Fimmtudaginn 23. mars 2000.

N. 455/1999. **Garðar Örn Úlfarsson**
(Gunnar Jóhann Birgisson hrl.)
gegn
íslenska ríkinu
(Einar Karl Hallvarðsson hrl.)

Upplýsingaskylda stjórnvalda. Aðild.

G, sem starfaði sem blaðamaður, krafðist þess að felldur yrði úr gildi úrskurður úrskurðarnefndar um upplýsingamál, þar sem staðfest var ákvörðun utanríkisráðherra um að neita honum um aðgang að samkomulagi R, S og íslenska ríkisins, eigenda sameignarfélagsins Í, um úttekt á eignum úr félaginu við slit þess og skiptingu þeirra sín á milli. Talið var að 3. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996 gæti aðeins náð til upplýsinga um félagið að því er varðaði atriði, sem sneru beinlínis að gerðum ríkisins sem eins af eigendum þess, meðal annars því hvernig ríkið fór með hagsmuni sína við slit félagsins. Aðgangur G yrði hins vegar að sæta þeim takmörkunum, sem um ræddi í 5. gr. laganna um takmarkanir á upplýsingarétti vegna einkahagsmuna. Að öllu virtu þóttu ekki efni til að fallast á það með ríkinu, að hagsmunir S og R af trúnaði um samninga þeirra þriggja á milli varðandi slit Í vægju þyngra á metum en þeir hagsmunir, sem meginreglu 3. gr. upplýsingalaga um aðgang almennings að gögnum væri ætlað að tryggja. Var krafa G því tekin til greina.

Dómur Hæstaréttar.

Mál þetta dæma hæstaréttardómararnir Hrafn Bragason, Gunnlaugur Claessen og Markús Sigurbjörnsson.

Áfrýjandi skaut málinu upphaflega til Hæstaréttar 4. október 1999. Ekki varð af fyrirhugaðri þingfestingu þess 10. nóvember 1999 og áfrýjaði hann á ný 17. sama mánaðar samkvæmt heimild í 4. mgr. 153. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála, sbr. 7. gr. laga nr. 38/1994. Hann krefst þess aðallega að felldur verði úr gildi úrskurður úrskurðarnefndar um upplýsingamál 1. október 1998, þar sem staðfest var ákvörðun utanríkisráðherra 10. júní sama árs um að neita áfrýjanda um aðgang að samkomulagi eigenda Íslenskra aðalverktaka sf. um úttekt

á eignum úr félaginu við slit þess og skiptingu þeirra sín á milli, svo og að utanríkisráðherra veiti honum aðgang að þessum gögnum. Til vara krefst áfrýjandi þess að sér verði veittur aðgangur að þeim hluta samkomulagsins, sem snýr að því hvaða eignir stefndi fékk í sinn hlut við slit félagsins. Í báðum tilvikum krefst áfrýjandi málskostnaðar í héraði og fyrir Hæstarétti.

Stefndi krefst þess að héraðsdómur verði staðfestur og áfrýjanda gert að greiða sér málskostnað fyrir Hæstarétti.

I.

Samkvæmt gögnum málsins átti stefndi 52% hlut í Íslenskum aðalverktökum sf., en aðrir eigendur voru Sameinaðir verktakar hf. og Reginn hf., sem áttu annars vegar 32% hlut og hins vegar 16%. Utanríkisráðherra fór með eignarhlut stefnda. Eigendurnir slitu sameignarfélaginu 31. maí 1997, en stofnuðu þann dag samnefnt hlutafélag, þar sem þeir lögðu fram sem hlutafé og framlag í varasjóð nokkuð af þeim eignum, sem áður tilheyrðu sameignarfélaginu. Samkvæmt stofnefnahagsreikningi hlutafélagsins mun eigið fé þess þá hafa numið 2.869.941.756 krónum. Stefndi kveður öðrum eignum sameignarfélagsins, sem hafi 31. desember 1996 verið að bókfærðu verði 1.165.245.811 krónur, hafa á hinn bóginn verið skipt á milli eigendanna í réttum hlutföllum við eignarhluta.

Áfrýjandi, sem starfaði sem blaðamaður við Viðskiptablaðið, óskaði eftir því við utanríkisráðuneytið 11. maí 1998 að sér yrðu veittar upplýsingar um hverjir hefðu gert samkomulag um skiptingu eigna Íslenskra aðalverktaka sf. á árinu 1997, svo og að afhent yrði afrit samninga um þetta efni ásamt sundurliðuðum upplýsingum um eignir, sem eigendur fengu í sinn hlut, og bókfært verð þeirra. Ennfremur var óskað eftir afriti af öllum fréttatilkynningum, sem ráðuneytið hafði látið frá sér fara af þessu tilefni. Í bréfi ráðuneytisins til áfrýjanda 10. júní 1998 var veitt svar við fyrstu spurningunni, sem getið er hér að framan, og því fylgdi einnig afrit fréttatilkynningar, sem gefin var út um slit sameignarfélagsins og stofnun hlutafélagsins. Þá var og skýrt á áðurgreindan hátt frá heildarandvirði eigna, sem eigendur sameignarfélagsins annars vegar lögðu hlutafélaginu til við stofnun þess og hins vegar skiptu á milli sín við félagsslitin, en um þessar síðarnefndu eignir var sérstaklega tekið fram að ekki hafi verið litið svo á að þær tengd-

ust beint verktakastarfsemi. Með því að aðrir en stefndi ættu hér hlut að máli taldi ráðuneytið sér á hinn bóginn ekki fært með vísan til 5. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996 að afhenda áfrýjanda „gögn eða samninga um fjárhags- og viðskiptaleg málefni eigenda sameignarfélagsins“, eins og sagði í bréfinu.

Áfrýjandi skaut þessari ákvörðun utanríkisráðuneytisins til úrskurðarnefndar um upplýsingamál, sem starfar samkvæmt ákvæðum V. kafla upplýsingalaga. Í bréfum til utanríkisráðuneytisins 3. og 10. september 1998, sem lögð voru fyrir nefndina, lýstu Sameinaðir verktakar hf. og Reginn hf. sig andvíga því að áfrýjandi fengi upplýsingarnar, sem hann leitaði eftir. Í því sambandi vísuðu þeir einkum til þess að svörin, sem ráðuneytið hafði veitt áfrýjanda 10. júní 1998, væru nægjanleg. Auk þess var í bréfi Regins hf. meðal annars bent á að umrædd gögn vörðuðu mikilvæga fjárhags- og viðskiptahagsmuni félagsins, því þar kæmu fram fjárhæðir, sem eigendurnir hefðu lagt til grundvallar í viðskiptum sínum, en upplýsingar um þær gætu orðið til að veikja samningsstöðu félagsins við sölu eigna, sem það fékk í sinn hlut við slit Íslenskra aðalverktaka sf. Í úrskurði nefndarinnar 1. október 1998 var staðfest ákvörðun ráðuneytisins um að neita áfrýjanda um aðgang að fyrrnefndum gögnum. Höfðaði áfrýjandi málið 22. sama mánaðar til að fá þeirri niðurstöðu hnekkt.

Gögn, sem áfrýjandi leitar aðgangs að, hafa verið lögð fyrir Hæstarétt í trúnaði.

II.

Með vísan til forsendna hins áfrýjaða dóms verður staðfest sú niðurstaða hans að áfrýjandi beini kröfum sínum réttilega að stefnda.

Eins og fyrr greinir voru stefndi, Sameinaðir verktakar hf. og Reginn hf. eigendur að Íslenskum aðalverktökum sf. Vegna eignarhluta þessara tveggja einkaaðila í sameignarfélaginu getur ákvæði 3. gr. upplýsingalaga aðeins náð til upplýsinga um félagið að því er varðar atriði, sem snúa beinlínis að gerðum stefnda sem eins af eigendum þess, sbr. 1. mgr. 1. gr. laganna. Meðal þess, sem slíkar upplýsingar geta lotið að, er hvernig stefndi fór með hagsmuni sína við slit félagsins. Ekki verður fengin viðhlítandi mynd af meðferð þeirra hagsmuna nema með upplýsingum um samninga stefnda við fyrrum sameigendur sína. Einkaaðilarnir, sem þar eiga í hlut, hafa eins og áður segir lagst

gegn því að áfrýjandi fái aðgang að gögnum um þetta efni. Verður því sá aðgangur hans að sæta þeim takmörkunum, sem um ræðir í 5. gr. upplýsingalaga, en ákvæði 3. töluliðar 6. gr. laganna eiga hér ekki við.

Þegar metið er hvort gögnin, sem áfrýjandi leitar aðgangs að, varði í skilningi 5. gr. upplýsingalaga mikilvæga fjárhags- eða viðskiptahagsmuni Sameinaðra verktaka hf. og Regins hf., sem sanngjarnt er og eðlilegt að leynt fari, verður að líta til þess að stefndi hefur nú þegar greint áfrýjanda frá bókfærðu heildarandvirði eignanna, sem var skipt á milli hans og nefndra félaga við slit Íslenskra aðalverktaka sf., svo og að skiptingin hafi ráðist af nánar tilgreindum eignarhlutföllum þeirra þriggja. Stefndi hefur einnig skýrt áfrýjanda frá því að þessar eignir hafi ekki þótt standa í beinum tengslum við verktakastarfsemi. Í málinu hefur ekki komið sérstaklega fram að hverju starfsemi Sameinaðra verktaka hf. beinist nú, en fyrir liggur hins vegar að Reginn hf. hafi að minnsta kosti frá árinu 1997 verið eignarhaldsfélag í eigu Landsbanka Íslands hf. Samkvæmt gögnum málsins hefur Reginn hf. þegar selt að minnsta kosti einhverjar þeirra eigna, sem komu í hlut félagsins við slit Íslenskra aðalverktaka sf. Að því leyti, sem aðrar þeirra kunna enn að vera í eigu Regins hf., geta upplýsingar um verðmat þeirra í samningum á fyrri hluta árs 1997 engu raunverulegu máli skipt ef leitast er við að koma þeim nú í verð. Þegar allt þetta er virt eru ekki efni til að fallast á með stefnda að hagsmunir Sameinaðra verktaka hf. og Regins hf. af trúnaði um samninga þeirra þriggja á milli varðandi slit Íslenskra aðalverktaka sf. vegi þyngra á metum en þeir hagsmunir, sem meginreglu 3. gr. upplýsingalaga um aðgang almennings að gögnum er ætlað að tryggja. Samkvæmt því verður aðalkrafa áfrýjanda tekin til greina.

Eftir þessum úrslitum málsins verður stefndi dæmdur til að greiða áfrýjanda málskostnað í héraði og fyrir Hæstarétti, sem er ákveðinn í einu lagi eins og í dómsorði greinir.

Dómsorð:

Felldur er úr gildi úrskurður úrskurðarnefndar um upplýsingamál 1. október 1998, þar sem staðfest var ákvörðun utanríkisráðherra 10. júní sama árs um að neita áfrýjanda, Garðari Erni Úlfarssyni, um aðgang að samkomulagi eigenda Íslenskra aðalverktaka sf. um úttekt á eignum úr félaginu við slit þess og skiptingu

þeirra sín á milli. Stefnda, íslenska ríkinu, er skylt að veita áfrýjanda aðgang að gögnum um það efni.

Stefndi greiði áfrýjanda samtals 400.000 krónur í málskostnað í héraði og fyrir Hæstarétti.

Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur 15. júlí 1999.

Mál þetta er höfðað með stefnu birtri 22. október 1998. Stefnandi er Garðar Örn Úlfarsson, kt. 281062-4849, Kringlunni 61, Reykjavík.

Stefndi er íslenska ríkið.

Stefnandi gerir þær dómkröfur að felldur verði úr gildi úrskurður úrskurðarnefndar um upplýsingamál frá 1. október 1998 í málinu nr. 58/1998, þar sem stefnanda er synjað um aðgang að samkomulagi eigenda um úttekt á eignum úr sameignarfélaginu Íslenskir aðalverktakar sf. og um skiptingu þeirra sín á milli og jafnframt að ógilt verði ákvörðun utanríkisráðuneytisins um sama efni, sbr. bréf ráðuneytisins dags. 10. júní 1998. Auk þess er þess krafist að í dómi verði fallist á þá kröfu stefnanda að utanríkisráðuneytið veiti honum aðgang að gögnum um eignir sem eigendur Íslenskra aðalverktaka sf. tóku út úr félaginu og skiptu með sér við slit þess.

Þá er jafnframt krafist málskostnaðar að mati dómsins.

Stefndi krefst sýknu og málskostnaðar að mati dómsins.

Málsatvik.

Með bréfi til utanríkisráðuneytisins dagsettu 11. maí 1997 óskaði stefnandi eftir afriti af samningi eða samningum um skiptingu eigna Íslenskra aðalverktaka sf. við slit þess. Jafnframt óskaði stefnandi eftir sundurliðuðum upplýsingum um hvaða eignir hefðu komið í hlut hvers. Íslenskum aðalverktökum sf. var slitið 31. maí 1997. Þá fór íslenska ríkið með 52% eignarhlut í félaginu en aðrir eigendur voru Sameinaðir verktakar hf. með 32% og Reginn hf. með 16%. Utanríkisráðuneytið fór með hlut íslenska ríkisins.

Utanríkisráðuneytið svaraði stefnanda með bréfi dags. 10. júní 1998. Þar kemur fram að eigendur hafi við slit á félaginu tekið út eignir er numu kr. 1.165.245.811,- samkvæmt bókfærðu verði í ársreikningum félagsins 31. desember 1996 og skipt þeim eignum með sér í samræmi við eignarhlut sinn. Þær eignir sem eftir hafi verið hafi þessir sömu aðilar lagt fram sem hlutafé og varasjóð Íslenskra aðalverktaka hf. Með hliðsjón af því að um hafi verið að ræða þrjá aðila sem átt hafi mismunandi hagsmuna að gæta synjaði ráðuneytið hins vegar að veita frekari upplýsingar eða gögn með vísan til 5. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996.

Stefnandi kærði þessa ákvörðun utanríkisráðuneytisins til úrskurðarnefndar um upplýsingamál með bréfi dags. 21. ágúst 1998. Í kæru stefnanda kemur fram að kæran snúist um þá ákvörðun ráðuneytisins að hafna því að veita upplýsingar um þá samninga er eigendur Íslenskra aðalverktaka sf. gerðu sín á milli um að draga tilteknar eignir út úr fyrirtækinu og skipta þeim á milli eigenda. Í kæru stefnanda er þeirri skoðun lýst að 5. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996 geti ekki átt við í máli þessu. Í kærunni er gerð sú krafa að ráðuneytið veiti allar þær upplýsingar sem beðið er um.

Í umsögn utanríkisráðuneytisins sem dags. er þann 20. september 1998 segir orðrétt: „Utanríkisráðuneytið ítrekar þá afstöðu er fram kemur í meðfylgjandi bréfi ráðuneytisins 10. júní sl. að beiðni kæranda um aðgang að gögnum fellur utan 3. gr. upplýsingalaga með því að gögn þessi eru undanþegin upplýsingarétti, þar sem þau varða mikilvæga fjárhags- og viðskiptahagsmuni Íslenskra aðalverktaka hf., sbr. 5. gr. laganna". Með bréfi ráðuneytisins fylgdu hjálögð bréf Regins hf. og Sameinaðra verktaka hf. þar sem vísað er til afstöðu ráðuneytisins. Jafnframt fór ráðuneytið fram á að kæru stefnanda yrði vísað frá þar sem kærufrestur hafi verið liðinn er kæran var lögð fram. Því hafnaði úrskurðarnefndin þar sem ráðuneytið hafði ekki gætt að leiðbeiningarskyldu sinni um kærufrest, sbr. 20. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Að öðru leyti hafnaði úrskurðarnefndin með hliðsjón af 5. gr. upplýsingalaga kröfum stefnanda með vísan til þess að það kynni að skaða mikilvæga fjárhags- og viðskiptahagsmuni þeirra tveggja hlutafélaga, sem stóðu að umræddum samningum, ef almenningur fengi upplýsingar um hvaða eignir þau fengu í sinn hlut við slit á sameignarfélaginu, hvert hafi verið umsamið verðmæti þeirra og hvert bókfært verð þeirra í reikningum félagsins. Jafnframt kemur fram í niðurstöðum úrskurðarnefndarinnar að sömu sjónarmið eigi við um þær upplýsingar sem ríkið fékk í sinn hlut, sbr. 3. tl. 6. gr. upplýsingalaga.

Niðurstaða úrskurðarnefndar um upplýsingamál hljóðar svo:

„1.

Eins og gerð er grein fyrir í kaflanum um kæruefni hér að framan var mál þetta kært með bréfi kæranda, dagsettu 21. ágúst sl. Samkvæmt 1. mgr. 16. gr. upplýsingalaga byrjar kærufrestur að líða þegar þeim, sem farið hefur fram á aðgang að gögnum, er tilkynnt synjun stjórnvalds. Bréf utanríkisráðuneytisins til kæranda er dagsett 10. júní sl. Samkvæmt því var liðinn sá 30 daga kærufrestur, sem tiltekinn er í 1. mgr. 16. gr. upplýsingalaga, þegar mál þetta var borið skriflega undir úrskurðarnefnd.

Í 1. tölul. 28. gr. stjórnsýslulaga segir að vísa skuli kæru frá, sem borist hefur að liðnum kærufresti, nema afsakanlegt verði talið að hún hafi ekki borist fyrr.

Ekki verður séð að ráðuneytið hafi veitt kæranda leiðbeiningar um kærufrest skv. 1. mgr. 16. gr. upplýsingalaga sem henni var þó skylt að gera skv. 2. tölul. 2. mgr. 20. gr. stjórnsýslulaga. Af þessum sökum telur úrskurðarnefnd ekki rétt að vísa kærunni frá þótt hún hafi borist of seint enda var ekki liðinn sá almenni kærufrestur sem mælt er fyrir um í 1. mgr. 27. gr. stjórnsýslulaga.

2.

Hinn 31. maí 1997, sama dag og sameignarfélaginu Íslenskir aðalverktakar sf. var slitið og nýtt samnefnt hlutafélag stofnað, var gert sérstakt samkomulag milli eigenda sameignarfélagsins, þ.e. utanríkisráðherra f.h. íslenska ríkisins, Sameinaðra verktaka hf. og Regins hf., um úttektir eigendanna úr félaginu yfir höfuðstól. Í samkomulagi þessu koma fram þær upplýsingar, sem kærandi hefur samkvæmt framansögðu óskað eftir, en ráðuneytið synjað að láta honum í té.

Tveir af eigendum Íslenskra aðalverktaka sf. voru hlutafélög og teljast þau, ásamt sameignarfélaginu sjálfu, einkaaðilar í skilningi 5. gr. upplýsingalaga. Í þeirri lagagrein segir orðrétt: „Óheimilt er að veita almenningi aðgang að gögnum um einka- eða fjárhagsmálefni einstaklinga sem sanngjarnt er og eðlilegt að leynt fari, nema sá samþykki sem í hlut á. Sömu takmarkanir gilda um aðgang að gögnum er varða mikilvæga fjárhags- eða viðskiptahagsmuni fyrirtækja og annarra lögaðila.“ Í athugasemdum með frumvarpi til upplýsingalaga er niðurlag þessa ákvæðis skýrt svo að með því sé m.a. átt við „viðkvæmar upplýsingar um rekstrar- eða samkeppnisstöðu svo og aðra mikilvæga viðskiptahagsmuni“ fyrirtækja og annarra lögaðila.

Með skírskotun til þess, sem að framan greinir, er það álit úrskurðarnefndar að það kynni að skaða mikilvæga fjárhags- og viðskiptahagsmuni þeirra tveggja hlutafélaga, sem stóðu að umræddu samkomulagi, ef almenningur fengi aðgang að upplýsingum um það hvaða eignir þau fengu í sinn hlut við slit á sameignarfélaginu, hvert hafi verið umsamið verðmæti þeirra og hvert bókfært verð þeirra í reikningum félagsins. Í því sambandi skal sérstaklega bent á að það, sem fram kemur í fyrrgreindri umsögn Regins hf. til utanríkisráðuneytisins, að það kynni að skaða samningsstöðu félagsins við endursölu á eignunum á almennum markaði ef umbeðnar upplýsingar væru á almannavitorði. Þótt ráðuneytið hafi ekki á því byggt, hvorki í svarbréfi sínu til kæranda né í umsögn sinni til úrskurðarnefndar, er það álit hennar að sömu sjónarmið eigi við um upplýsingar um þær eignir sem íslenska ríkið fékk í sinn hlut samkvæmt samkomulaginu, sbr. 3. tölul. 6. gr. upplýsingalaga.

Samkvæmt þessu ber að staðfesta þá ákvörðun ráðuneytisins að synja kæranda um aðgang að þessum upplýsingum.

Úrskurðarorð:

Staðfest er sú ákvörðun utanríkisráðuneytisins að synja kæranda, Garðari Erni Úlfarssyni, um aðgang að samkomulagi eigenda um úttekt á eignum úr sameignarfélaginu Íslenskir aðalverktakar sf. og skiptingu þeirra sín á milli."

Þar sem úrskurðurinn féll á þennan veg og stefnandi er ekki sáttur við niðurstöðuna telur hann málshöfðun þessa nauðsynlega.

Málsástæður.

Stefnandi byggir á því að hann hafi rétt til aðgangs að ofangreindum upplýsingum á grundvelli 3. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996 og að ekki sé hægt að hafna kröfu hans um upplýsingarnar á grundvelli 5. gr. og 6. gr. upplýsingalaga.

Þeirri túlkun nefndarinnar að það kynni að skaða mikilvæga fjárhags- og viðskiptahagsmuni þeirra tveggja hlutafélaga sem stóðu að umræddu samkomulagi ef almenningur fengi aðgang að upplýsingum um hvaða eignir þau fengu í sinn hlut við slit á sameignarfélaginu hafnar stefnandi alfarið. Við skýringu á umræddu lagaákvæði telur stefnandi að hafa verði í huga þegar metið er hvort um mikilvæga viðkvæma fjárhags- eða viðskiptahagsmuni er að ræða hvort aðili geti skaðast í viðskiptum og þá með tilliti til samkeppnissjónarmiða. Þ.e.a.s. meginatriðið sé að stjórnvöld tryggi að lögaðilar þurfi ekki að sætta sig við að gefnar séu viðkvæmar fjárhagslegar upplýsingar sem nýst geti samkeppnisaðilum eða geti skaðað aðilann á samkeppnismarkaði. Í athugasemdum um ákvæði þetta í frumvarpi til upplýsingalaga séu tekin dæmi af mikilvægum hagsmunum af þessu tagi og sé þar talað um framleiðslu- og viðskiptaleyndarmál og um upplýsingar um samkeppnisstöðu. Einnig bendir stefnandi sérstaklega á þá áherslu sem lögð sé á orðið „mikilvæga" í lagagreininni. Ljóst sé af því að hagsmunirnir þurfi að vera mikilvægir og mikilvægi þeirra hljóti að vegast á við mikilvægi þess að upplýsingaréttur almennings sé virtur.

Stefnandi bendir á máli sínu til stuðnings að slit á félaginu Íslenskir aðalverktakar sf. séu um garð gengin. Fyrrverandi eignaraðilar þess séu í verktakastarfsemi sem eigi ekkert skylt við þá aðstöðu sem Íslenskir aðalverktakar sf. bjuggu við. Félagið hafi á sínum tíma verið í einokunaraðstöðu sem íslensk stjórnvöld hafi tryggt því. Þeir hagsmunir sem fyrrverandi eigendur hafi af því að koma í veg fyrir að almenningur fái nánar upplýsingar um verðmæti þau sem einokunaraðstaðan færði þeim séu ekki hagsmunir sem verndaðir séu í nefndum lagaákvæðum, eigi ekkert skylt við samkeppnissjónarmið þau sem að ofan er lýst og voru aflvaki þess að umrædd lagaákvæði voru sett er takmarka upplýsingarétt almennings og geti ekki talist „mikilvægir". Í þessu sambandi bendir stefnandi sérstaklega á þá staðreynd, sem greint er frá í bréfi utanríkis-

ráðuneytisins, sem dagsett er 10. júní 1998, að eignirnar sem eigendur Íslenskra aðalverktaka sf. skiptu á milli sín hafi verið eignir sem aðilar hafi verið sammála um að tengdust ekki beint verktakastarfsemi og hafi því ekki þjónað hinu nýja hlutafélagi sem verktakafyrirtæki.

Í úrskurði úrskurðarnefndarinnar sé sérstaklega bent á það sem fram komi í umsögn Regins hf. til utanríkisráðuneytisins, að það kynni að skaða samningsstöðu félagsins við endursölu á eignunum á almennum markaði ef umbeðnar upplýsingar væru á almannavitorði. Þessari skýringu hafnar stefnandi sem fráleitri. Eignir seljist samkvæmt lögmálum markaðarins um framboð og eftirspurn og ef eftirspurn sé eftir þeim eignum sem um ræðir hafa upplýsingar um tilurð þeirra ekkert með verðmæti þeirra að gera. Stefnandi bendir á að þær upplýsingar, sem farið er fram á að veittar verði, séu sambærilegar þeim upplýsingum sem hefð sé fyrir að fram komi í ársreikningum fyrirtækja samkvæmt góðri reikningsskilavenju. T.d. upplýsingar um bókfært verð fasteigna og annarra fastafjármuna. En upplýsingar af því tagi gefi oft ekki rétta mynd af markaðsvirði viðkomandi eigna.

Í úrskurði nefndarinnar komi fram að sömu sjónarmið eigi við um þær eignir sem íslenska ríkið fékk í sinn hlut, sbr. 6. gr. upplýsingalaga. Þessari skoðun hafnar stefnandi alfarið. Enn fráleitara sé að 3. tl. 6. gr. geti verið grundvöllur þess að stefnanda sé synjað um upplýsingar um eignarhlut ríkisins en að 5. gr. komi í veg fyrir að veittar séu upplýsingar um eignir sem komu í hlut félaganna tveggja. Í athugasemdum með frumvarpi til upplýsingalaga komi greinilega fram að 3. tl. 6. gr. upplýsingalaga verði ekki beitt þegar hið opinbera starfar í skjóli einkaréttar eða einokunar né heldur ef opinber aðili er einn um rekstur.

Stefnandi leggur áherslu á að með setningu upplýsingalaga nr. 50/1996 hafi verið lögfest sú meginregla að stjórnvöldum sé skylt að veita almenningi aðgang að gögnum er varða tiltekið mál. Öll lagaákvæði er gangi gegn þessari meginreglu og takmarki þannig þennan lögbundna rétt almennings beri að skýra þröngt í samræmi við almennar lögskýringarreglur.

Málskostnaðarkröfu stefnanda styður hann við XXI. kafla laga nr. 91/1991.

Stefndi byggir á því að sýkna beri vegna aðildarskorts, enda sé rétt að málsókn um viðurkenningu á afhendingu gagna sé beint að Íslenskum aðalverktökum hf. Vísað er til 2. mgr. 16. gr. laga nr. 91/1991, en stefndi sé nú í minnihluta eignaraðila. Burtséð frá gildi úrskurðar úrskurðarnefndar og ákvörðun ráðuneytisins sé stefnanda allt að einu nauðsynlegt að hafa uppi í dómsmáli þessu kröfu um afhendingu gagna svo sem hann hefur gert. Stefndi geti hins vegar sem einn hluthafa ekki átt aðild að slíkri kröfu. Jafnframt er bent á að frávísun kunni að varða að sameigendum Íslenskra aðalverktaka sf. á sínum tíma, þ.e. Regin hf. og Sameinuðum verktökum hf., er ekki stefnt í máli þessu ásamt stefnda. Varði það frávísun án kröfu, sbr. 18. gr. laga nr. 91/1991.

Stefndi byggir á því að sýkna beri af öllum kröfum stefnanda þegar af þeirri ástæðu að upplýsingalög nr. 50/1996 taki ekki til annars en sem varðar stjórnsýslu ríkis eða sveitarfélaga, sbr. 1. gr. laganna. Þannig gildi lögin ekki um einkaaðila, þótt þeir séu í opinberri eigu og varði umbeðin gögn og upplýsingar starfsemi einkaaðila. Sameignarfélagið Íslenskir aðalverktakar hafi aðeins að hluta til verið í eigu ríkisins og sé ríkið nú aðeins hluthafi að hlutafélaginu. Sé sú ein undantekning frá 1. mgr. 1. gr. greindra laga að lögin geti náð til starfsemi einkaaðila að því leyti sem þeim hefur verið falið vald til að taka ákvarðanir um rétt eða skyldu. Hvorki sameignarfélaginu né hlutafélaginu Íslenskum aðalverktökum hafi verið falið opinbert vald. Vísað er til athugasemda með frumvarpi sem varð að upplýsingalögum um skýringu á l. gr. Beri þegar af þessum ástæðum að sýkna stefnda af öllum kröfum stefnanda og er því ekkert tilefni til að hrófla við niðurstöðu úrskurðarnefndar um upplýsingamál sem krafist er ógildingar á.

Verði ekki á framangreint fallist byggir stefndi á því að gögn þau sem stefnandi óskaði eftir aðgangi að frá utanríkisráðuneyti séu utan gildissviðs 3. gr. upplýsingalaga. Svo sem fram kemur í úrskurði úrskurðarnefndar um upplýsingamál hafi verið gert sérstakt samkomulag milli eigenda sameignarfélagsins Íslenskra aðalverktaka sf. um úttektir þeirra úr félaginu. Tveir af eigendum sameignarfélagsins hafi verið hlutafélög sem ásamt félaginu sjálfu teljist einkaaðilar í skilningi 5. gr. upplýsingalaga. Sé samkvæmt ákvæðinu óheimilt að veita almenningi aðgang að gögnum um einka- eða fjárhagsmálefni einstaklinga sem sanngjarnt er og eðlilegt að leynt fari, nema sá samþykki sem í hlut á. Komi fram í ákvæðinu að sömu takmarkanir gildi um aðgang að gögnum sem varði mikilvæga fjárhags- eða viðskiptahagsmuni fyrirtækja og annarra lögaðila. Í greinargerð með frumvarpi er varð að upplýsingalögum sé niðurlagsákvæði þetta skýrt svo að með því sé meðal annars átt við viðkvæmar upplýsingar um rekstrar- eða samkeppnisstöðu svo og aðra mikilvæga viðskiptahagsmuni fyrirtækja og annarra lögaðila.

Svo sem fram komi í málsgögnum hafi utanríkisráðuneyti leitað eftir afstöðu þeirra tveggja hlutafélaga sem ásamt stefnda stóðu að sameignarfélaginu Íslenskir aðalverktakar sf. Í bréfi Regins hf., dagsettu 3. september 1998, komi fram það álit stjórnarformanns að af hálfu félagsins væri litið svo á að umbeðin gögn vörðuðu mikilvæga fjárhags- og viðskiptahagsmuni þess. Hafi meðal annars verið tilfærð þau rök að með því að láta upplýsingarnar í té væri vegið að samningsstöðu félagsins við endursölu eigna á almennum markaði og með sama hætti kynnu þær umsömdu fjárhæðir sem sameigendur urðu sammála um vegna einstakra eigna sem hluta af heildaruppgjöri að hafa áhrif á viðskiptahagsmuni annarra eignaraðila að umræddum eignum. Í bréfi Sameinaðra verktaka hf., dagsettu 10. september 1998, komi fram að stjórn félagsins hefði fjallað um málið

á fundi þann 7. sama mánaðar og tekið undir sjónarmið ráðuneytisins í bréfi þess frá 10. júní 1998. Teldi stjórnin ekki ástæðu til að veita frekari upplýsingar um málið en þegar hefðu verið veittar. Í málinu liggi þannig fyrir gögn til stuðnings þeirri eindregnu afstöðu þeirra tveggja hlutafélaga sem aðild áttu að sameignarfélaginu Íslenskir aðalverktakar sf. að um væri að ræða viðkvæma fjárhags- og viðskiptahagsmuni þeirra. Stefndi telur engin efni til að hnekkja því mati og telur fyrir sitt leyti að umbeðin gögn varði mikilvæga fjárhags- og viðskiptahagsmuni sem sanngjarnt sé og eðlilegt að leynt fari. Liggi því fyrir að þeir aðilar sem í hlut eiga hafi lýst sig andsnúna því að umbeðin gögn verði veitt og því ekki uppfyllt skilyrði 5. gr. upplýsingalaga um að hlutaðeigandi samþykki. Beri að virða sjónarmið greindra félaga og það mat þeirra að tjón geti hlotist af opinberun umbeðinna upplýsinga.

Stefndi kveðst því byggja sýknukröfu sýna á skýru orðalagi 5. gr. upplýsingalaga, lögskýringargögnum til túlkunar á gildissviði ákvæðisins og ennfremur er vísað til 6 gr. upplýsingalaga, einkum 3. töluliðar.

Stefndi telur engu breyta þótt slit á sameignarfélaginu séu um garð gengin. Hagsmunir sem felist í fjárhag, viðskiptum og samkeppnisstöðu einkaaðila séu ekki háðir sérstökum tímatakmörkunum, heldur séu þeir virkir og verndaðir af ákvæði 5. gr. upplýsingalaga. Það sé mat umræddra félaga og stefnda að fjárhags- og viðskiptahagsmunir þeir sem um ræðir teljist mikilvægir og hefur stefnandi í engu hnekkt því mati, burtséð frá því í hvaða tengslum við starfsemi félaganna upplýsingarnar varða og um hvaða eignir að ræða eða færslur um þær í ársreikningi. Myndi ákvæði nefndrar 5. gr. missa marks ef fallist yrði á kröfur stefnanda í málinu. Séu engin tilefni til að skýra ákvæði 5. gr. þröngt.

Stefndi mótmælir því að Íslenskir aðalverktakar sf. hafi starfað á einokunarmarkaði. Ekkert sérleyfi eða einkaleyfi hafi helgað félaginu einokunaraðstöðu. Hafi Íslenskir aðalverktakar sótt um og verið tilnefndir af hálfu stefnda sem verktakar til ákveðinna verka fyrir varnarliðið, til eins árs í senn. Stóð sameignarfélagið ekki eitt að slíkum tilnefningum til verktöku fyrir varnarliðið. Hlutafélagið sé nú skráð á Verðbréfaþing Íslands og starfi að margs konar verkefnum, meðal annars alhliða verktakastarfsemi á Íslandi og erlendis, kaupum og sölum eigna, útleigu, efnissölu og efnisvinnslu auk reksturs fasteigna og lánastarfsemi. Hafi félagið nú verið tilnefnt til verktöku fyrir varnarliðið árið 1999 og fyrirheit gefin um að framhald verði þar á til ársins 2003. Hagsmunir félagsins og eigenda fyrrum sameignarfélagsins af því að umbeðin gögn komi ekki fyrir almenningssjónir séu virkir nú sem fyrr.

Af framansögðu telur stefndi að sýkna beri hann af öllum kröfum stefnanda, þannig að úrskurður úrskurðarnefndar um upplýsingamál frá 1. október 1998 í málinu nr. 58/1998 verði látinn óhaggaður standa svo og ákvörðun stefnda í

bréfi, dags. 10. júní 1998. Jafnframt verði sýknað af kröfu stefnanda um að stefndi veiti aðgang að gögnum um eignir sem eigendur Íslenskra aðalverktaka sf. tóku út úr félaginu og skiptu með sér við slit þess.

Til stuðnings kröfum um málskostnað er vísað til XXI. kafla laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

Niðurstaða.

Stefnandi beinir kröfum sínum að stjórnvaldi því sem hefur gögn þau undir höndum sem krafist er aðgangs að og málið er því réttilega höfðað og ekki efni til frávísunar þess.

Samkvæmt 1. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996 taka lögin til stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga og ennfremur til starfsemi einkaaðila að því leyti sem þeim hefur verið falið opinbert vald til að taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna.

Gögn þau sem stefnandi krefst aðgangs að snerta samkomulag á sviði einkaréttar á milli tveggja einkaaðila, Sameinaðra verktaka hf. og Regins hf. annars vegar og ríkisins hins vegar er eignir voru teknar út úr fyrirtækinu Íslenskir aðalverktakar sf. og skipt á milli þessara þriggja aðila. Samkomulag þetta varðar meðferð á eignum ríkisins og hvað þá meðferð snertir fellur málið undir upplýsingalög nr. 50/1996, sbr. athugasemdir við 1. gr. þeirra sem fram koma í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 50/1996.

Stefnandi krefst hér aðgangs að gögnum sem snerta einkaaðila sem, eins og að ofan greinir, hafa gert samkomulag við ríkið á sviði einkaréttar um tiltekna ráðstöfun eigna. Að svo miklu leyti sem gögnin varða einkaaðila þessa þykja ákvæði 5. gr. laganna girða fyrir það að umbeðnar upplýsingar verði veittar enda liggur fyrir að aðilar eru því andvígir og telja það geta valdið sér tjóni að upplýsingar þessar verði birtar. Er það og enda álit dómsins, sem kynnt hefur sér umrædd gögn, að það kynni að valda fyrirtækjunum tjóni ef upplýsingar um það hvaða eignir þau fengu í sinn hlut við slit á sameignarfélaginu, hvert hafi verið umsamið verðmæti þeirra og hvert bókfært verð þeirra í reikningum félagsins, yrðu birtar.

Í málatilbúnaði aðila er ekki að því vikið og engar kröfur á því reistar að ákvæði 7. gr. upplýsingalaga heimili aðgang að hluta samkomulags þessa og því ekki þörf á að fjalla um það atriði frekar hér.

Samkvæmt þessu verður stefndi sýknaður af öllum kröfum stefnanda en rétt þykir að málskostnaður falli niður.

Allan V. Magnússon héraðsdómari kvað upp dóminn.

D ó m s o r ð :

Stefndi, utanríkisráðherra, skal sýkn af kröfum stefnanda, Garðars Arnar Úlfarssonar.

Málskostnaður fellur niður.
