

## **D Ó M U R**

**Héraðsdóms Reykjavíkur 27. apríl 2007 í máli nr. E-7407/2006:**

**Eignarhaldsfélagið Portus hf.**

**Reykjavíkurborg**

**Ríkiskaup**

*(Daniel Isebarn Ágústsson hdl.)*

**gegn**

**Eignarhaldsfélaginu Fasteign hf.**

**Klasa hf.**

*(Hanna Lára Helgadóttir hrl.)*

Mál þetta, sem dómtekið var 26. mars sl., var höfðað 2. nóvember 2006 af Eignarhaldsfélaginu Portus hf., Austurstræti 17, Reykjavíkurborg, Ráðhúsinu, og Ríkiskaupum, Borgartúni 7c, öllum í Reykjavík, á hendur Eignarhaldsfélaginu Fast eign ehf. og Klasa hf., báðum að Pósthússtræti 7, Reykjavík.

Stefnendur krefjast þess að úrskurður úrskurðarnefndar um upplýsingamál í máli nr. A-233/2006 verði ógiltur. Þá krefjast stefnendur málskostnaðar úr hendi stefndu samkvæmt málskostnaðarreikningi.

Stefndu krefjast sýknu af kröfum stefnenda og málskostnaðar úr hendi stefnenda samkvæmt mati dómsins.

### **Yfirlit málsatvika og ágreiningsefna**

Í apríl 2003 var félagið Austurhöfn-TR ehf. stofnað sem er í eigu íslenska ríkisins og stefnanda Reykjavíkurborgar. Tilgangur þess var að undirbúa byggingu tónlistarhúss og ráðstefnumiðstöðvar á austurbakka Reykjavíkurhafnar. Stefnandi Ríkiskaup óskaði fyrir hönd félagsins eftir þátttakendum í forvali þar sem fyrirhugað var að efna til samningskaupa um veitingu sérleyfis til að byggja, eiga og reka framangreind mannvirki sem Austurhöfn-TR ehf. hefði kauprétt á. Að loknu forvali ákvað Austurhöfn-TR ehf. að ganga til samninga við stefnanda Eignarhaldsfélagið Portus hf. og var samningur undirritaður milli þeirra 9. mars 2006.

Lögmaður stefndu óskaði eftir því með bréfum til stefnenda, Reykjavíkurborgar og Ríkiskaupa, 16. sama mánaðar að fá afrit af samningnum en því var synjað með

bréfum þessara stefnenda 22. mars og 2. apríl sama ár. Lögmaður stefndu kærði synjunina til úrskurðarnefndar um upplýsingamál 19. apríl s.á. Nefndin kvað upp úrskurð 27. september s.á., en með honum var þessum stefnendum gert skylt að veita stefndu aðgang að samningnum að undanskildum upplýsingum sem fram koma í tilgreindum köflum og ákvæðum samningsins eins og fram kemur í úrskurðinum.

Stefnendur telja úrskurðinn ólögmetan og krefjast þess í málinu að hann verði felldur úr gildi. Þeir telja að í samningnum komi fram upplýsingar um atvinnu- og viðskiptaleyndarmál stefnanda Eignarhaldsfélagsins Portus hf., auk þess sem þar sé að finna ýmsar upplýsingar er varði mikilvæga fjárhags- og viðskiptahagsmuni sam starfsaðila þessa stefnanda, svo sem hönnuða og listamanna. Stefnandi Portus hf. hafi skuldbundið sig gagnvart samstarfsaðilum til þess að halda þeim upplýsingum leyndum. Krafa stefnenda um ógildingu byggist á því að samningurinn falli ekki undir gildissvið upplýsingalaga nr. 50/1996. Þá sé rökstuðningur fyrir tilteknum atriðum í niðurstöðu úrskurðarnefndarinnar um upplýsingamál ófullnægjandi. Verði ekki á þetta fallist er af hálfu stefnanda byggt á því að takmarkanir upplýsingalaga eigi við um samninginn og því hafi verið óheimilt að veita aðgang að honum eins og nefndin hafi gert með úrskurðinum. Í samningnum komi fram trúnaðarupplýsingar sem ekki sé samkvæmt lögnum heimilt að veita aðgang að.

Sýknukrafa stefndu er byggð á því að stefnandi Eignarhaldsfélagið Portus hf. hafi ekki verið aðili að kærú málinu sem var tilefni úrskurðarins, sem krafist er ógildingar á, en aðildarskortur leiði til sýknu. Einnig er byggt á því að úrskurðurinn hafi verið lögmetur. Hagsmunir stefndu sé mjög miklir af að fá upplýsingar um efni samnings milli Austurhafnar-TR ehf. og Eignarhaldsfélagsins Portus hf. þannig að hægt verði að fá úr því skorið hvort brotið hafi verið á stefndu. En þeir hafi verið aðilar að tilboðsgerð í samningskaupaferli sem Ríkiskaup hafi annast fyrir hönd Austurhafnar-TR ehf. sem íslenska ríkið ásamt stefnanda Reykjavíkurborg væru eig endur að. Úrskurðarnefnd um upplýsingamál hafi verið bær til að fjalla um kæru stefndu. Stefndu mótmæla því að ákvörðun nefndarinnar, um að veita beri stefndu aðgang að samningnum, sé andstæð upplýsingalögum eða að það skaði mikilvæga fjárhags- og viðskiptalega hagsmuni stefnanda Eignarhaldsfélagsins Portus hf.

### **Málsástæður og lagarök stefnenda**

Af hálfu stefnenda er málsatvikum lýst þannig að Austurhöfn-TR ehf. sé einkahlutafélag í eigu íslenska ríkisins og stefnanda Reykjavíkurborgar. Starfsemi félagsins sé lóða- og byggingarumsýsla, fjármögnun og sala fasteigna. Þegar félagið hafi fyrirhugað að óska eftir samningskaupum um veitingu sérleyfis til að byggja, eiga og reka tónlistarhús, ráðstefnumiðstöð og hótél, ásamt tilheyrandi bílastæðum við austurhöfnina í Reykjavík hafi félagið fengið liðsinni stefnanda Ríkiskaupa til að finna mögulega viðsemjendur. Að loknu forvali hafi Austurhöfn-TR ehf. ákveðið að ganga til samninga við Eignarhaldsfélagið Portus hf. og 9. mars 2006 hafi verið undirritaður samningur milli Austurhafnar-TR ehf. og stefnanda Portus hf. um byggingu framangreindra mannvirkja.

Í samningnum sé að finna upplýsingar um atvinnu- og viðskiptaleyndarmál stefnanda Portus hf., meðal annars upplýsingar um fjármögnun og ýmsar lausnir

sem feli í sér verðmæta þekkingu og séu afrakstur mikillar vinnu. Auk þess sé í samningnum að finna ýmsar upplýsingar, er varði mikilvæga fjárhags- og viðskiptahagsmuni samstarfsaðila Portus hf., svo sem hönnuða og listamanna. Þær upplýsingar varði þannig hagsmuni annarra aðila en Portus hf. og hafi félagið skuld bundið sig gagnvart samstarfsaðilum til þess að halda þeim upplýsingum leyndum.

Lögmaður stefndu hafi óskað eftir því, með bréfum til stefnenda, Reykjavíkurborgar og Ríkiskaupa, 16. mars 2006, að fá afrit af samningnum. Þessir stefnendur hafi synjað erindi lögmannsins með bréfum 22. mars og 2. apríl sama ár.

Með kærú 19. apríl s.á. hafi lögmaður stefndu kært synjanirnar til úrskurðarnefndar um upplýsingamál og 27. september s.á. hafi úrskurðarnefndin kveðið upp úrskurð í málinu nr. A-233/2006. Úrskurðarorðið sé svohljóðandi:

„Ríkiskaupum og Reykjavíkurborg er skylt að veita kærendum, Eignarhaldsfélaginu Fasteign hf. og Klasa hf., aðgang að samningi Austurhafnar-TR ehf. og Eignarhaldsfélagsins Portus ehf., dags. 9. mars 2005 [sic], að undanskildum upplýsingum er fram koma í eftirtöldum köflum og ákvæðum samningsins: 2.3.3, 2.4.3, 4.1.1.1, 4.1.2.2, 13.3.2, 13.3.3, 13.4, 13.6, 13.7 og 16.1.“

Með bréfum 2. október s.á. hafi stefnendur krafist þess að réttaráhrifum úrskurðarins yrði frestað og 18. október s.á. hafi úrskurðarnefndin kveðið upp úrskurð í málinu nr. A-233/2006B. Úrskurðarorðið sé svohljóðandi:

„Fallist er á frestun réttaráhrifa úrskurðar A-233/2006 enda beri Reykjavíkurborg og Ríkiskaup málið undir dómstóla innan sjö daga frá birtingu þessa úrskurðar og óski eftir því að það hljóti flýtimeðferð.

Kröfu Eignarhaldsfélagsins Portus ehf. er vísað frá.“

Aðild stefndu að málinu byggi stefnendur á dómvenju Hæstaréttar í dómum þar sem krafist sé ógildingar á úrskurði sjálfstæðrar kærufndar innan stjórnslunnar og vísi þar til dóma í Hæstaréttarmálunum nr. 431/2001, nr. 378/2001 og nr. 306/2001. Samkvæmt dómvenjunni teljist úrskurðarnefnd um upplýsingamál ekki hafa lögvarða hagsmuni af úrlausn dómsmálsins, þótt krafist sé ógildingar á úrskurði nefndarinnar. Því sé nefndinni ekki stefnt í máli þessu heldur eingöngu þeim sem hafi verið aðilar málsins hjá nefndinni og hafið það með kærú.

Úrskurðarnefnd um upplýsingamál hafi hafnað því að stefnandi Portus hf. gæti átt aðild að kröfu fyrir nefndinni um frestun réttaráhrifa úrskurðarins. Samkvæmt 1. mgr. 18. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996 geti stjórnvald krafist þess að úrskurðarnefnd um upplýsingamál fresti réttaráhrifum úrskurðar. Ákvæðið sé orðað á þennan veg þar sem krafa um gögn og upplýsingar samkvæmt lögumum beindist

ávallt að stjórnvöldum en ekki einkaaðilum. Þannig beinist úrskurður nefndarinnar um aðgang að upplýsingum ávallt að stjórnvaldi en aldrei einkaaðilum. Í langflestum tilvikum snúist mál hjá nefndinni um einstaklinga eða lögaðila, sem krefjast upplýsinga hjá stjórnvöldum, án þess að hagsmunir annarra einkaaðila komi þar við sögu. Ljóst sé hins vegar að í einstaka málum geti einkaaðilar haft mikla hagsmuni af úrskurði nefndarinnar og þar með úrlausn dómstóla í sama máli.

Stefnandi Portus hf. hafi beina og verulega hagsmuni af því að hnekkja úrskurði nefndarinnar. Þrátt fyrir að þessi stefnandi hafi ekki verið aðili að málinu hjá úrskurðarnefndinni uppfylli félagið aðildarskilyrði einkamálaréttarfars. Samningurinn, sem mál þetta lúti að, sé ekki við stefnendur, Ríkiskaup eða Reykjavíkurborg, heldur milli Austurhafnar-TR ehf. og stefnanda Portus hf. Samningsaðilarnir sjálfir hafi að minnsta kosti jafnmikla hagsmuni af niðurstöðu málsins og stefnendur, Reykjavíkurborg og Ríkiskaup.

Samkvæmt 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar beri öllum réttur til að fá úrlausn um réttindi sín og skyldur. Takmörkun á aðild stefnanda Portus hf. til að gera kröfu í þessu máli fyrir dómstólum myndi ganga gegn því stjórnarskrárákvæði. Með slíkri takmörkun væri stefnanda ekki heimilt að fá úrlausn um rétt sinn til að halda leyndum samningi félagsins sem innihaldi mikilvægar upplýsingar um atvinnu- og viðskiptaleyndarmál.

Stefnendur telji með vísan til þessa að stefnandi Portus hf. geti átt aðild að máli þessu þrátt fyrir að félagið hafi ekki verið aðili að stjórnsýslumálinu hjá úrskurðarnefnd um upplýsingamál.

Aðild Reykjavíkurborgar og Ríkiskaupa, sem stefnanda, og Eignarhaldsfélagsins Fasteignar ehf. og Klasa hf., sem stefndu, byggji á samaðild, sem sé nauðsynleg samkvæmt 18. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála, enda hafi þetta verið aðilar stjórnsýslumálsins sem hafi lokið með ákvörðuninni sem krafist sé ógildingar á. Stefnendur telji einnig að skilyrði samlagsaðildar samkvæmt 19. gr. sömu laga séu fyrir hendi, enda lúti kröfur og málsástæður allra stefnanda að sömu atvikum og sama löggerningi, þ.e. úrskurðinum um aðgang að samningnum.

Krafa stefnanda um ógildingu úrskurðarins byggji á eftirfarandi málsástæðum, en þeir telji hverja og eina þeirra nægja til ógildingar úrskurðarins.

Samningurinn falli ekki undir gildissvið upplýsingalaga nr. 50/1996. Til gangur laganna sé að gera borgurunum kleift að fylgjast með athöfnum stjórnvalda og starfsemi stofnana sem reknar séu í þágu almennings þannig að veita megi valdhöfum aðhald. Þannig eigi lögin að stuðla að lýðræðislegum stjórnarháttum og réttaröryggi í stjórnsýslunni. Lögunum sé hins vegar ekki ætlað að gefa almenningi innsýn inn í málefni einstaklinga eða annarra einkaréttarlegra aðila. Borgararnir eigi hvorki rétt til né hafi þörf fyrir að fá upplýsingar um samborgara sína, þvert á móti eigi einkaréttarlegir aðilar rétt á því að hafa upplýsingar um sig í friði.

Í samræmi við framangreint sé í 1. gr. upplýsingalaganna kveðið á um gildis svið þeirra. Þar segi að lögin gildi um stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga. Í 2. mgr. lagagreinarinnar sé kveðið á um að lögin taki enn fremur til starfsemi einkaaðila að því leyti sem þeim hafi verið falið opinbert vald til að taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna. Í frumvarpinu segi að lögin gildi að öðru leyti ekki um einkaaðila,

en undir hugtakið „einkaaðilar“ falli m.a. félög einkaréttarlegs eðlis, eins og hlutafélög og sameignarfélög, þótt þau séu í opinberri eigu. Ef rekstrarformi opinberrar stofnunar hafi t.d. verið breytt í hlutafélagsform falli hlutafélagið sem slíkt utan gildissviðs laganna, jafnvel þótt það sé að öllu leyti í eigu ríkis eða sveitarfélags, nema því hafi verið falið sérstakt stjórnarsýsluhlutverk, þ.e. að taka ákvarðanir, í skjóli stjórnarsýsluvalds, um rétt eða skyldu manna. Sé hlutafélag í eigu ríkis eða sveitarfélags ná lögin til upplýsinga er varði eignarhald þessara opinberu aðila á félaginu nema upplýsingarnar lúti að viðkvæmum viðskiptahagsmunum þess, en þá sé heimilt að takmarka aðgang að gögnum samkvæmt 3. tl. 6. gr. laganna með tilliti til samkeppni félagsins við aðra aðila.

Samningurinn sem um ræði sé milli tveggja einkaaðila, sem hvorugum hafi verið falið vald til að taka ákvarðanir um réttindi og skyldur manna, og því ná upplýsingaréttur ekki til sammingsins samkvæmt skýru orðalagi 1. gr. laganna. Í frumvarpi til þessara laga sé sérstaklega áréttað að þótt hlutafélag sé í eigu ríkis eða sveitarfélags ná upplýsingaréttur ekki til félaganna nema um þær upplýsingar sem varði eignarhald þessara opinberu aðila. Af þessari einu undantekningu sé ljóst að þegar einkaréttarlegt félag sé í eigu opinbers aðila sé eingöngu hægt að fá upplýsingar um eignarhald opinberu aðilanna en engar aðrar upplýsingar sem varði félagið. Samkvæmt framangreindu sé það andstætt upplýsingalögum að veita aðgang að öðrum upplýsingum einkaréttarlegs félags, jafnvel þótt það sé í eigu opinberra aðila.

Stefnandi Reykjavíkurborg hafi fengið eintak sammingsins á einkaréttarlegum grundvelli, sem hluthafi í Austurhöfn-TR ehf., og þar sem samningurinn innihaldi ekki upplýsingar um eignarhald stefnanda í félaginu ná upplýsingaréttur sá sem upplýsingalögin mæli fyrir um ekki til sammingsins.

Upplýsingalögin taki ekki til allra gagna sem stjórnvöld hafi í vörslum sínum. Þegar gögn séu afhent stjórnvöldum í öðrum tilgangi en sem hluti af meðferð máls eða annarrar stjórnarsýslulegrar afgreiðslu eigi lögin ekki við. Stefnandi Ríkiskaup hafi komist yfir samninginn sem milligöngumaður í samningi Austurhafnar-TR ehf. og stefnanda Portus hf. Samningurinn hafi þannig ekki orðið til við það að beitt væri þeim sérstöku valdheimildum sem stefnanda Ríkiskaupum væru fengnar með lögum. Samningurinn hafi hvorki orðið til né komist í vörslur stefnanda Ríkiskaupa vegna stjórnarsýslu stofnunarinnar. Stefnandi Ríkiskaup hafi engar heimildir haft til að koma samningnum á eða mæla fyrir um ákvæði hans enda hafi tilurð og efni sammingsins verið algerlega á forræði hinna einkaréttarlegu aðila sem hafi gert samninginn. Samningurinn sé því viljayfirlýsing tveggja einkaréttarlegra aðila án þess að stjórnvald komi þar að í krafti stjórnarsýsluvalds síns.

Samningurinn sem um ræði hafi hvorki komist í vörslur stefnanda Reykjavíkur borgar né Ríkiskaupa vegna stjórnarsýslu þessara aðila, eins og áskilið sé í 1. mgr. 1. gr. upplýsingalaga. Úrskurðarnefnd um upplýsingamál hafi eingöngu rétt til að fjalla um aðgang að gögnum samkvæmt upplýsingalögum, sbr. 1. mgr. 14. gr. laganna. Af framansögðu sé ljóst að úrskurðarnefnd um upplýsingamál hafi ekki verið bær til þess að fjalla um aðgang að samningi Austurhafnar-TR ehf. og Portus, enda falli samningurinn ekki undir upplýsingalög nr. 50/1996.

Þá sé rökstuðningur sem fram komi í úrskurðinum ófullnægjandi. Tilgangurinn með rökstuðningi stjórnvaldsákvörðunar sé sá að aðili máls geti áttað sig á forsendum ákvörðunar, hvers vegna niðurstaða máls hafi orðið sú sem raun varð og í framhaldinu tekið afstöðu til hennar. Til þess að rökstuðningur sé fullnægjandi verði þannig að miða við að eftir lestur hans geti málsaðili skilið ákvörðunina fullkomlega, enda hafi öll atriði, sem skipt hafi máli fyrir niðurstöðuna, komið þar fram. Af rökstuðningi eigi þannig að vera hægt að greina á hvaða málsatvikum, réttarheimildum og sjónarmiðum niðurstaðan byggðist. Rýr rökstuðningur geti bent til þess að stjórnvald hafi ekki lagt fullnægjandi grunn að ákvörðuninni.

Eins og greint hafi verið frá að framan telji stefnendur að samningurinn falli ekki undir gildissvið upplýsingalaga. Í rökstuðningi um það atriði endurtaki nefndin eingöngu orðalag 1. mgr. 1. gr. upplýsingalaganna og lögskýringargagna um að lögin taki til stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga og segi að „þar með [falli] Ríkiskaup og Reykjavíkurborg ótvírætt undir lögin [...]“. Nefndin vísi svo í eldri úrskurði í málum nr. A-71/1999 og A-228/2006. Í þeim úrskurðum sé ekki frekari rökstuðningur að finna og virtist eingöngu vísað til þeirra vegna þess að í báðum málunum hafi Ríkiskaup verið aðili, en síðarnefnda málið snúist reyndar um sama samning og þetta mál. Áður hafi verið gerð grein fyrir því að þótt stjórnvöld eigi í hlut sé ekki sjálfgefið að allar athafnir þeirra teljist til „stjórnsýslu“.

Rökstuðningur úrskurðarnefndarinnar fyrir því að trúnaðarákvæði samningsins geti ekki komið í veg fyrir aðgang sé einnig ófullnægjandi enda sé þar ekki vísað í lagaákvæði, lögskýringargögn eða önnur sjónarmið fyrir niðurstöðunni. Sé þar eingöngu vísað til fyrri úrskurða nefndarinnar þar sem ekki séu sambærileg málsatvik og í þessu máli, eins og nánar verði gerð grein fyrir í umfjöllun stefnenda um „trúnaðarákvæði samningsins“.

Þá sé rýr rökstuðningur fyrir niðurstöðu nefndarinnar um það hvort mikilvægir fjárhags- eða viðskiptahagsmunir samningsaðila skuli takmarka aðgang almennings að samningnum, sbr. 2. ml. 5. gr. upplýsingalaganna. Í þeim hluta rökstuðningsins sé efni samningsins einfaldlega lýst og eftir að efni tiltekinna kafla/ákvæða hafi verið rakið sé greint frá því að efni kaflans/ákvæðisins skuli undanþegið „að mati nefndarinnar“. Ekki sé greint nánar frá því af hverju sum ákvæði séu undanþegin og af hverju önnur séu það ekki og því engin leið að ráða í það hvers vegna nefndin samþykki að sum ákvæði samningsins feli í sér mikilvæga fjárhags- eða viðskipta hagsmuni og því síður hvers vegna hún hafni því að önnur ákvæði feli í sér þá hagsmuni. Ákvæði 5. gr. upplýsingalaga sé gífurlega matskennt og því verði að gera þá kröfu til rökstuðnings nefndarinnar að þar komi fram þau sjónarmið sem notuð hafi verið ákvæðinu til fyllingar. Úrskurðarnefndin segi sjálf í 2. hluta niðurstöðukafla úrskurðarins að við matið verði einnig að líta til þess hversu mikið tjónið geti orðið og hversu líklegt sé að það muni verða, verði upplýsingarnar veittar. Við það mat verði enn fremur að líta til eðlis upplýsinganna, framsetningar þeirra og aldurs, svo og hvaða þýðingu þær hafi fyrir rekstur fyrirtækisins á þeim tíma er matið fer fram. Þegar allt þetta hafi verið virt verði að því búnu að meta hvort vegi þyngra á metum hagsmunir fyrirtækisins eða þeir hagsmunir sem meginreglu 3. gr. upplýsingalaga, um aðgang almennings að gögnum, sé ætlað að tryggja. Í úrskurðinum sé ekki að finna neina umfjöllun um það hvernig ofangreint mat var framkvæmt af nefndinni. Rökstuðningurinn fullnægi þannig ekki kröfum 4. tl. 31. gr., sbr. 22. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Verði talið að upplýsingalögin nái til samningsins og ekki fallist á ógildingu vegna valdþurrðar nefndarinnar komi takmarkanir upplýsingalaganna sjálfra til skoðunar. Takmarkanir á upplýsingarétti almennings að samningnum eigi við þar sem hann innihaldi mikilvæga fjárhags- og viðskiptahagsmuni lögaðila sem sanngjarnt sé og eðlilegt að leynt fari, sbr. 5. gr. laganna. Af dómum Hæstaréttar, þar sem reynt hafi á ákvæðið, megi ráða að þegar opinberir aðilar geri samninga við einkaréttarlega aðila nái upplýsingarétturinn eingöngu til upplýsinga um samningssambandið að því er varði atriði, sem snúi beinlínis að gerðum opinbera aðilans. Þegar óskað sé aðgangs að upplýsingunum, sem varði hinn opinbera aðila, verði svo að meta hverjir séu hagsmunir einkaaðilans, sem samið hafi við stjórnvaldið, af því að halda upplýsingunum leyndum. Af því leiði að í einhverjum tilvikum geti einkaréttarlegur gagnaðili stjórnvalds átt svo ríka hagsmuni af því að halda efni samningsins leyndum að þeir hagsmunir vegi þyngra en hagsmunir almennings af því að fá upplýsingar um gerðir stjórnvaldsins. Hvorugur samningsaðila sé þó stjórnvald, heldur séu báðir aðilar einkaréttarlegir. Af því leiði að upplýsingalögin taki ekki yfir samninginn, eins og þegar hafi komið fram. Verði ekki fallist á það muni túlkun Hæstaréttar á 5. gr. upplýsingalaganna hins vegar leiða til þess að hagsmunir almennings af upplýsingum verði að vera miklum mun meiri en hagsmunir samningsaðila af leynd. Raunar sé erfitt að sjá hvaða hagsmuni almenningur hafi af því að fá aðgang að samningnum. Ekki sé a.m.k. hægt að líta til hagsmuna almennings af því að fylgjast með gerðum yfirvalda, enda komi yfirvöld ekki við sögu í samningssambandinu. Stefnendur, sérstaklega Portus hf., hafi hins vegar mikla hagsmuni af því að halda efni samningsins leyndum, enda sé í honum að finna upplýsingar um mikilvæga fjárhags- og viðskiptahagsmuni félagsins og samstarfsaðila þess.

Þar sem upplýsingarnar sem hér sé deilt um varði ekki málefni stjórnsýslunnar heldur eingöngu rétt einkaaðila hafi það mikil áhrif á túlkun upplýsingalaganna. Þannig vegist hér á réttindi tveggja aðila utan stjórnsýslunnar, þ.e. réttindi almennings til upplýsinga á móti réttindum einkaaðila til þess að halda upplýsingum um sig leyndum. Verði talið að upplýsingalögin eigi við um samninginn sé allavega ljóst að túlkun laganna geti ekki verið með sama hætti í þeim tilvikum þegar stjórnvöld eigi í hlut annars vegar og hins vegar þegar úrlausn varði eingöngu hagsmuni einkaaðila. Þegar veita eigi aðgang að skjölum einkaaðila þurfi að líta til ákvæða 71. gr. stjórnarskrárinnar og 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu um friðhelgi einkalífs. Upplýsingaréttur almennings um skjöl einkaaðila hafi stoð í undantekningarákvæðum þessara greina og beri því að túlka þröngt. Ástæða sé til enn þrengri túlkunar í þeim tilvikum þar sem eingöngu eigi í hlut einkaaðilar, enda séu hagsmunir almennings þá hverfandi af upplýsingum um efni samningsins.

Upplýsingaréttur almennings hafi verið leiddur af 73. gr. stjórnarskrárinnar og 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Dómstólar hafi þó gert ráð fyrir því að þennan upplýsingarétt beri að takmarka, m.a. á þann hátt að ekki verði ljóstrað upp um trúnaðarmál, enda skarist rétturinn þá við framangreind réttindi samkvæmt 71. gr. stjórnarskrárinnar og 8. gr. mannréttindasáttmálans.

Verði talið að stjórnvald hafi komið að gerð samningsins verði að líta til þess að bæði Hæstiréttur Íslands og umboðsmaður Alþingis hafi slegið því föstu að þegar stjórnvald geri eða komi að gerð einkaréttarlegra samninga þá gildi reglur

einkaréttarins um samningsákvæðin. Þannig gildi t.d. ákvæði laga nr. 40/2002 um fasteignakaup og aðrar almennar reglur fasteignakauparéttar þegar stjórnvöld semji um kaup og sölu fasteigna. Um samninginn, sem mál þetta snúist um, gildi þannig skráðar og óskráðar reglur hinna ýmsu sviða einkaréttarins, en hins vegar gildi reglur opinbersréttarlegs eðlis ekki um hann. Af þessu leiði m.a. að meginregla einkaréttarins um samningsfrelsi gildi og þ.m.t. frelsi aðila til að semja svo um að trúnaður skuli ríkja um efni samningsins.

Aðilar samningsins hafi heitið trúnaði um efni hans enda sé í samningnum að finna upplýsingar um atvinnu- og viðskiptaleyndarmál Portus hf. Auk þess séu í samningnum ýmsar upplýsingar er varði mikilvæga fjárhags- og viðskiptahagsmuni annarra, svo sem hönnuða og listamanna. Portus hf. hafi skuldbundið sig gagnvart samstarfsaðilum til þess að halda slíkum upplýsingum leyndum. Hæstiréttur hafi túlkað upplýsingarétt á annan hátt en úrskurðarnefnd um upplýsingamál þegar um túlkun á trúnaðarskilmálum sé að ræða. Nægi þar að benda á dóm Hæstaréttar í máli nr. 397/2001, en í því máli hafi rétturinn snúið við niðurstöðu nefndarinnar og verði að skilja dóminn á þann hátt að hægt sé, a.m.k. í einhverjum tilvikum, að undanskilja gögn upplýsingarétti með því að merkja þau á ákveðinn hátt.

Í úrskurðinum sé stuttlega fjallað um þá málsástæðu stefnanda Portus hf. að samningsaðilar hafi heitið trúnaði um efni samningsins. Segi þar einfaldlega að slík ákvæði geti ekki komið í veg fyrir aðgang kæranda að gögnum en það sé ekki rökstutt frekar en með tilvísun til úrskurða nefndarinnar í málum nr. A-133/2001 og A-232/2006. Hér sé um misskilning eða of víðtækar ályktanir að ræða hjá nefndinni. Nefndin sé hér væntanlega að vísa til þess sjónarmiðs að stjórnvöld geti ekki lofað því að halda trúnað um upplýsingar og takmarkað þannig upplýsingarétt almennings. Misskilningurinn byggist á því að hér sé stjórnvald ekki að heita trúnaði heldur séu tveir einkaaðilar að skuldbinda sig til að gæta þagmælsku um efni samningsins. Í ljósi þess sem fjallað hafi verið um að framan sé augljóslega eðlismunur á því hvort stjórnvald eða eingöngu einkaaðilar komi að trúnaðarloforði. Meginregla upplýsinga-laganna sé að stjórnvöld geti ekki heitið trúnaði en hins vegar sé meginregla einkaréttarins að einkaaðilar hafi samningsfrelsi og geti m.a. samið um að halda trúnað. Slík ákvæði séu mjög algeng og í langflestum samningum, sérstaklega þeim sem séu stórir að umfangi, séu trúnaðarákvæði. Þannig eigi sú meginregla, sem nefndin skírskoti til, ekki við um samninginn enda hafi stjórnvöld ekki verið aðilar að honum. Misskilning nefndarinnar megi svo loks sjá af þeim fordæmum sem hún vísi til. Úrskurðir í málum nr. A-133/2001 og A-232/2006 fjalli um samning þar sem ríkið sé annar samningsaðilinn og séu því ekki sambærilegir þessu máli þar sem hinn umdeildi samningur sé eingöngu milli tveggja einkaaðila.

Krafa stefnanda um ógildingu styðjist að öðru leyti við 60. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944. Fyrirsvar sé byggt á 4. mgr. 17. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála og um varnarþing sé vísað til 1. mgr. 33. gr. sömu laga. Máls kostnaðarkrafa stefnanda eigi sér stoð í 129. gr. og 130. gr. sömu laga.

**Málsástæður og lagarök stefndu**

Af hálfu stefndu er vísað til þess að Austurhöfn-TR ehf. hafi verið stofnað í aprílmánuði 2003 í þeim tilgangi að vinna að undirbúningi að byggingu tónlistarhúss og ráðstefnumiðstöðvar á austurbakka Reykjavíkurhafnar. Í apríl 2004 hafi stefnandi Ríkiskaup fyrir hönd Austurhafnar-TR ehf. sem verkkaupi óskað eftir þátttakendum í forval nr. 13484. Samkvæmt lið 1.1 í forvalsgögnum hafi verið fyrirhugað að efna til samningskaupa um veitingu sérleyfis til að byggja, eiga og reka tónlistarhús, ráðstefnumiðstöð og hótél, ásamt tilheyrandi bílastæðum, við austurhöfnina í samræmi við samkomulag ríkisins og stefnanda Reykjavíkurborgar þar um. Tekið hafi verið fram að stefnt væri að því að gera sérleyfissamning við einn bjóðanda og að veiting sérleyfis væri ekki útboðsskyld, en að viðhöfð yrði aðferð samningskaupa við val á sérleyfishafa. Frestur til að skila inn þátttökutilkynningum hafi verið til 10. júní s.á. Forvalið hafi jafnframt verið auglýst á Evrópska efnahagssvæðinu. Þátttakendur í forvalinu, sem allir hafi verið taldir uppfylla lágmarksskilyrði forvalsgagna, hafi upphaflega verið fjórir, þ.á m. stefnandi Portus og stefndu sem hópurinn Fasteign.

Tilkynnt hafi verið að sérstök matsnefnd kæmi að mati en forskrift og markmið að verkefninu hafi verið sett fram í drögum að samningskaupayfirlýsingu (Descriptive document).

Mat matsnefndar skyldi byggjast á 5 matsþáttum:

1. Lausnir: Byggingalist, borgarskipulag og gæði bygginga (45%)
2. Virkni bygginga og bílastæða (5%)
3. Starfsemi, dagskrá og þjónusta (20%)
4. Hæfni og styrkur umsækjenda (5%)
5. Viðskiptaáætlun og framkvæmdastjórn (25%)

Í matsnefndinni hafi verið tilgreindir matsnefndarmenn og skyldu þeir byggja mat sitt á bindandi álitum frá sérstökum sérfræðihópum sem skipaðir yrðu A) arkitektahópi B) stýrihópi um skipulagsmál C) ráðgefandi hópi um starfsemi, dagskrá og þjónustu. Þá hafi matsnefnd notið ráðgjafar stefnanda Ríkiskaupa um ferlið, Artec, VST og síðar Deloitte, ParX, Landwell og framkvæmdarstjóra Austurhafnar-TR ehf.

Samningskaupalýsing, „Descriptive document“, hafi verið afhent bjóðendum í endanlegri útgáfu í desember 2004 og hafi verið gert ráð fyrir að bjóðendur legðu fram frumhugmyndir sínar fyrir klukkan 16:00 hinn 21. janúar 2005. Tímarammi verkefnis sé nákvæmlega skilgreindur í samningskaupalýsingunni. Fulltrúi stefndu hafi afhent frumhugmyndir fyrir þann tímafrest, en verið ljóst að einn bjóðenda hafi afhent sínar tillögur eftir þann tíma.

Umsögn hafi verið gefin um frumhugmyndir þátttakenda og hafi niðurstaða umsagnar um tillögu stefndu almennt verið jákvæð. Frestur til að skila tilboðum,

„outline proposals“, hafi verið veittur til 3. maí 2005. Forskrift hafi hljóðað þannig að tilboð yrði gilt í 120 daga en sá áskilnaður hafi verið gerður í „Descriptive document“ að þátttakendur fengju heimild til að leggja fram endurbætta tillögu sína (revised proposal).

Stefndu hafi lýst því ítrekað yfir við framkvæmdastjóri Austurhafnar-TR ehf. sem og formlega á fundi 2. febrúar 2005 að hópurninn „Fasteign“ legði áherslu á að allir tímarammar yrðu virtir, en mikið óhagræði yrði af því fyrir hópinn yrði það ekki gert og frestur veittur. Aðilar að hópi stefndu hafi komið víða frá og því kostnaðarsamt og erfitt í framkvæmd að gera breytingar á tímaáætlunum.

Stefnandi Portus hf. hafi óskað eftir frekari fresti á skilum tilboðs „outline proposals“ í apríl 2005. Framkvæmdarstjóri stefnda hafi mótmælt fyrirhugaðri frest veitingu við framkvæmdarstjóra Austurhafnar-TR ehf. Stefndu hafi borist tilkynning frá stefnanda Ríkiskaupum 22. apríl sama ár, að skilafrestur tilboða hefði verið framlengdur til klukkan 16:00 hinn 9. maí s.á., og hafi þannig verið komið til móts við ósk stefnanda Portus hf. um frestun.

Stefndu hafi borist póstur 2. júní s.á. þar sem tilkynnt hafi verið að matsnefnd hafi farið yfir tilboð og að stefndu hafi verið annar tveggja þátttakenda sem byðist að taka áfram þátt í ferli og leggja fram endurbætta tillögu, „revised proposal“. Í greinargerð matsnefndar frá júní s.á. hafi heildareinkunn stefndu verið 9,8 (total score).

Á fundi, sem haldinn hafi verið hjá Austurhöfn-TR ehf. með stefndu 9. júní s.á., hafi verið farið yfir nokkur atriði í tillögu/tilboði stefndu. Á fundinum hafi krafa stefndu verið áréttuð um að ekki skyldi veita frekari fresti til að leggja fram endurbætta tillögu.

Annar fundur um tillögu stefndu hafi verið haldinn hjá Austurhöfn-TR ehf. 23. júní s.á. Stefndu hafi verið kynnt að ósk hefði komið frá Portus hf. um að lengja skilafrest til loka ágústmánaðar s.á. Stefndu hafi mótmælt og gert Austurhöfn-TR grein fyrir að verið væri að brjóta á jafnræði aðila auk þess sem allar lengingar á tímafrestum kostuðu fjármuni.

Stefndu hafi borist tölvupóstur frá Austurhöfn-TR/Ríkiskaupum 28. júlí s.á, þar sem frestur hafi verið gefinn til að leggja fram „revised proposal“ til 18. ágúst s.á. í stað 13. júlí sem sé sú dagsetning sem áður hafi verið sett fram og unnið hafi verið eftir af stefndu. Tilboð yrði þá gilt frá þeim tíma í 120 daga. Þátttakendum hafi verið veittur tími til 8. ágúst að koma með fyrirspurnir til Austurhafnar-TR ehf. sem hafi aftur átt að svara fyrirspurnum fyrir 12. ágúst s.á.

Austurhöfn-TR ehf. hafi sent þátttakendum tölvupóst 12. ágúst 2005, 6 dögum fyrir skiladag og 4 dögum eftir að athugasemda- og fyrirspurnartíma lauk, þar sem gerð hafi verið grein fyrir ákvörðunum stjórnar um breytingar á grein 3.2.2. í „Descriptive Document“, þ.e. 1) rými æfingarsala fyrir sinfóníuhljómsveit ætti að stækka og leigugjald hækkað 2) krafa um nýjan sal, fjórða salinn, fyrir kammermúsík og 3) óskað eftir viðbótarupplýsingum um rekstur og rekstraráætlanir hótels fyrir fyrstu tíu ára starfsemi þess. Hafi kröfur þessar kostað mikla vinnu og aukinn kostnað fyrir stefndu.

Frankvæmdastjóri stefndu hafi verið kallaður á skrifstofu Austurhafnar-TR ehf. 19. september 2005, þar sem honum hafi verið tilkynnt að tilboðsgjafinn Portus hefði fengið hæsta einkunn og því verið valinn til áframhaldandi þátttöku í samnings kaupaverlinu. Opinber tilkynning þar um hafi verið kynnt í Þjóðmenningarhúsinu 21. september s.á. þar sem tillögur aðila hafi verið til sýnis. Þennan sama dag hafi stefndu borist mat matsnefndar frá september s.á. þar sem fram komi að heildar einkunn tillögu kæranda hefði lækkað úr 9,8 í 9,66.

Þar sem samningar höfðu ekki náðst milli Portus og Austurhafnar-TR fyrir tilskilinn frest, sbr. ákvæði í „Descriptive Document“, hafi aðilar, þ.m.t. stefndu, fallist á að framlengja tilboð sitt til 3. febrúar 2006, og síðan aftur til 3. mars s.á.

Hinn 29. september 2005 hafi Halldór Guðmundsson arkitekt, einn aðila úr hópi stefndu, óskað eftir að fá afrit af teikningum vinningshafa og stærðarútreikninga úr tillögum þeirra og lausnum. Beiðninni hafi verið hafnað í tölvupóstsendingu fram kvæmdarstjóra Austurhafnar-TR ehf. 30. september s.á.

Hinn 10. október s.á. hafi formlega verið óskað eftir því við Austurhöfn-TR/Ríkiskaup af hálfu stefndu að fá afrit mats matsnefndar á tillögu og tilboði Portus hf. sem og annarra gagna er matsnefnd byggir mat sitt á og bréfaskriftum sem farið hefðu á milli vinningshafans og Austurhafnar-TR og Ríkiskaupa. Beiðni þessari hafi ekki verið svarað og hafi hún því verið ítrekuð með bréfi 12. janúar 2006. Með bréfi stefnanda Ríkiskaupa 30. janúar s.á., sem hafi borist stefndu 2. febrúar 2006, hafi beiðninni verið hafnað.

Stefndu hafi kært ákvörðun stefnanda Ríkiskaupa 22. febrúar s.á. til Úrskurða nefndar um upplýsingamál sem hafi úrskurðað að stefndu væri heimilt með ákveðnum undantekningum að fá afrit af mati um tillögu stefnanda Portus hf., sbr. úrskurð nefndarinnar nr. A-228-2006.

Hinn 9. mars 2006 hafi Austurhöfn-TR ehf. undirritað samning við stefnanda Portus hf. um byggingu tónlistarhúss, ráðstefnumiðstöðvar og hótels við Austurhöfn í Reykjavík, auk þess sem Portus hafi keypt allan byggingarrétt á reitnum fyrir verslun, þjónustu og íbúðir. Í bókun borgarráðs komi fram að samningurinn sé trúnaðarmál af viðskiptaástæðum. Lögmaður stefndu hafi óskað eftir því við stefnendur, Ríkiskaup og Reykjavíkurborg, 16. mars 2006 að fá afrit af samningnum en báðir hafi hafnað þeirri beiðni. Málið hafi því verið kært til Úrskurðarnefndar um upplýsingamál, sem hafi fallist á heimild stefndu með fáeinum undantekningum, sbr. úrskurð nefndarinnar nr. A-233-2006.

Stefndu mótmæli alfarið kröfum stefnanda og krefjist sýknu. Í fyrsta lagi sé á því byggt að sýkna eigi þegar af þeirri ástæðu að um sé að ræða aðildarskort stefnanda Eignarhaldsfélagsins Portus hf. sem ekki sé aðili að kærumáli því sem farið hafi fyrir úrskurðarnefnd um upplýsingamál heldur hafi kærðu einungis verið stefnendur, Ríkiskaup og Reykjavíkurborg.

Í annan stað sé þess krafist að umræddur úrskurður verði staðfestur enda séu hagsmunir stefndu mjög miklir af að fá upplýsingar um efni samnings milli Austurhafnar-TR ehf. og stefnanda Eignarhaldsfélagsins Portus hf. Þannig að hægt verði að fá úr því skorið hvort brotið hafi verið á stefndu sem verið hafi aðilar að

tilboðsgerð í samningskaupaferli, sem stefnandi Ríkiskaup hafi annast fyrir hönd einkafyrirtækis, sem ríkið ásamt Reykjavíkurborg væru eigendur að, þ.e. Austurhafnar-TR ehf. Samningurinn geti því ekki talist vera einkaréttarlegur. Samningskaup séu sérstök útboðsaðferð þar sem almennar reglur um jafnræði og gegnsæi skuli vera í fullu gildi og þar gildi reglur laga um opinber innkaup nr. 94/2001. Eðlilegt sé og nauðsynlegt að samningur, sem gerður sé við þann sem hlutskarpastur sé í samningskaupaferli sem um ræði, skuli vera opin og öðrum tilboðsgjöfum, enda eina leiðin fyrir þá til þess að fara yfir hvort farið hafi verið að reglum og forskrift og að ekki hafi verið vikið frá tilboði við samningsgerð. Afhending samnings hafi því verulega þýðingu um sönnun. Umræddur samningur falli því ótvírætt undir gildissvið upplýsingalaga og fullyrðingum stefnenda um annað alfarið vísað á bug. Úrskurðarnefnd um upplýsingamál hafi því verið þar til bær aðili að fjalla um kæru stefndu.

Þá sé á því byggt að aðilar hafi ekki á nokkurn hátt sýnt með haldbærum rökum fram á að það sé andstætt upplýsingalögum að veita stefndu aðgang að samningnum. Ekki hafi þeir heldur sýnt fram á að það skaði á nokkurn hátt mikilvæga fjárhags- og viðskiptalega hagsmuni stefnanda Eignarhaldsfélagsins Portus hf. eða bryti trúnaðarákvæði samningsins. Félaginu hafi mátt vera ljóst við samningsgerð að um opinberan aðila var að ræða og að samningur yrði gerður opinber að ein hverju eða öllu leyti.

Ljóst sé að tilgangi laganna væri ekki náð ef félög sem opinberir aðilar eigi 100%, en stofnuð í þeim tilgangi að halda utan um verkefni sem hér um ræði, yrðu undanþegin upplýsingaskyldum. Þar með væri ekki farið að þeirri meginreglu íslensks réttar að almenningur eigi aðgang að gögnum og upplýsingum um málefni stjórnsýslunnar.

Um lagarök sé vísað til upplýsingalaga nr. 50/1996, einkum 3. gr. og 9. gr., laga nr. 94/2001 um opinber innkaup og stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Krafa um greiðslu málskostnaðar sé byggð á 129 gr., sbr. og 130. gr. laga nr. 91/1991.

## Niðurstaða

Af hálfu stefnenda er vísað til þess að stefnandi Eignarhaldsfélagið Portus hf. hafi beina og verulega hagsmuni af því að fá úrskurðinn, sem krafist er ógildingar á, felldan úr gildi. Með úrskurðinum er fallist á að stefndu fái aðgang að samningnum á milli Austurhafnar-TR ehf. og stefnanda Eignarhaldsfélagsins Portus hf. Stefnandi Eignarhaldsfélagið Portus hf. hefur þar með lögvarða hagsmuni af því að fá úrlausn um sakarefnið, sem hér um ræðir, en krafa allra stefnenda um ógildingu úrskurðarins byggir á því að þeir eigi óskipt réttindi til þess. Ber með vísan til þess, svo og til 1. mgr. 18. gr. og 2. mgr. 25. gr. laga um meðferð einkamála, að telja stefnanda Eignarhaldsfélagið Portus hf. réttan aðila að málinu ásamt meðstefnendum og er þar með hafnað þeirri málsástæðu stefndu að þessi stefnandi sé ekki réttur aðili að málinu.

Þá er af hálfu stefnenda vísað til þess að framangreindur samningur sé samningur milli einkaaðila og því gildi ákvæði upplýsingalaga ekki um hann. Þegar leyst er úr því hvort lögin verði talin gilda um rétt til aðgangs að samningnum

verður að líta til þess að óumdeilt er í málinu að stefnandi Ríkiskaup óskaði fyrir hönd Austurhafnar-TR ehf., sem er í eigu ríkisins og stefnanda Reykjavíkurborgar, eftir þátttakendum í forvali 13484 þar sem fyrirhugað var að efna til samningskaupa um veitingu sérleyfis til að byggja, eiga og reka tónlistarhús, ráðstefnumiðstöð og hótél við austurhöfnina í Reykjavík. Í úrskurðinum, sem krafist er ógildingar á, er kveðið á um skyldu stefnenda, Ríkiskaupa og Reykjavíkurborgar, til að veita stefndu aðgang að umræddum samningi, en upplýsingalögin taka til stjórnslu ríkis og sveitarfélaga samkvæmt 1. mgr. 1. gr. laganna. Í ljósi þessa þykir engu breyta þótt aðilar að samningnum séu tvö hlutafélög, enda verður ekki litið til þess eingöngu við úrlausn á þessu álitafni og það eitt getur samkvæmt framangreindu ekki ráðið úrslitum hér. Að þessu virtu verður ekki fallist á þá röksemd stefnenda að þar sem samningurinn sé milli tveggja einkaaðila nái upplýsingaréttur ekki til hans samkvæmt 1. gr. upplýsingalaga. Aðrar ástæður, sem vísað er til af hálfu stefnenda og þeir telja rök fyrir því að lögin gildi ekki um rétt til aðgangs að samningnum, verða ekki taldar breyta þessari niðurstöðu í ljósi framanritaðs. Ber því að hafna þeirri málsástæðu stefnenda, að úrskurðar nefnd um upplýsingamál hafi ekki verið bær til þess að fjalla um aðgang að samningnum, sem er studd þeirri röksemd að samningurinn falli ekki undir upplýsingalögin.

Í úrskurðinum er vísað til þess að upplýsingalögin taki til stjórnslu ríkis og sveitarfélaga samkvæmt 1. mgr. 1. gr. þeirra. Þar með falli Ríkiskaup og Reykjavíkurborg ótvírætt undir lögin. Vísað er einnig til tveggja úrskurða nefndarinnar í þessu sambandi. Hér verður að telja að með þessu hafi komið fram fullnægjandi forsendur fyrir þeirri niðurstöðu í úrskurðinum að lögin gildi um rétt til aðgangs að samningnum. Verður því ekki fallist á þá málsástæðu stefnenda að þörf hafi verið á að rökstyðja nánar þessa afstöðu í úrskurðinum. Verður úrskurðurinn ekki talinn haldinn anmarka af þessum sökum sem eigi að leiða til ógildingar hans.

Stefnendur vísa til þess að rökstuðningur úrskurðarnefndarinnar, fyrir því að trúnaðarákvæði samningsins geti ekki komið í veg fyrir aðgang að honum, sé ófullnægjandi, enda sé ekki vísað í lagaákvæði, lögskýringargögn eða önnur sjónarmið fyrir niðurstöðunni. Á þessa röksemd stefnenda verður ekki fallist en ráðið verður af því sem fram kemur í úrskurðinum um þetta atriði að réttur til aðgangs að samningnum samkvæmt upplýsingalögum verði ekki takmarkaður með slíkum trúnaðarákvæðum í samningi. Ekki er hér unnt að líta svo á að þessi afstaða úrskurðarnefndarinnar geti verið byggð á misskilningi, eins og haldið er fram af stefnanda hálfu. Engin ákvæði eru í lögum um að aðgangur að gögnum verði takmarkaður þegar þannig stendur á að trúnaði hafi verið heitið á þann hátt sem gert var í samningnum sem um ræðir. Verður með vísan til þessa ekki fallist á að rökstuðningur fyrir niðurstöðu nefndarinnar um þetta atriði í umræddum úrskurði hafi verið ófullnægjandi.

Enn fremur er af hálfu stefnenda vísað til þess að rökstuðningur fyrir niðurstöðu nefndarinnar sé ófullnægjandi um það hvort mikilvægir fjárhags- eða viðskipahagsmunir samningsaðila skuli takmarka aðgang almennings að samningnum. Einnig er því haldið fram af þeirra hálfu að engin leið sé að ráða í það hvers vegna nefndin samþykki að sum ákvæði samningsins feli í sér mikilvæga fjárhags- eða viðskiptahagsmuni og því síður hvers vegna hún hafni því að önnur ákvæði feli í sér þá hagsmuni.

Samkvæmt 3. gr. upplýsingalaga er stjórnvöldum skylt, sé þess óskað, að veita almenningi aðgang að gögnum sem varða tiltekið mál með þeim takmörkunum sem greinir í 4. til 6. gr. laganna. Í 5. gr. eru taldar þær takmarkanir sem gilda um upplýsingarétt vegna einkahagsmuna. Þar segir að óheimilt sé 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 eigi. Sömu takmarkanir gildi um aðgang að gögnum er varða mikilvæga fjárhags- eða viðskiptahagsmuni fyrirtækja og annarra lögaðila.

Í 2. lið niðurstöðukafla úrskurðarins, sem hér er krafist ógildingar á, er greint frá því sem fram kemur í 5. gr. upplýsingalaga. Þar er einnig rakið að jafnvel þótt upplýsingar, sem fram komi í umræddum samningi, geti varðað mikilvæga viðskiptahagsmuni þeirra er hlut eigi að máli, geri upplýsingalög ráð fyrir því að það sé metið í hverju og einu tilviki hvort um sé að ræða upplýsingar um svo mikilvæga fjárhags- eða viðskiptahagsmuni fyrirtækis að ætla megi að þær séu til þess fallnar að valda tjóni verði aðgangur veittur að þeim. Við matið verði einnig að líta til þess hversu mikið tjónið geti orðið og hversu líklegt sé að það muni verða, verði upplýsingarnar veittar. Við það mat verði enn fremur að líta til eðlis upplýsinganna, framsetningar þeirra og aldurs, svo og hvaða þýðingu þær hafi fyrir rekstur fyrirtækisins á þeim tíma er matið fer fram. Þegar allt þetta hafi verið virt verði að því búnu að meta hvort vegi þyngra á metum hagsmunir fyrirtækisins eða þeir hagsmunir sem meginreglu 3. gr. upplýsingalaga, um aðgang almennings að gögnum, er ætlað að tryggja. Við mat á hagsmunum almennings af því að fá aðgang að umræddum samningi verði að hafa í huga að með samningnum séu ríki og Reykjavíkurborg að ráðstafa opinberu fé og eignum. Í úrskurðinum er þar með vísað til lagaákvæða, sem úrlausnin um þetta atriði er byggð á, og fram kemur hvað hefur verið haft til viðmiðunar og lagt til grundvallar við mat á því hvort veita skuli aðgang að samningnum. Afstaða úrskurðarnefndarinnar til þess hverjir kaflar eða ákvæði í samningnum feli í sér mikilvæga fjárhags- eða viðskiptahagsmuni þannig að ekki skuli veita aðgang að þeim samkvæmt lagaákvæðunum er byggð á framangreindum sjónarmiðum og málsatvikum sem rakin eru með fullnægjandi hætti í úrskurðinum. Í úrskurðinum er þar með gerð grein fyrir þeim meginsjónarmiðum sem mat nefndarinnar var byggt á við úrlausnina.

Eðli málsins samkvæmt verður að gera þá kröfu að fram komi í úrskurði rökstudd afstaða til þess sem fram hefur komið í hverju máli þegar úrskurðurinn er kveðinn upp. Í því sambandi geta fram komnar skýringar og sjónarmið aðila kærumálsins á því hver atriði samningsins þeir telji að feli í sér mikilvæga fjárhags- og viðskipta hagsmuni haft áhrif á það hve ítarlegur rökstuðningur fyrir niðurstöðu nefndarinnar um þetta atriði þarf að vera. Í þeim kafla úrskurðarins, þar sem gerð er grein fyrir kæruefninu, segir að úrskurðarnefndin hafi með bréfi til Ríkiskaupa 9. ágúst 2006 ítrekað fyrri beiðni sína um að stofnunin skýrði nánar hver einstök efnisatriði samningsins ættu að þeirra mati að vera undanþegin aðgangi, sbr. 3. og 5. gr. upplýsingalaga. Svarbréf Ríkiskaupa sé dagsett 29. ágúst s.á. og með bréfum 4. september s.á. hafi nefndin veitt Austurhöfn-TR ehf. og stefnanda Portus hf. frest til 15. september s.á. til þess að koma á framfæri frekari athugasemdum í tilefni af framangreindu bréfi Ríkiskaupa. Frekari athugasemdir hafi ekki borist nefndinni frá Austurhöfn-TR ehf. og stefnanda Portus hf. Stefnendur hafa ekki rökstutt eða skýrt nánar afstöðu sína til þessa atriðis við meðferð málsins fyrir dóminum en með almennu orðalagi um að í samningnum komi fram upplýsingar um atvinnu- og

viðskiptaleyndarmál stefnanda Eignarhaldsfélagsins Portus hf. Þar sé að finna upplýsingar um fjármögnun og ýmsar lausnir, sem feli í sér verðmæta þekkingu og séu afrakstur mikillar vinnu, og upplýsingar er varði mikilvæga fjárhags- eða viðskiptahagsmuni. Eins og fram hefur komið leysti úrskurðarnefndin úr kærumálinu þannig að ekki skyldi veita aðgang að þeim hlutum samningsins sem varði mikilvæga fjárhags- eða viðskiptahagsmuni þeirra sem þar áttu hlut að máli.

Að öllu þessu virtu verður ekki fallist á að nefndinni hafi verið skylt að veita fyllri rökstuðning en gert var í umræddum úrskurði þegar mat var lagt á það, annars vegar hvort mikilvægir fjárhags- eða viðskiptahagsmunir samningsaðila væru fyrir hendi þannig að takmarka bæri aðgang almennings að þeim hluta samningsins sem það átti við um, og hins vegar hvenær þessir hagsmunir væru ekki fyrir hendi.

Þá verður heldur ekki fallist á að túlkun nefndarinnar á lagaákvæðunum, sem gilda um aðgang að gögnum og takmarkanir á því vegna hagsmunanna, sem tilgreindir eru í lögumum, hafi verið ólögmet vegna þess að hagsmunirnir hafi verið ranglega metnir. Ákvæði stjórnarskrárinnar og mannréttindasáttmála Evrópu, sem vísað er til af hálfu stefnanda, hafa ekki áhrif á þessa niðurstöðu, enda hefur ekki verið sýnt fram á að þessi ákvæði eigi við um hagsmunina sem mat er lagt á í úrskurðinum. Samningurinn sem um ræðir hefur af eðlilegum ástæðum ekki verið lagður fram í málinu og hefur dómurinn því engar upplýsingar um efnisatriði hans, aðrar en þær sem fram koma í málsskjölum. Við úrlausn málsins verður að taka mið af þessu.

Samkvæmt öllu framangreindu verður ekki fallist á að úrskurðurinn, sem krafist er ógildingar á, hafi verið ólögmetur af ástæðum sem vísað er til af hálfu stefnanda. Ber því að hafna kröfu þeirra um að hann verði felldur úr gildi.

Með vísan til 3. mgr. 130. gr. laga um meðferð einkamála þykir rétt að málskostnaður falli niður.

Dóminn kvað upp Sigríður Ingvarsdóttir héraðsdómari en dómsuppkvaðning hefur dregist vegna mikilla anna dómarans við dómstörf síðastliðnar vikur.

## **DÓMSORÐ:**

Stefndu, Eignarhaldsfélagið Fasteign ehf. og Klasi hf., eru sýknuð af kröfum stefnanda, Eignarhaldsfélagsins Portus hf., Reykjavíkurborgar og Ríkis kaupa, í máli þessu.

Málskostnaður fellur niður.

Sigríður Ingvarsdóttir.

