

D Ó M U R

Héraðsdóms Reykjavíkur 8. janúar 2015 í máli nr. E-3876/2013:

Brit Insurance Ltd.

QBE Insurance Ltd.

Liberty Mutual Ins Europe Ltd.

Allianz Global Corp Europe Ltd.

Novae Syndicate 2007

Dan Re Syndicate 1400

QBE Syndicate 1886

(Viðar Lúðvíksson hrl.)

gegn

Fjármálaeftirlitinu

(Einar K. Hallvarðsson hrl.)

Mál þetta höfðuðu Brit Insurance Ltd., 55 Bishopsgate, London, Englandi, QBE Insurance (Europe) Ltd., Plantation Place, 30 Fenchurch Street, London, Englandi, Liberty Mutual Insurance Europe Ltd., Two Minster Court, Mincing Lane, London, Englandi, Allianz Global Corporate & Specialty AG, Fritz-Schaeffer-Strasse 9, München, Þýskalandi, Novae Syndicate 2007, 71 Fenchurch Street, London, Englandi, Dan Re Syndicate 1400, The Markel Building, 49 Leadenhall Street, London, Englandi og QBE Syndicate 1886, Plantation Place, 30 Fenchurch Street, London, Englandi, með stefnu birtri 10. september 2013 og framhaldsstefnu birtri 24. júní 2014 á hendur Fjármálaeftirlitinu, Höfðatúni 2, Reykjavík. Málið var dómtekið 11. desember sl.

Stefnendur gera þessar kröfur:

(A) Að ógilt verði með dómi ákvörðun stefnda, sem tilkynnt var stefnanda með bréfi, dags. 10. júní 2013, með tilvísunarnúmeri 2013040014/11.5, þar sem stefndi:

- synjaði stefnendum um aðgang að (1) gögnum um ágreining stefnda og Landsbanka Íslands hf. vegna athugasemda stefnda, sbr. og bréf stefnda dags. 22. mars 2007, í tengslum við úttekt sem framkvæmd var á áhættumælingum og

áhættustýringum bankans á árinu 2005, sbr. kafla 8.6.5.5.1.1 í Skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, (2) athugun stefnda á áhættumati Landsbanka Íslands hf. (mál nr. 2005040012) og gögnum tengdum því, (3) bréfi Landsbanka Íslands hf. til stefnda, dags. 30. apríl 2007, þar sem bankinn mótmælti bréfi stefnda frá 22. mars. 2007, (4) fundargerð vegna innanhússfundar stefnda 29. mars 2007, þar sem sérstaklega var fjallað um skuldbindingar Björgólfs Thors Björgólfssonar og tengdra aðila við Landsbanka Íslands hf., og (5) minnisblaði starfsmanns stefnda í máli nr. 2005040012, dags. í september 2007 (fyrir utan að stefndi veitti stefnendum aðgang að bréfi stefnda til Landsbanka Íslands hf., dags. 11. apríl 2005, ásamt fylgiskjali (áhættugreining), bréfi stefnda til Landsbanka Íslands hf., dags. 2. febrúar 2006 og hluta að annars vegar bréfadögum sem fylgdu með bréfi stefnda til Landsbanka Íslands hf., dags. 2. febrúar 2006 og hins vegar að bréfi stefnda til Landsbanka Íslands hf., dags. 22. mars 2007).

- synjaði stefnendum um aðgang að „Skýrslu um athugun á útlánaáhættu hjá Landsbanka Íslands hf.“ (að öðru leyti en því að stefnendur fengu aðgang að forsiðu skýrslunnar, efnisyfirliti með útstrikunum og inngangi).
- synjaði stefnendum um aðgang að afriti af kæru stefnda til embættis sérstaks saksóknara vegna ætlaðrar markaðsmisnotkunar stjórnenda og starfsmanna Landsbanka Íslands hf. með hlutabréf í bankanum á tímabilinu frá maí 2003 til október 2008.
- synjaði stefnendum um aðgang að afriti af kærum og tilvísunum frá stefnda vegna lánveitinga til eftirfarandi aðila til kaupa á hlutum í Landsbanka Íslands hf.: Imon ehf., Sigurður Bollason ehf., Hunslow S.a., Burce Assets Limited og Pro-Invest Partners Crop.

(B) Að viðurkenndur verði með dómi réttur þeirra til aðgangs að eftirtöldum gögnum sem eru í vörslum stefnda:

1. Gögn um ágreining stefnda og Landsbanka Íslands hf. vegna athugasemda stefnda, sbr. og bréf stefnda dags. 22. mars 2007, í tengslum við úttekt sem framkvæmd var á áhættumælingum og áhættustýringum bankans á árinu 2005, sbr. kafla 8.6.5.5.1.1 í Skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.
2. Athugun stefnda á áhættumati Landsbanka Íslands hf. (mál nr. 2005040012) og gögn tengd því.
3. Bréf Landsbanka Íslands hf. til stefnda, dags. 30. apríl 2007, þar sem bankinn mótmælti bréfi stefnda dags. 22. mars 2007.
4. Fundargerð vegna innanhússfundar stefnda 29. mars 2007, þar sem sérstaklega var fjallað um skuldbindingar Björgólfs Thors Björgólfssonar og tengdra aðila við Landsbanka Íslands hf.
5. Minnisblað starfsmanns stefnda í máli nr. 2005040012, dags. í september 2007.

6. Skýrsla stefnda: „Skýrsla um athugun á útlánaáættu hjá Landsbanka Íslands hf.“, frá febrúar 2008.

7. Afrit af kæru stefnda til embættis sérstaks saksóknara vegna ætlaðrar markaðsmisnotkunar stjórnenda og starfsmanna Landsbanka Íslands hf. með hlutabréf í bankanum á tímabilinu frá maí 2003 til október 2008.

8. Afrit af kærum og tilvísunum frá stefnda vegna lánveitinga til eftirfarandi aðila til kaupa á hlutum í Landsbanka Íslands hf.: Imon ehf., Sigurður Bollason ehf., Hunslow S.A., Burce Assets Limited og Pro-Invest Partners Corp.

Við aðalmeðferð málsins bættu stefnendur við þessa kröfugerð þeim fyrirvara að skjölin yrðu afhent eftir atvikum með útstrikunum.

(C) Að stefnendum verði dæmdur málskostnaðar úr hendi stefnda að viðbættum virðisaukaskatti samkvæmt mati dómsins, eða samkvæmt málskostnaðarreikningi.

Í framhaldsstefnu eru gerðar allar sömu kröfur, þó þannig að þess er krafist að felldur verði úr gildi úrskurður úrskurðarnefndar um upplýsingamál nr. A-524/2014 frá 1. apríl 2014 þar sem staðfest var synjun stefnda frá 10. júní 2013. Stefnendur féllu ekki frá kröfu um ógildinguna ákvörðunar stefnda, en lögmaður þeirra lýsti þeirri skoðun sinni að þegar ákvörðun hefði verið skotið til æðra stjórnvalds ætti eingöngu að ógilda endanlegan úrskurð.

Stefndi krefst sýknu af öllum kröfum stefnenda í frumsök og framhaldssök. Þá krefst hann málskostnaðar að mati dómsins óskipt úr hendi stefnenda.

Mál þetta varðar heimild stefnenda og skyldu stefnda til að afhenda þeim umrædd gögn, sem þeir hyggjast nota til að sýna fram á að Landsbanki Íslands hf. hafi vanrækt upplýsingaskyldu sína sem váttryggingartaki er hann samdi við stefnendur um ábyrgðartryggingu stjórnenda sinna í ársbyrjun 2008.

Landsbanki Íslands hf., sem er fjármálafyrirtæki í slitameðferð, hefur höfðað þrjú mál á hendur fyrrverandi stjórnendum bankans til heimtu skaðabóta vegna tjóns sem þeir hafi valdið bankanum með saknæmri háttsemi sinni, og gegn stefnendum til greiðslu bótanna á grundvelli áðurnefndrar ábyrgðartryggingar. Telja stefnendur að í því máli verði að sýkna þá vegna þess að váttryggingartaki hafi ekki veitt réttar og tæmandi upplýsingar er váttryggingin var tekin.

Stefnendur segja að um upplýsingaskyldu váttryggingartaka gildi reglur 19. og 20. gr. laga nr. 30/2004 um váttryggingarsamninga. Hefði átt að segja frá því að bankinn ætti í verulegum lausafjárvandræðum og stefndi í greiðsluþrot, bankinn, stjórnendur hans og starfsmenn hefðu brotið gegn reglum um stórar áhættuskuldbindingar, reglum um eigið fé fjármálafyrirtækja og reglum um lánveitingar og ástundað markaðsmisnotkun. Þá hafi beinlínis verið veittar rangar upplýsingar um stöðu og rekstur bankans í umsókn um trygginguna og fylgiskjölum. Bendir stefnandi á áðurgreind skaðabótamál sem höfðuð hafi verið á

hendur fyrrverandi stjórnendum bankans og sakamál sem höfðuð hafi verið á hendur sömu aðilum.

Stefnendur óskuðu eftir aðgangi að gögnum sem þeir töldu upp í 27 liðum í bréfi til stefnda, dags. 5. apríl 2013. Hluti af erindi stefnenda var afgreiddur með bréfi stefnda, dags. 10. júní 2013. Var þeim neitað um aðgang að átta af níu þeirra gagna sem þeir vildu fá, en geymt að taka afstöðu til annarra liða í erindinu.

Með bréfi dags. 8. júlí 2013 var ákvörðun stefnda kærð til úrskurðarnefndar um upplýsingamál. Nefndin kvað upp úrskurð 1. apríl 2014. Var kröfum stefnenda öllum hafnað. Stefnendur kveðast hafa höfðuð málið áður en úrskurðarnefndin kvað upp úrskurð þar sem málishöfðunarfræstur samkvæmt 18. gr. laga nr. 87/1998 sé þrjú mánuðir. Var síðan þingfest framhaldsstefna þar sem krafist var ógildingar á niðurstöðu úrskurðarnefndarinnar.

Málsástæður og lagarök stefnenda

Stefnendur vilja fá afrit af umræddum gögnum til að nota sem sönnunargögn í áðurgreindum málum sem Landsbanki Íslands hefur höfðuð á hendur þeim til heimtu vátryggingabóta.

Stefnendur byggja á ákvæðum upplýsingalaga nr. 140/2012, einkum 5. og 15. gr. Þá vísa þeir til laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Þagnarskylda takmarki ekki skyldu til að veita upplýsingar og aðgang að gögnum, sbr. 3. mgr. 9. gr. laga nr. 87/1998. Landsbanki Íslands sé í slitameðferð og hafi því ekki hagsmuni af því að fyrri viðskipti fari leynt. Þá hafi Rannsóknarnefnd Alþingis og fjölmiðlar fjallað um þessi mál. Hafi þessi gögn verið háð þagnarskylda eða bankaleynd, þá sé hún fallin niður þar sem upplýsingar úr þeim hafi verið gerðar opinberar í fjölmiðlum og í Skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.

Stefnendur byggja rétt til aðgangs að umræddum gögnum aðallega á 5. og 15. gr. upplýsingalaga. Segja þeir að fram hafi komið í greinargerð með frumvarpi er varð að lögnum að markmiðið væri að auka rétt almennings til upplýsinga.

Meginreglan komi fram í 1. mgr. 5. gr. laganna. Skyld sé að veita almenningi aðgang að fyrirliggjandi gögnum um tiltekið mál ef þess er óskað. Undantekningar séu gerðar í 6.–10. gr. laganna, sem beri að skýra þröngt í samræmi við almennar lögskýringarreglur. Þá beri stefndi sönnunarbyrðina fyrir því að tiltekna undantekningar eigi við.

Þá vísa stefnendur til 1. mgr. 11. gr. laganna, en ákvæði þetta heimili stjórnvöldum að veita aðgang í ríkari mæli en samkvæmt II. kafla laganna, nema ákvæði um þagnarskyldu standi því í vegi. Hér eigi engin ákvæði um þagnarskyldu við. Þá veiti upplýsingalögin almenningi lágmarksréttindi, en önnur lagaákvæði geti veitt víðtækari aðgang, sbr. t.d. 5. mgr. 13. gr. laga nr. 87/1998.

Stefnendur mótmæla því að 13. gr. laga nr. 87/1998 eigi við um þessi gögn. Samkvæmt 3. mgr. 4. gr. uppl. haldi lög sem veiti víðtækari aðgang að upplýsingum gildi sínu. Þá segi þar að almenn ákvæði laga um þagnarskyldu

takmarki ekki rétt almennings til aðgangs að gögnum samkvæmt lögnum. Telja stefnendur að af þessu leiði að sérstök þagnarskylduákvæði geti hindrað aðgang að gögnum í vörslu stjórnvalda. Því geti haft þýðingu að greina á milli almennra og sérstakra þagnarskylduákvæða. Segja stefnendur að ákvæði 13. gr. laga nr. 87/1998 og 58. gr. laga nr. 162/2002 séu almenn þagnarskylduákvæði og komi því ekki í veg fyrir að þeim verði veittur aðgangur að umræddum gögnum.

Nánar benda stefnendur á að áðurnefnd 1. mgr. 13. gr. hafi ekki að geyma neina sérgreiningu á þeim upplýsingum sem þagnarskyldan taki til. Því takmarki ákvæðið ekki rétt þeirra til aðgangs að gögnum hjá stefnda samkvæmt upplýsingalögum.

Þá segir stefndi að þótt 1. mgr. 13. gr. yrði talin vera sérákvæði um þagnarskyldu eigi hún ekki við, vegna ákvæðis 5. mgr. 13. gr. Þar segi að heimilt sé við rekstur einkamála að upplýsa um atriði sem ella væru háð þagnarskyldu, ef eftirlitsskyldur aðili er gjaldþrota eða í þvinguðum slitum. Stefnendur segja að Landsbanki Íslands sé bæði gjaldþrota og í þvinguðum slitum í þessum skilningi. Bankinn sé til slitameðferðar samkvæmt lögum nr. 162/2002, samkvæmt úrskurði héraðsdóms 22. nóvember 2010. Samkvæmt 1. mgr. 102. gr. laganna gildi við slit fjármálafyrirtækis sömu reglur og við gjaldþrotaskipti um gagnkvæma samninga og kröfur á hendur því.

Stefnendur bæta því við að jafna megi stöðu bankans öldungis við gjaldþrot þannig að beita yrði 5. mgr. 13. gr. með lögjöfnun. Þótt lög um fjármálafyrirtæki geri ráð fyrir því að beiðni um slitameðferð komi frá skilanefnd hafi bankinn ekki átt annarra kosta vól og því hafið yfir allan vafa að hann sé í þvinguðum slitum.

Þá benda stefnendur á að gagna sé leitað til framlagningar í einkamáli sem Landsbanki Íslands hafi höfðað. Ákvæði 5. mgr. 13. gr. verði ekki skýrt svo þröngt að það eigi einungis við um aðgang að gögnum eða upplýsingum undir rekstri einkamáls sem óskað væri eftir á grundvelli laga um meðferð einkamála.

Stefnendur byggja á því að 58. gr. laga nr. 161/2002 verði ekki beitt til að neita þeim um aðgang að umræddum gögnum. Þetta ákvæði varði einungis viðskipta- og einkamálefni viðskiptamanna fjármálafyrirtækis, ekki málefni þess sjálfs. Þá geti bankinn í þessu tilviki ekki haft hagsmuni af leynd þar sem hann sé gjaldþrota. Enn fremur sé ákvæðið almennt og verði því að víkja fyrir ákvæðum upplýsingalaga.

Stefnendur mótmæla því að ákvæði 9. gr. upplýsingalaga eigi hér við. Landsbanki Íslands hafi enga „virka“ viðskipta- eða fjárhagshagsmuni af afhendingu eða leynd gagna um bankann sem varða viðskipti og rekstur hans fyrir mörgum árum. Væri svo hvíldi sönnunarbyrðin um að svo væri á stefnda, sem hefur gögnin undir höndum. Í ljósi meginreglna uppl. verði að gera þá lágmarkskröfu til stefnda, að hann sýni fram á að eðli og inntak gagnanna falli undir þær þröngu undantekningar, sem heimilaðar séu frá meginreglunni um aðgang að gögnum.

Stefnendur byggja á því að umrædd gögn séu þegar opinber, rannsóknarnefnd Alþingis og fjölmiðlar hafi fjallað um umrædd gögn. Því geti stefndi ekki sagt að leynd eigi að hvíla yfir þeim.

Nánar segjast stefnendur byggja á því að rannsóknarnefnd Alþingis hafi þegar fjallað um og birt upplýsingar úr þeim gögnum, sem stefnendur óska aðgangs að. Þau gögn, sem þannig hafi verið birt opinberlega, ýmist beint og orðrétt eða með tilvísunum í efni þeirra, geti ekki verið háð þagnarskyldu eftir það. Þau séu á vitorði almennings.

Þá hafi ákvörðun stefnda að þessu leyti farið í bága við uppl. Þá byggja þeir á því að stefndi hafi ekki rannsakað hvort og með hvaða hætti umrædd gögn gætu verið háð þagnarskyldu eða hvernig þau hefðu verið gerð opinber. Með þessu hafi stefndi brotið gegn rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Nánar um einstaka liði

Í lið 3 er óskað aðgangs að bréfi bankans til stefnda dags. 30. apríl 2007. Þar sé að finna umfjöllun um rekstur og viðskipti bankans auk þess sem viðskiptamanna sé getið og gerð grein fyrir viðskiptum við þá. Úrskurðarnefndin hafi talið að ekki bæri að afhenda þetta bréf þar sem svo stór hluti þess væri bundinn þagnarskyldu að ekki kæmi til álita að veita aðgang að hluta þess.

Stefnendur segja að stefnda hafi borið að veita þeim aðgang að þessu skjali samkvæmt 1. mgr. 5. gr. uppl. Þá eigi 1. mgr. 13. gr. laga nr. 87/1998 ekki við.

Stefnendur mótmæla því að 9. gr. uppl. eigi hér við. Landsbanki Íslands hafi enga fjárhags- eða viðskiptahagsmuni eins og áður segir. Þá telja stefnendur að 58. gr. laga nr. 161/2002 komi ekki í veg fyrir aðgang að bréfinu, það geymi ekki slíkar upplýsingar um viðskipta- eða einkamálefni einstaklinga. Þá yrði stefndi að sýna fram á það. Þótt slíkar upplýsingar leyndust í bréfinu ætti að veita þeim aðgang að öðrum hluta þess.

Loks hafi efni þessa bréfs verið gert opinbert í Skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.

Í lið 4 er óskað aðgangs að fundargerð vegna innanhússfundar stefnda 29. mars 2007 þar sem sérstaklega var fjallað um skuldbindingar Björgólfs Thors Björgólfssonar og tengdra aðila við bankann. Stefnendur vísa hér til sömu röksemda og um lið 14. Þá mótmæla þeir því að gagnið sé vinnugagn, en vísa jafnframt til 3. tl. 2. mgr. uppl. um undanþágur varðandi vinnugögn. Þá verði að skýra undantekningar þröngt.

Í lið 5 er fjallað um minnisblað starfsmanns stefnda í máli nr. 2005040012, sem er sagt vera dagsett í september 2007. Í úrskurði úrskurðarnefndarinnar segir að ekkert minnisblað dagsett í febrúar sé að finna í gögnum sem stefndi afhenti nefndinni né í yfirliti um gögn máls nr. 2005040012. Hins vegar sé að finna minnisblöð með öðrum dagsetningum og verði því leyst úr þessum lið samhliða liðum 12 og 13. Undið liðum 12 og 13 óskuðu stefnendur eftir gögnum um ágreining stefnda og Landsbanka vegna athugasemda stefnda í tengslum við úttekt sem framkvæmd var á áhættumælingum og áhættustýringum bankans á árinu 2005. Taldi úrskurðarnefndin að öll gögn undir þessum liðum vörðuðu starfsemi

stefnda og rekstur Landsbanka Íslands sem væri eftirlitsskyldur aðili. Var talið að stefndi væri bundinn þagnarskyldu um þau þar sem þau hefðu að geyma umfangsmiklar upplýsingar um stöðu einstakra viðskiptamanna Landsbanka Íslands og viðskipti þeirra. Þá vísaði nefndin um minnisblaðið til 5. tl. 6. gr. uppl.

Um þetta vísa stefnendur til sömu röksemda og þeir reifuðu um áðurgreind skjöl. Þó taka þeir fram að afhending minnisblaðanna til rannsóknarnefndar Alþingis hafi ekki verið afhending til eftirlitsaðila samkvæmt lagaskyldu, en nefndin hafi ekki verið eftirlitsaðili í skilningi 8. gr. uppl.

Liður 6 varðar skýrslu stefnda frá febrúar 2008 og athugun á útlánaáhættu hjá Landsbanka Íslands. Hér er vísað til sömu röksemda og að framan eru rakin. Auk þess er tekið fram að ósannað sé að stefnda hafi verið heimilt að takmarka svo aðgang stefnenda að skýrslunni að hann afhenti aðeins forsíðu, efnisyfirlit og inngang.

Liðir 7 og 8 varða tvær kærur stefnda til sérstaks saksóknara. Í annarri er kærð markaðsmisnotkun stjórnenda og starfsmanna Landsbanka Íslands, en í hinni eru kærðar lánveitingar til tilgreindra aðila til kaupa á hlutafé í bankanum. Stefnendur telja sig eiga rétt á að fá þessar kærur og öll fylgigögn. Stefndi neitaði að taka afstöðu til beiðni stefnenda um aðgang að þessum gögnum þar sem að með því yrði jafnframt upplýst hvort mál sem varða þessa tilteknu aðila væru eða hefðu verið til rannsóknar hjá stefnda. Málinu var síðan vísað frá úrskurðarnefndinni.

Stefnendur telja að ekki yrði nauðsynlega upplýst hvort einhverjir einstaklingar væru undir grun um refsiverða háttsemi þótt kærurnar yrðu afhentar. Stefnda væri enda í lófa lagið að strika út öll nöfn.

Stefnendur vísa til almennra reglna stjórnarsýsluréttar og stjórnskipunarréttar, sbr. og 60. gr. stjórnarskrárinnar. Kröfu um að úrskurður úrskurðarnefndarinnar verði felldur úr gildi byggja stefnendur einkum á því að úrskurðurinn var ekki í samræmi við ákvæði upplýsingalaga, laga um fjármálafyrirtæki og lög um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Þá hafi stefndi ekki gætt að rannsóknarreglu 10. gr. stjórnarsýslulaga og óskráðum reglum stjórnarsýsluréttar þegar hann tók ákvörðun. Ákvörðunin sé því ólögumæt og ógildanleg. Stefnendur byggja heimild til útgáfu framhaldsstefnu á 29. gr. laga um meðferð einkamála. Umræddur úrskurður hafi verið kveðinn upp hálfu ári eftir að málið var höfðað.

Málsástæður og lagarök stefnda

Í greinargerð stefnda var krafist frávísunar, en fallið var frá þeirri kröfu undir rekstri málsins. Stefndi féll þó ekki frá þeim málsástæðum sem hann hafði þar uppi sérstaklega til stuðnings frávísunarkröfunni. Var það annars vegar að hér væri skylt að tæma kæruleiðir innan stjórnarsýslunnar áður en mál yrði lagt fyrir dómstóla og að mál yrði ekki rekið samtímis fyrir stjórnarsýslunefnd og almennum dómstólum. Hins vegar var byggt á því að kröfugerð og málsástæður stefnenda væru óljósar. Þá væri ekki skýrt hvers vegna væri í senn krafist ógildingar á ákvörðun um tiltekin gögn og viðurkenningar á rétti til aðgangs að þeim.

Sýknukröfu kveðst stefndi styðja við ýmis ákvæði upplýsingalaga, 13. gr. laga nr. 87/1998, 58. gr. og 100. gr. a–103. gr. a laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki.

Stefndi mótmælir því að stefnendur eigi rétt til aðgangs að umræddum gögnum samkvæmt 5. gr. upplýsingalaga, svo og því að skýra beri þröngt takmarkanir á upplýsingarétti samkvæmt 6.-10. gr. laganna og að á stefnda hvíli sönnunarbyrði um að þær eigi við. Réttur til aðgangs samkvæmt 5. gr. sé háður takmörkunum bæði samkvæmt 6.-10. gr. og öðrum lagaákvæðum um þagnarskyldu. Stjórnvald verði að rökstyðja synjun um aðgang, en ítarlegur rökstuðningur geti hins vegar falið í sér of mikla frásögn af þeim gögnum sem um ræðir.

Stefndi segir að hann hafi byggt ákvörðun sína um beiðni stefnenda á lögmatum og málefnalegum sjónarmiðum. Hann hafi lagt mat á efni gagna sem um ræði í liðum 12, 13, 14, 16, 20 og 23 í beiðninni og vísað til 13. gr. laga nr. 87/1998, 58. gr. laga nr. 161/2002 og ákvæða upplýsingalaga nr. 140/2012. Réttur almennings sé tryggður skv. upplýsingalögunum, að teknu tilliti til hinna sérstöku ákvæða um þagnarskyldu í 13. gr. laga nr. 87/1998 og 58. gr. laga nr. 161/2002. Hvað varði liði 26 og 27 í beiðni stefnenda hafi hann talið sér óheimilt að veita upplýsingar um hvort umbeðin gögn væru í vörslu stofnunarinnar með vísan til 13. gr. laga nr. 87/1998. Því hafi ekki komið til álita þar að leggja mat á efni gagna sem beiðnin gat varðað.

Stefndi telur stefnendur oftúlka þær breytingar sem urðu á upplýsingalögunum með gildistöku nýrra laga nr. 140/2012. Ákvæði um þagnarskyldu séu samhljóða ákvæðum eldri laga og því gildi sömu sjónarmið um flokkun ákvæða um þagnarskyldu og í tíð eldri laga.

Stefndi byggir á því að ákvæði 13. gr. laga nr. 87/1998 um þagnarskyldu gildi um þau gögn sem hér er deilt um. Þá vísar hann til 58. gr. laga nr. 161/2002 og upplýsingalaga nr. 140/2012. Gögn samkvæmt liðum 12, 13, 14, 16, 20 og 23 í beiðni. hafi haft að geyma annars vegar upplýsingar um starfsemi stefnda og viðskipti, rekstur eftirlitsskyldra aðila og tengdra aðila, sem leynt eigi að fara samkvæmt 1. mgr. 13. gr. fyrrnefndra laga. Hins vegar hafi þarna verið að finna upplýsingar um viðskipta- og einkamálefni viðskipavina Landsbankans, sem 58. gr. laga nr. 161/2002 eigi við um. Þá varði þessar upplýsingar einkahagsmuni sem eigi að fara leynt samkvæmt 9. gr. upplýsingalaga.

Um gögn samkvæmt liðum 26 og 27 segir stefndi sig ekki geta veitt upplýsingar um hvort slík mál væru eða hefðu verið til rannsóknar. Þetta séu upplýsingar um starfsemi stefnda sem eigi að fara leynt samkvæmt 1. mgr. 13. gr. laga nr. 87/1998.

Stefndi byggir á því að þagnarskylduákvæði 13. gr. sé sérstakt ákvæði um þagnarskyldu, enda tilgreini ákvæðið sérstaklega þær upplýsingar sem þagnarskyldan taki til. Ákvæðið gangi því lengra en 6.-10. gr. upplýsingalaga. Þá vill hann einnig benda á að synjun um aðgang að gögnum samkvæmt liðum 12, 13, 14, 16, 20 og 23 hafi einnig verið byggð á 9. gr. upplýsingalaga.

Stefndi byggir á því að skilyrði 5. mgr. 13. gr. laga nr. 87/1992 séu ekki uppfyllt. Ákvæðið sé undantekning sem eigi við eftirlitsskyldur aðili er gjaldþrota eða þvinguð slit fara fram og verði að skýra þröngt. Þá taki það ekki til upplýsinga sem 58. gr. laga nr. 161/2002 fjalli um. Stefndi segir að Landsbanki Íslands sé enn til slitameðferðar sem hafi hafist að kröfu skilanefndar og slitastjórnar bankans. Hann hafi ekki verið tekinn til gjaldþrotaskipta og því sé hann hvorki til gjaldþrotaskipta né í þvinguðum slitum.

Bankinn hafi enn takmarkaða heimild til að stunda leyfisskylda starfsemi, sbr. 3. mgr. 9. gr. laga nr. 161/2002. Félagið sé því enn undir sérstöku eftirliti stefnda samkvæmt 101. gr. a í lögnum, sbr. 2. gr. laga nr. 87/1998. Þá sé bú félagsins ekki til meðferðar samkvæmt ákvæðum laga nr. 21/1991 eins og segi í stefnu.

Þá segir stefndi að 5. mgr. 13. gr. geti ekki tekið til almennra upplýsingabeidna, eins og beiðni stefnenda sé. Ákvæðið sé bundið við að upplýsa fyrir dómi um tiltekin atriði. Gagnaöflun í einkamálum fari fram samkvæmt ákvæðum laga nr. 91/1991 og geti aðili skorað á gagnaðila sinn, í þessu tilviki Landsbanka Íslands, að leggja fram gögn. Það hafi þá ákveðin réttaráhrif ef ekki er orðið við slíkri áskorun.

Stefndi mótmælir því að umrædd gögn varði ekki viðskipti eða einkamálefni viðskiptamanna Landsbanka Íslands. Synjun sín um aðgang hafi verið byggð á því að hér væri um að ræða upplýsingar sem vörðuðu annars vegar einka- og fjárhagsmálefni einstaklinga, sem sanngjarnt og eðlilegt væri að færu leynt, hins vegar um fjárhags- og viðskiptahagsmuni fyrirtækja og annarra lögaðila.

Stefndi byggir á því að þagnarskylduákvæði 58. gr. laga nr. 161/2002 sé sérstakt ákvæði um þagnarskyldu. Ákvæðið tilgreini sérstaklega þær upplýsingar sem þagnarskyldan taki til. Hún varði upplýsingar um viðskipta- og einkamálefni viðskiptamanna fjármálafyrirtækis. Ákvæðið gangi því lengra en 6.-10. gr. upplýsingalaga.

Stefndi mótmælir því að birting gagna og upplýsinga í Skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis aflétti þagnarskyldu af þeim gögnum.

Stefndi telur að 1. mgr. 13. gr. laga nr. 87/1998 sé sérstakt ákvæði um þagnarskyldu og að skýra verði rúmt hugtakið *gögn sem leynt eigi að fara*.

Þá segir stefndi að ekki séu sett tímamörk á þagnarskyldu samkvæmt ákvæðinu. Telur hann að þagnarskylda sín haldist að meginstefnu til þótt eftirlitsskyldur aðili sé ekki lengur undir eftirlitinu. Þetta eigi einnig við aðila að lokinni slitameðferð samkvæmt XII. kafla laga nr. 161/2002 eða ákvæðum hlutafélagalaga. Þetta sjónarmið sitt fái stuðning í 5. mgr. 13. gr. laganna.

Á sama hátt séu ekki sett tímamörk í 58. gr. laga nr. 161/2002.

Vegna umfjöllunar í stefnu tekur stefndi fram að synjun hans sem byggði á 58. gr. laga nr. 161/2002 varðaði eingöngu upplýsingar í gögnum um viðskipta- og

einkamálefni viðskiptamanna. Synjun byggði að öðru leyti á 1. mgr. 13. gr. laga nr. 87/1998. Þá hafi synjun aðgang að vinnuskjölum starfsmanna stefnda byggst á hinum sérstöku ákvæðum um þagnarskyldu. Hann vísi að auki til ákvæða upplýsingalaga um vinnuskjöl til áréttingar því að skjölin hefðu ekki verið afhent öðrum og innihéldu ekki upplýsingar sem 3. mgr. 8. gr. upplýsingalaga ætti við um.

Loks áréttar stefndi að illmögulegt hafi verið að rökstyðja synjun um aðgang nákvæmar án þess að gera um leið efni umræddra skjala opinbert.

Í greinargerð í framhaldssök hefur stefndi ekki uppi neinar nýjar málsástæður. Hann segir að ekki sé grundvöllur til að úrskurður úrskurðarnefndarinnar verði felldur úr gildi.

Hann lýsir sig að mestu sammála úrskurðarnefndinni, nema hvað hann mótmælir því að Landsbanki Íslands sé gjaldþrota í skilningi 5. mgr. 13. gr. laga nr. 87/1998.

Niðurstaða

Stefnendur telja sig eiga rétt á að fá í hendur afrit af umræddum gögnum samkvæmt ákvæðum II. kafla upplýsingalaga nr. 140/2012. Er þar fjallað um aðgang almennings að gögnum í stjórnarsýslunni, án þess að viðkomandi sé beint aðili að máli. Þessi heimild almennings er almenn samkvæmt 5. gr. laganna, en taldar eru ákveðnar undantekningar í 6. til 10. gr. þeirra. Þá er í öðrum lögum að finna sérákvæði sem geta takmarkað rétt til aðgangs að gögnum.

Í 3. mgr. 4. gr. upplýsingalaga er fjallað um skil milli laganna og annarra lagaákvæða um upplýsinga- og þagnarskyldu. Þar segir að ákvæði annarra laga sem heimili víðtækari aðgang að upplýsingum haldi gildi sínu. Hins vegar takmarki almenn ákvæði laga um þagnarskyldu ekki rétt til aðgangs að gögnum samkvæmt lögnum.

Þau sérákvæði sem á reynir í þessu máli eru 13. gr. laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi og 58. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki. Útilokað er að kalla þessar reglur almenn ákvæði í skilningi áðurgreinds ákvæðis upplýsingalaga þannig að öllum væri heimill ótakmarkaður aðgangur að öllum gögnum sem Fjármálaeftirlitið aflar og vinnur, þ. á m. upplýsingum um viðskipti einstaklinga og fyrirtækja við banka og önnur fjármálafyrirtæki. Bæði þessi ákvæða mæla fyrir um strangari þagnarskyldu heldur en leiðir af 9. gr. upplýsingalaganna. Þá er gildissvið þeirra skýrt afmarkað þótt það sé býsna víðtækt. Verður að skýra bæði 1. mgr. 13. gr. laga nr. 87/1998 og 58. gr. laga nr. 161/2002 svo að ákvæðin gildi eftir efni sínu, án tillits til ákvæða upplýsingalaga.

Gögnin sem deilt er um og þær upplýsingar sem þau veita hafa verið tekin til umfjöllunar að einhverju leyti í Skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, sem starfaði samkvæmt lögum nr. 142/2008. Þótt þessar upplýsingar hafi þannig að einhverju leyti orðið opinberar eru þær ekki orðnar svo alkunnar að unnt sé að telja

leynd um efni þeirra tilgangslaust. Þá leiðir afmörkuð undantekning frá leynd ekki til þess að leyndinni sé alfarið aflétt.

Stefndi afhenti dómara þau gögn sem um er deilt í málinu í trúnaði, án þess að stefnendur fengju tækifæri til að skoða þau. Um alla liði í kröfugerð stefnenda verður sagt að 1. mgr. 13. gr. laga nr. 87/1998 kemur í veg fyrir að stefnendum verði afhent afrit af þeim gögnum. Í öllum þessum tilvikum er um að ræða gögn sem Fjármálaeftirlitið hefur aflað um viðskipti og rekstur eftirlitsskyldra aðila. Þá koma sumpart fram upplýsingar sem 58. gr. laga nr. 161/2002 kemur í veg fyrir að verði birt.

Varðandi gögn undir töluliðum 7 og 8 þá neitaði stefndi að upplýsa hvort þau væri yfirleitt að finna, þar sem hann taldi að sér væri óheimilt að upplýsa hvort hann hefði kært tiltekna háttsemi til lögreglu. Þessi niðurstaða stefnda breytir því ekki að dómurinn verður að taka beina afstöðu til kröfu stefnanda og verður henni, eins og öðrum liðum í kröfugerð hans hafnað. Þá eiga stefnendur heldur ekki rétt á að fá gögn afhent með útstrikunum.

Í 5. mgr. 13. gr. laga nr. 87/1998 er veitt heimild til þess að upplýsa við rekstur einkamáls atriði, sem 1. mgr. gildi annars um, ef hinn eftirlitsskyldi aðili er gjaldþrota eða þvinguð slit fara fram. Þessi þrönga heimild verður ekki nýtt til að fá aðgang að gögnum. Einungis er heimilt að fá svör við tilteknum spurningum eða lögð fram skjöl í því máli þar sem á þau reynir til sönnunar. Þetta mál er ekki rekið til annars en að fá viðurkenndan rétt til aðgangs að tilteknum gögnum, en úr þessu verður að leysa í þeim málum þar sem stefnendur vilja sanna tiltekin atriði til að sýna fram á vanrækslu á upplýsingaskyldu váttryggingartaka. Verður því ekki í þessu máli leyst úr því hvort Landsbanki Íslands sé gjaldþrota eða í þvinguðum slitum í skilningi þessa ákvæðis.

Stefnendur hafa ekki sýnt fram á að rannsókn stefnda á málefnum í tilefni af beiðni þeirra hafi verið ábótavant. Verður ekki fallist á að ákvörðun stefnda verði ógilt samkvæmt ákvæðum stjórnarsýslulaga.

Samkvæmt framansögðu er kröfum stefnenda hafnað, bæði um ógildingu ákvörðunar og úrskurðar úrskurðarnefndar um upplýsingamál, svo og um að viðurkenndur verði réttur þeirra til aðgangs að gögnum.

Í samræmi við þessa niðurstöðu verður stefnendum gert að greiða stefnda málskostnað, sem er hæfilega ákveðinn 800.000 krónur.

Jón Finnbjörnsson héraðsdómari kveður upp dóm þennan.

D ó m s o r ð

Stefndi, Fjármálaeftirlitið, er sýknaður af öllum kröfum stefnenda, Brit Insurance Ltd., QBE Insurance (Europe) Ltd., Liberty Mutual Insurance Europe Ltd., Allianz Global Corporate & Specialty AG, Novae Syndicate 2007, Dan Re

Syndicate 1400 og QBE Syndicate 1886.

Stefnendur greiði stefnda óskipt 800.000 krónur í málskostnað.

Jón Finnbjörnsson