract or keep employing people who in some point of their life see a government future). We also foresee that the financial ramifications will not only affect our Norwegian business, but also our offices in other Nordic countries and potentially internationally.

There are also cases where client confidentiality **protects individuals**. We are assuming that the government pays extra attention to such information and would like special considerations taken regarding that.

We would be happy to be clear about the financial consequences but since this information is also very sensitive, we would require a clearer assurance that the information will be kept confidential.



For our company

Client information is sensitive from a competitor viewpoint. Any information regarding a competitor's business can be leveraged. In this case, divulging information about which client a person who has left the company was previously working on is of course extra sensitive from a competitive standpoint.

Our opinion is also that this creates unfair competition - this places demands on certain parts of an industry – for the reason that people has **left the company** something that the company can hardly affect – while others will not be affected in the same way.

For the individual

In order to ensure that client information is kept confidential all employees have confidentiality clauses attached to their employment contracts. These clauses are valid also after the termination of the employment. There are potential compensation claims that might result from a breach of this contract.

Going forward this will also create an insecurity regarding the government's ability to manage confidential information given by people who work for them that would affect both the governments and our ability to attract and retain talent.

In conclusion – any further breach of the confidentiality agreement that JKL assumes exists between Julie Brodtkorb and the Norwegian government would have serious consequences for JKL. We would be forced to consider legal action to protect the integrity and value of our clients and the integrity and value of our company for our owners.

If you have further questions, please don't hesitate to contact us again.

Kind regards

Maria Grimberg
CEO, JKL Group

Email: maria.grimberg@jklgroup.com



JKL AB, 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, Registered Office: Stockholm