



**DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT**

*Lovavdelingen*

Landbruks- og matdepartementet  
Postboks 8007 Dep  
0030, OSLO

Deres ref.  
13/1359

Vår ref.  
13/8211 EO ATV/GUH/mk

Dato  
07.01.2014

## **Habilitetsvurdering – statsråd Sylvi Listhaug**

### **1. Innledning**

Vi viser til Landbruks- og matdepartementets brev 20. desember 2013. Vi vurderer i det følgende spørsmålet om statsråd Sylvi Listhaug vil være inhabil ved Landbruks- og matdepartementets fornyede behandling av spørsmålet om innsyn i en liste over statsrådens kunder mv. i hennes tidligere stilling som seniorrådgiver i kommunikasjonsbyrået First House AS. Dessuten vil vi vurdere hvilke konsekvenser eventuell inhabilitet for statsråden vil få ved den fornyede behandlingen av spørsmålet om innsyn.

Bakgrunnen for Landbruks- og matdepartementets henvendelse er at Sivilombudsmannen i uttalelse 19. desember 2013 har behandlet departementets avgjørelse om å nekte innsyn i den aktuelle kundelisten. Ombudsmannen har for det første anmodet departementet om å behandle innsynsspørsmålet på nytt. For det andre har han bedt departementet vurdere statsråd Listhaugs habilitet ved den fornyede behandlingen. Landbruks- og matdepartementet har oversendt kopi av Sivilombudsmannens uttalelse. Faktabeskrivelsene i departementets brev og Sivilombudsmannens uttalelse ligger til grunn for vår rettslige vurdering, se punkt 2.

Vår vurdering av habilitetsspørsmålet er inntatt under punkt 3. Som det vil framgå, har statsråd Listhaug etter vårt syn en tilknytning til innsynssaken som medfører at hun må anses inhabil til å delta ved den fornyede saksbehandlingen, jf. forvaltningsloven § 6 andre ledd. Dette medfører også at samtlige ansatte i Landbruks- og matdepartementet er avskåret fra å avgjøre innsynssaken. Konsekvensen av dette er at det må oppnevnes

en settestatsråd.

## 2. Fakta

I Sivilombudsmannens uttalelse 19. desember 2013 er det blant annet gitt følgende beskrivelse av bakgrunnen for innsynssaken som nå er til fornyet behandling i Landbruks- og matdepartementet:

«Sylvi Listhaug ble i statsråd 16. oktober 2013 utnevnt til statsråd i Landbruks- og matdepartementet. Da hun ble utnevnt, var hun seniorrådgiver i kommunikasjonsbyrået First House. Kort tid etter utnevnelsen overleverte hun et dokument til departementsråden som inneholdt en oversikt over 'hvilke kunder Listhaug har jobbet for på vegne av firmaet, og som også omfatter hennes mer indirekte kunderelasjoner og kjennskap til First House sine kunder' (heretter omtalt som 'kundelisten'). Listhaug uttalte ved tiltredelsen at hun ville overlevere en slik liste, og kort tid etter overleveringen til departementsråden kom det flere karv om innsyn i denne.

Departementet har behandlet alle innsynskravene etter offentleglova 19. mars 2006 nr. 16, og alle er avslått med hjemmel i offentleglova § 13 første ledd, jf. forvaltningsloven 10. februar 1967 § 13 første ledd nr. 2.»

Forholdet mellom Listhaug og First House er nærmere kommentert i Landbruks- og matdepartementets brev hit 20. desember 2013:

«Sylvi Listhaugs arbeidsavtale med First House ... inneholder en klausul om konfidensialitet. Statsråd Listhaug har opplyst at klausulen innebærer en forpliktelse til å holde hemmelig og behandle konfidensielt all informasjon hun fikk tilgang til gjennom sitt arbeid i selskapet. Etter klausulen skulle dette gjelde så vel i ansettelsestiden som senere. Ved fratreden var hun etter klausulen forpliktet til å tilbakelevere all informasjon som tilhører selskapet, herunder kundelister. For øvrig har statsråden opplyst at avtalen ikke inneholder noen egen sanksjonsbestemmelse som er knyttet særlig til bestemmelsene om konfidensialitet.

[...]

[Det] bemerkes at First House både samtykket og medvirket til at listen med Sylvi Listhaugs tidligere kunderelasjoner ble overlevert til departementet, og uten at departementet på noen måte var kjent med dette på forhånd.

Etter departementets syn har dette samtykket som konsekvens at First House heller ikke kan reagere overfor Sylvi Listhaug eller departementet selv om utfallet av innsynssaken skulle være at det blir gitt innsyn. Selv om både First House og Sylvi Listhaug forutsatte at listen ble behandlet konfidensielt, må First House forholde seg til at innsynsspørsmålet blir avgjort etter offentleglova og en vurdering av forvaltningslovens regler om taushetsplikt. Det understrekes at begrunnelsen for avgjørelsene som er truffet i innsynssaken er knyttet til offentleglova § 13 og forvaltningslovens bestemmelse om taushetsplikt i § 13 første ledd nr. 2.»

Vi finner for øvrig grunn til å gjengi følgende fra Landbruks- og matdepartementets brev 21. november 2013 til Sivilombudsmannen, som er sitert på s. 3 i uttalelsen 19. desember 2013:

«Departementet har lagt til grunn at den sentrale konkurransemessige betydningen av bevaring av taushet for First House AS er å unngå at tillitsforholdet til kundene svekkes på grunn av brudd på konfidensialitetsavtalene. Som også Justis- og beredskapsdepartementets lovavdeling påpeker, kan en aktuell situasjon være at offentliggjøring medfører at First House risikerer å miste kunder som har engasjert byrået under forutsetning av konfidensialitet, eller at tilliten til byrået svekkes på en måte som reduserer muligheten for nye kunder eller oppdrag.

I tillegg vil konkurrenter, på bekostning av First House, kunne dra direkte nytte av det dersom slik informasjon gjøres offentlig kjent. Jf. også brevet fra First House av 19.11.13 hvor det anføres at *'(f) or det tilfellet at FH sine kundelister, helt eller delvis, skulle bli offentliggjort, ville vi få svekket vår konkurransemessige posisjon betydelig i forhold til konkurrenter som ikke underlegges tilsvarende plikt. Dette er informasjon som konkurrentene vil ha nytte av i konkurranse med FH. Ved å få tilgang til listen kan de målrette sitt innsalgssarbeid på en helt annen måte enn uten en slik liste. Etter vår vurdering gjelder det særlig når det er kunder som en tidligere medarbeider har arbeidet med, siden kundeforhold ofte er mer sårbare i en slik situasjon. Likeledes reduseres vår konkurransemessige posisjon ved at tillitsforholdet og forpliktelsen som ligger i konfidensialitetsbestemmelsen i allerede inngåtte avtaler svekkes dersom kundeforholdet offentliggjøres. Tillit til at en tjenesteleverandør oppfyller alle sider av en avtale er avgjørende for leverandørens troverdighet i markedet.'*»

(Henvisningen til Lovavdelingen i det siterte utdraget knytter seg til vår uttalelse 6. november 2013 til Statsministerens kontor vedrørende innsyn i kundelister fra kommunikasjonsbransjen (JDLOV-2013-6908).)

### 3. Vurdering

#### 3.1 Statsråd Listhaugs habilitet

Vi forstår det slik at spørsmålet om innsyn i kundelisten skal behandles på nytt i Landbruks- og matdepartementet, og vi legger dette til grunn for vår habilitetsvurdering. Forvaltningslovens bestemmelser om habilitet gjelder da for statsråd Listhaug i egenskap av departementssjef.

Forvaltningsloven § 6 lyder:

#### «§ 6 (habilitetskrav)

En offentlig tjenestemann er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak

- a) når han selv er part i saken;
- b) når han er i slekt eller svogerskap med en part i opp- eller nedstigende linje eller i sidelinje så nær som søsken;

- c) når han er eller har vært gift med eller er forlovet med eller er fosterfar, fostermor eller fosterbarn til en part;
- d) når han er verge eller fullmektig for en part i saken eller har vært verge eller fullmektig for en part etter at saken begynte;
- e) når han leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for
  1. et samvirkeforetak, eller en forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken, eller
  2. et selskap som er part i saken. Dette gjelder likevel ikke for person som utfører tjeneste eller arbeid for et selskap som er fullt ut offentlig eid og dette selskapet, alene eller sammen med andre tilsvarende selskaper eller det offentlige, fullt ut eier selskapet som er part i saken.

Likeså er han ugild når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til. Det skal også legges vekt på om ugildhetsinnsigelse er reist av en part.

Er den overordnede tjenestemann ugild, kan avgjørelse i saken heller ikke treffes av en direkte underordnet tjenestemann i samme forvaltningsorgan.

Ugildhetsreglene får ikke anvendelse dersom det er åpenbart at tjenstemannens tilknytning til saken eller partene ikke vil kunne påvirke hans standpunkt og verken offentlige eller private interesser tilsier at han viker sete.

Rekkevidden av annet og fjerde ledd kan fastlegges nærmere ved forskrifter som gis av Kongen.»

Habilitetsbestemmelsene i § 6 knytter seg til det å treffe eller tilrettelegge grunnlaget for en «avgjørelse i en forvaltningssak». Å avgjøre om en begjæring om innsyn i medhold av offentleglova skal etterkommes eller avslås helt eller delvis, er en «avgjørelse i en forvaltningssak». § 6 kommer derfor til anvendelse. At habilitetsreglene gjelder for innsynssaker er også lagt til grunn i tidligere uttalelser herfra, se blant annet uttalelse 16. juni 1998 om dokumentinnsyn hos Miljøverndepartementet (JDLOV-1998-5793).

Etter § 6 fjerde ledd «får [ugildhetsreglene] ikke anvendelse dersom det er åpenbart at tjenestemannens tilknytning til saken eller partene ikke vil kunne påvirke hans standpunkt og verken offentlige eller private interesser tilsier at han viker sete».

Bestemmelsen retter seg særlig mot avgjørelser «hvor intet er overlatt til tjenestemannens skjønn, og hvor verken fakta eller juss byr på tvil», jf. Eckhoff/Smith, Forvaltningsrett (9. utg. 2010) på s. 235. Innsynsbejæringer er undertiden så enkle å avgjøre at det må være rom for at dette unntaket for «kurante» saker kan komme til anvendelse i noen tilfeller, sml. uttalelsen 16. juni 1998 siste avsnitt. Imidlertid vil de nærmere vurderingene av faktisk og rettslig art som Landbruks- og matdepartementet må foreta ved den fornyede behandlingen, kunne by på atskillig tvil i grensetilfeller. Unntaket fra habilitetsreglene i § 6 fjerde ledd kan derfor ikke antas å komme til anvendelse ved Landbruks- og matdepartementets fornyede behandling av spørsmålet om innsyn i Listhaugs kundeliste.

Ingen av de ubetingede inhabilitetsgrunnene i forvaltningsloven § 6 første ledd kommer til anvendelse. Første ledd retter seg mot tilfeller hvor tjenestemannen selv er «part i saken», eller hvor vedkommende har en tilknytning som nevnt i bokstav b til e til noen som er part. At et dokument inneholder opplysninger som angår en person, innebærer ikke at vedkommende anses som part i en sak om innsyn i dokumentet etter offentleglova. Verken Listhaug selv, First House eller aktørene på kundelista kan anses som parter i innsynssaken. Den interesse en person har i spørsmålet om innsyn i opplysningene, kan likevel få betydning ved habilitetsvurderingen etter § 6 andre ledd.

Statsrådets habilitet ved den fornyede behandlingen av saken om innsyn i kundelisten må etter dette vurderes med utgangspunkt i forvaltningsloven § 6 andre ledd. Etter denne bestemmelsen vil statsråden være inhabil dersom «andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til [hennes] upartiskhet». § 6 andre ledd gir anvisning på en bred, skjønnsmessig vurdering av om en tjenestemann har en slik tilknytning til saken eller dens parter at det kan svekke tilliten til vedkommendes upartiskhet. Ved denne vurderingen skal det ifølge ordlyden blant annet legges vekt på om avgjørelsen kan «innebære særlig fordel, tap eller ulempe» for tjenestemannen selv eller noen han har «nær personlig tilknytning til».

Det kan framstå som noe uklart om og eventuelt hvordan eventuelt innsyn i kundelisten kan få særlige konsekvenser for Listhaug personlig på bakgrunn av den konfidensialitetsklausulen hun er forpliktet etter gjennom sitt tidligere ansettelsesforhold i First House. First House har etter det opplyste samtykket til at Listhaugs kundeliste ble overlevert Landbruks- og matdepartementet. Departementet har i brevet hit gitt uttrykk for at dette må innebære at First House ikke kan reagere overfor Listhaug dersom det blir gitt innsyn i kundelisten. Vi finner det ikke nødvendig å gå nærmere inn på dette for å ta stilling til habilitetsspørsmålet. Avgjørende etter forvaltningsloven § 6 andre ledd er uansett om det foreligger «særegne forhold ... som er egnet til å svekke tilliten til» Listhaugs upartiskhet. Etter vårt syn vil selve eksistensen av denne typen klausul i seg selv være et argument for at Listhaug er inhabil ved behandling av innsynsspørsmålet i departementet.

Uavhengig av mulige forpliktelser overfor First House vil Listhaug gjennom sitt tidligere ansettelsesforhold ha en viss, særlig tilknytning til firmaet. First House har uttrykt en klar interesse i avgjørelsen av innsynsspørsmålet, blant annet ved å vise til uheldige konsekvenser av at det eventuelt gis innsyn. Vi nevner også at Listhaug i kraft av tidligere oppdrag har en viss tilknytning til iallfall en del av de virksomhetene som står på kundelisten. Også disse forholdene har betydning ved habilitetsvurderingen, særlig sett på bakgrunn av den korte tiden som har gått siden Listhaugs ansettelsesforhold i First House opphørte.

Habilitetsreglene skal ikke bare sikre korrekte avgjørelser, men også «opprettholde tilliten til dem som fatter avgjørelsene, og beskytte beslutningstakerne mot at det sås tvil om deres troverdighet», jf. Rt. 1996 s. 64 på s. 68. Etter vårt syn utgjør Listhaugs

tilknytning til kundelisten et særegent forhold som er egnet til å svekke tilliten til hennes upartiskhet. Hun er dermed inhabil ved Landbruks- og matdepartementets fornyede behandling av spørsmålet om innsyn i kundelisten.

### *3.2 Konsekvenser for den fornyede behandlingen av innsynssaken*

At Listhaug er inhabil, innebærer at hun verken kan forberede eller treffe avgjørelse ved departementets fornyede behandling av innsynssaken. Det er imidlertid i utgangspunktet ikke noe i veien for at departementet ved sin fornyede saksbehandling ber om Listhaugs syn på innsynsspørsmålet, og at Listhaug gir uttrykk for sitt syn. Eventuelle bidrag fra statsråden vil da være å anse som private innspill, som departementet må vurdere på selvstendig måte (på lik linje med eventuelle innspill fra parter og andre aktører utenfor departementet). For en mer utfyllende redegjørelse viser vi til Frihagen, Inhabilitet etter forvaltningsloven (1985) s. 483 flg.

Ettersom statsråd Listhaug er øverste leder for alle ansatte i Landbruks- og matdepartementet, både i embetsverket og i politisk ledelse, følger det av § 6 tredje ledd at også alle disse er avskåret fra å treffe avgjørelse i innsynssaken. Det vil dermed være nødvendig å oppnevne en settestatsråd i saken. § 6 tredje ledd er imidlertid ikke til hinder for at saken forberedes av tjenestemenn i Landbruks- og matdepartementet.

Med vennlig hilsen

  
for Knut Helge Reinskou  
ekspedisjonssjef

  
Gustav Haver  
fung. lovrådgiver