



**BA-ritgerð  
í lögfræði**

## **Takmarkanir á upplýsingarétti almennings**

Mat á gögnum er varða mikilvæga  
fjárhags- eða viðskiptahagsmuni fyrirtækja og annarra lögaðila í  
skilningi 2. málsl. 9. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012

Katrín Pálsdóttir

Leiðbeinandi: Gunnar Páll Baldvinsson

Júní 2014



**HÁSKÓLI ÍSLANDS**  
**FÉLAGSVÍSINDASVIÐ**

---

LAGAÐEILD

**BA-ritgerð  
í lögfræði**

**Takmarkanir á upplýsingarétti almennings**

Mat á gögnum er varða mikilvæga  
fjárhags- eða viðskiptahagsmuni fyrirtækja og annarra lögaðila í skilningi  
2. másl. 9. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012

Katrín Pálsdóttir

Leiðbeinandi: Gunnar Páll Baldvinsson

Júní 2014

## EFNISYFIRLIT

1	Inngangur.....	3
2	Almennt um upplýsingarétt almennings.....	4
2.1	Inngangur.....	4
2.2	Takmarkanir á upplýsingarétti almennings .....	5
2.3	Almenn atriði er til skoðunar koma við takmörkun á upplýsingarétti almennings á grundvelli 2. másl. 9. gr. upplýsingalaga .....	6
2.3.1	Aðgangur að upplýsingum að hluta.....	6
2.3.2	Álitamál vegna þagnarskylduákvæða í lögum og samningum .....	6
2.3.3	Umsögn lögaðila er upplýsingarnar varða.....	7
3	Mat stjórnvalda skv. 2. másl. 9. gr. upplýsingalaga .....	8
3.1	Inngangur.....	8
3.2	Vísiregla síðari másl. 9. gr. upplýsingalaga .....	9
3.3	Ákvörðun um hvort rétt sé að undanþiggja upplýsingar aðgangi almennings á grundvelli 2. másl. 9. gr. upplýsingalaga .....	9
3.3.1	Upplýsingar er varða ráðstöfun opinberra hagsmuna.....	12
3.3.2	Marktæk hætta á tjóni fyrirtækis eða lögaðila .....	14
3.3.3	Hagsmunir almennings og hagsmunir lögaðila vegnir saman.....	15
4	Lokaorð.....	18
	Heimildaskrá .....	21
	Dóma- og úrskurðaskrá .....	22

## 1 Inngangur

Á Íslandi hefur löngum þótt mikilvægt að aðgangur almennings að upplýsingum sem hann varðar sé tryggður og að opinber stjórnsýsla sé gegnsæ og fari ekki fram fyrir luktum dyrum. Allt frá þjóðveldisöld hafa dómþing og fundir Alþingis verið haldin í heyranda hljóði<sup>1</sup> og hefur sú almenna regla verið fest í sessi með 57. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 og í 8. gr. laga um meðferð einkamála nr. 91/1991. Aðgengi almennings að upplýsingum frá framkvæmdarvaldinu hefur þó ætíð sætt frekari takmörkunum.<sup>2</sup>

Réttur almennings til upplýsinga frá stjórnvöldum er mikilvægur. Fyrstu almennu reglurnar sem settar voru til verndar aðgengi almennings að upplýsingum hjá stjórnvöldum eru upplýsingalög nr. 50/1996<sup>3</sup>, en þau eru forveri núverandi upplýsingalaga nr. 140/2012. Í athugasemdum með frumvarpi því er varð að fyrri lögunum kemur fram að meginmarkmið laganna sé að almenningur geti nálgast upplýsingar hjá stjórnvöldum um mál sem þau hafa til meðferðar. Talið er sjálfsagt í nútímaþjóðfélagi að almenningur geti, beint eða í gegnum fjölmiðla, fylgst með því sem stjórnvöld aðhafast, og að til að ná því markmiði þurfi að tryggja rétt hans til aðgangs að upplýsingum.<sup>4</sup> Upplýsingalögin vernda rétt almennings til upplýsinga frá stjórnvöldum, en veita einnig vernd gegn því að viðkvæmar upplýsingar séu gefnar upp. eru af þeirri ástæðu í lögunum ýmsar takmarkanir á þessum almenna rétti til upplýsinga.

Í þessari ritgerð verður skoðaður síðari másl. 9. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 og þær takmarkanir á upplýsingarétti almennings sem hann felur í sér. Verður sérstaklega skoðað mat stjórnvalda á því hvaða gögn, er varða mikilvæga fjárhags- og viðskiptahagsmuni fyrirtækja og annarra lögaðila, er óheimilt að veita almenningi aðgang að. Í því skyni er m.a. litið til þeirra þátta sem áhrif geta haft á þetta mat stjórnvalda. Í umfjölluninni er m.a. stuðst við rit fræðimanna hér á landi og á öðrum Norðurlöndum, úrskurði úrskurðarnefndar um upplýsingamál og dóma Hæstaréttar sem gengið hafa á grundvelli ákvæðisins.

Til nánari glöggvunar verður þó fyrst stutt almenn umfjöllun um rétt almennings til upplýsinga og takmarkanir á honum. Þá er aðeins tæpt á almennum atriðum upplýsingalaga sem gjarnan koma til skoðunar þegar upplýsingar eru metnar á grundvelli 2. másl. 9. gr. laganna.

---

<sup>1</sup> Sigurður Línal: *Réttarsögubættir*, bls. 103.

<sup>2</sup> Páll Hreinsson: *Upplýsingalögin*, bls. 11-12.

<sup>3</sup> Páll Hreinsson: *Upplýsingalögin*, bls. 14.

<sup>4</sup> Alþt. 1995-1996, A-deild, bls. 3010.

## 2 Almenn um upplýsingarétt almennings

### 2.1 Inngangur

Gerð er grein fyrir markmiði upplýsingalaga nr. 140/2012 í 1. gr. laganna. Þar segir að markmiðið sé að tryggja gegnsæi í stjórnsýslu og við meðferð opinberra hagsmuna m.a. í þeim tilgangi að styrkja: upplýsingarétt og tjáningarfrelsi, möguleika almennings til þátttöku í lýðræðissamfélagi, aðhald fjölmiðla og almennings að stjórnvöldum, möguleika fjölmiðla til að miðla upplýsingum um opinber málefni og traust almennings á stjórnsýslunni.

Meginreglu laganna um upplýsingarétt almennings er að finna í 1. mgr. 5. gr. þeirra þar sem segir að skylt sé að veita almenningi aðgang að fyrirliggjandi gögnum sem varða tiltekið mál og að tilteknum fyrirliggjandi gögnum, með takmörkunum þó. Skv. 1. tölul. 2. mgr. 5. gr. nær þessi réttur til allra gagna sem mál varða. Í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 140/2012 segir um 5. gr. að hún beri með sér rétt allra til aðgangs að fyrirliggjandi gögnum, án tillits til tilgangs aðgangsbeiðni að gögnum, að því gefnu að beiðnin sé ekki lögð fram í ólögætum tilgangi, sbr. 2. tölul. 4. mgr. 15. gr. laganna.<sup>5</sup>

Upplýsingalögin eru mikilvæg sem aðhald almennings við starfsemi opinberra aðila og með þeim er réttaröryggi almennra borgara sem geta átt hagsmuna að gæta af ráðstöfunum opinberra aðila eft. Er þetta mikilvægi laganna undirstrikað með rúmu gildissviði laganna gagnvart einkaréttarlegum ráðstöfunum ríkis og sveitarfélaga.<sup>6</sup>

Um gildissvið upplýsingalaga er fjallað í 2. gr. þeirra. Samkvæmt 1. mgr. taka lögin til allrar starfsemi stjórnvalda. Hér undir falla þeir aðilar sem flokkast undir framkvæmdarvaldið skv. þrískiptingu ríkisvaldsins, en aðrir aðilar eru undanskildir.<sup>7</sup> Samkvæmt 2. mgr. 2. gr. taka þau einnig til allrar starfsemi lögaðila sem eru að 51% hluta eða meira í eigu hins opinbera, en frá því má þó ráðherra gefa undanþágu ef starfsemin er að nær öllu leyti í samkeppni á markaði, sbr. 3. mgr. 2. gr. Þá taka lögin til einkaaðila, hvort sem þeir eru í opinberri eigu eða ekki, að því leyti sem þeim hefur verið falið að taka stjórnvaldsákvörðun eða sinna þjónustu sem lög kveða á um að stjórnvald skuli sinna eða telst að öðru leyti liður í opinberu hlutverki stjórnvalds, sbr. 3. gr. uppl.

Í *úrskurði úrskurðarnefndar um upplýsingamál 27. september 2006 (A-233/2006)*<sup>8</sup> (hér eftir verður skammstöfunin ÚNU notuð um úrskurði úrskurðarnefndar um upplýsingamál)

---

<sup>5</sup> Þskj. 223, 141. lögþ. 2012-13, bls. 41 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

<sup>6</sup> Kjartan Bjarni Björgvinsson: „Gildissvið upplýsingalaga“, bls. 15-16.

<sup>7</sup> Þskj. 223, 141. lögþ. 2012-13, bls. 34 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

<sup>8</sup> Úrskurðarnefnd um upplýsingamál er starfrækt á grundvelli V. kafla upplýsingalaga nr. 140/2012. Ef sá sem óskar eftir aðgangi að upplýsingum vill ekki sæta því að vera synjað um aðganginn getur hann borið málið undir úrskurðarnefndina, sbr. 1. mgr. 20. gr. laganna.

áréttaði úrskurðarnefndin að „lögin taka ekki einvörðungu til þess þegar stjórnvöld taka ákvarðanir um rétt og skyldu manna heldur og til hvers konar þjónustustarfsemi, samningsgerðar og annarrar starfsemi hins opinbera“. Tók Hæstiréttur undir þetta sjónarmið í *Hrd.* 23. apríl 2008 (366/2007) sem höfðað var til að fá þeim úrskurði hnekkt og sagði gildissvið upplýsingalaga rýmra en stjórnsýslulaga þar sem það væri ekki takmarkað við tiltekna þætti þeirrar starfsemi sem stjórnsýslan hefur á höndum sér og ekki takmarkað við það þegar stjórnvöld taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna.

## 2.2 Takmarkanir á upplýsingarétti almennings

Til að vernda viðkvæma almanna- og einkahagsmuni hafa vissar upplýsingar verið undanþegnar þessum almenna rétti til upplýsinga.<sup>9</sup> Undantekningarnar frá meginreglu upplýsingalaga um upplýsingarétt almennings er að finna í II. kafla laganna, nánar tiltekið í 6.-10. gr. þeirra. Þar sem um frávík frá meginreglunni er að ræða er það almennt lögskýringarsjónarmið að skýra beri þessi ákvæði þröngt.<sup>10</sup> Er það einnig ítrekað í athugasemdum með frumvarpi því er varð að upplýsingalögum að undanþáguákvæðin í II. kafla laganna skuli skýra þröngt.<sup>11</sup> Hefur úrskurðarnefnd um upplýsingamál einnig margoft tekið fram í úrskurðum sínum að skýra beri undantekningar frá meginreglunni um upplýsingarétt almennings þröngt, með hliðsjón af markmiðum upplýsingalaga.<sup>12</sup>

Þær upplýsingar sem undanþágu eiga að njóta frá upplýsingarétti almennings skv. upplýsingalögum hafa verið flokkaðar í tvennt. Er þar annars vegar um að ræða upplýsingar sem njóta verndar vegna forms síns og hins vegar vegna efnis síns.<sup>13</sup> Um upplýsingar sem njóta undanþágu vegna forms síns er fjallað í 6.-8. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012. Er þar um að ræða ákveðin gögn sem eru undanþegin upplýsingarétti. Í 9. og 10. gr. laganna er fjallað um þær upplýsingar sem undanskildar eru efnis síns vegna. Eru það upplýsingar sem vegna ákveðinna einka- eða opinberra hagsmuna er almennt viðurkennt að rétt geti verið að takmarka aðgang að.<sup>14</sup>

---

<sup>9</sup> Páll Hreinsson: *Upplýsingalögin*, bls. 53.

<sup>10</sup> Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, bls. 265.

<sup>11</sup> Þskj. 223, 141. lögþ. 2012-13, bls. 31 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

<sup>12</sup> T.d. *ÚNU 10. nóvember 2006 (A-234/2006)*.

<sup>13</sup> Kristján Andri Stefánsson: „Upplýsingalögin“, bls. 43.

<sup>14</sup> Þórhallur Vilhjálmsson: „Aðgangur almennings að upplýsingum í starfsmannamálum“, bls. 393.

### **2.3 Almenn atriði er til skoðunar koma við takmörkun á upplýsingarétti almennings á grundvelli 2. másl. 9. gr. upplýsingalaga**

Þegar takmarkaður er aðgangur að upplýsingum vegna undaþáguákvæða upplýsingalaga eru nokkur almenn atriði laganna sem koma sérstaklega til skoðunar þegar fram fer mat stjórnvalda á grundvelli 2. másl. 9. gr. upplýsingalaga. Verða hér skoðuð ákvæði laganna sem snúa að aðgangi að upplýsingum að hluta, trúnaðar- og þagnarskylduákvæðum í samningum og lögum og umsögn lögaðila er upplýsingarnar varða.

#### *2.3.1 Aðgangur að upplýsingum að hluta*

Ef aðeins hluti upplýsinganna, sem farið er fram á að veittur verði aðgangur að, fellur undir takmörkunarheimildina skal upplýsingabeiddanda veittur aðgangur að þeim upplýsingum sem eftir standa, sbr. 3. mgr. 5. gr. íslensku upplýsingalaganna og 34. gr. þeirra dönsku. Réttast er að tilkynna honum ótvírætt um að hluta upplýsinganna hafi verið haldið eftir. Ef viðkvæmu upplýsingarnar snerta tilveru skjalsins sjálfs mun þó vera leyfilegt að hafna beiðninni um aðganginn í heild. Það er þó ekki nægileg ástæða til að neita um aðgang að öllum gögnunum að afhending þeirra að hluta gefi takmarkaða og tilviljunarkennda mynd af málinu.<sup>15</sup>

Á þetta getur sérstaklega reynt þegar um er að ræða upplýsingar sem hafnað er aðgangi að á grundvelli 2. másl. 9. gr. Stjórnvöld eiga gjarnan í samningagerð við einkaaðila og mikilvægt getur verið að almenningi sé tryggður aðgangur að slíkum samningum því í þeim er gjarnan um að ræða ráðstöfun á opinberum hagsmunum, fé og eignum.<sup>16</sup> Þó einhverjir hlutar samnings kunnir að hafa að geyma upplýsingar sem rétt er að leynt fari vegna mikilvægra fjárhags- eða viðskiptahagsmuna fyrirtækja eða annarra lögaðila, getur verið rétt að veita aðgang að öðrum hlutum hans.<sup>17</sup>

#### *2.3.2 Álitamál vegna þagnarskylduákvæða í lögum og samningum*

Í samningum sem hið opinbera gerir við einkaaðila tíðkast að hafa sérstök þagnarskyldu- eða trúnaðarákvæði. Einnig má finna í ýmsum lagabálkum almenn þagnarskylduákvæði stjórnvalda. Vegna þessara ákvæða hafa stjórnvöld talið að þau megi ekki veita aðgang að vissum upplýsingum, t.d. í samningum sínum við lögaðila. Í 2. másl. 3. mgr. 4. gr. upplýsingalaga er tekið fram að almenn ákvæði laga um þagnarskyldu takmarki ekki rétt til aðgangs að gögnum skv. upplýsingalögum. Þegar hins vegar um er að ræða sérákvæði sem

<sup>15</sup> Hans Gammeltoft-Hansen o.fl.: *Forvaltningsret*, bls. 428.

<sup>16</sup> Sbr. t.d. *ÚNU 18. júní 2012 (A-422/2012)* og *ÚNU 27. september 2006 (A-233/2006)*.

<sup>17</sup> Sbr. t.d. *ÚNU 27. september 2006 (A-233/2006)* og *ÚNU 20. nóvember 2013 (A-508/2013)*.

kveða á um þagnarskyldu sem ríkja á um sérgreindar upplýsingar og ganga skýrlega lengra en 6.-10. gr. upplýsingalaga, eða aðrar upplýsingar eru með þeim undanþegnar aðgangi almennings, þá ganga þau sérákvæði framur upplýsingalögum.<sup>18</sup> Ákvæði samnings um þagnarskyldu getur því ekki gengið framur lögbundnum rétti almennings til upplýsinga skv. upplýsingalögum.

Ákvæði 2. málsl. 9. gr. upplýsingalaga ber að skýra í samræmi við ákvæði sem mæla fyrir um að þagnarskylda skuli gilda um upplýsingar sem snúa að viðkvæmum hagsmunum fyrirtækja og einkaaðila, s.s. leyndarmál um framleiðslu og rannsóknir.<sup>19</sup> Við matið á því hvort hafna skuli aðgangi að upplýsingum á grundvelli 2. málsl. 9. gr. upplýsingalaga getur því verið rétt að líta til þeirra þagnarskylduákvæða sem um viðkomandi stjórnvald gilda.

Í *ÚNU 24. mars 1997 (A-6/1997)* hafnaði stjórn Iðnlánasjóðs beiðni um aðgang að upplýsingum og bar fyrir sig þagnarskylduákvæði þágildandi laga um Iðnlánasjóð nr. 76/1987 og laga um lánastofnanir aðrar en viðskiptabanka og sparisjóði nr. 123/1993. Í úrskurði sínum leit úrskurðarnefndin til þagnarskylduákvæðanna við mat á því hvað væri eðlilegt og sanngjarnt að leynt færi skv. 2. málsl. 9. gr. upplýsingalaga. Niðurstaða nefndarinnar var að þar sem þagnarskylduákvæðin væru undantekning frá meginreglunni um aðgang almennings að upplýsingum gætu þau ekki haft slík áhrif við matið að hafnað væri aðgangi að upplýsingunum. Hagsmunir almennings af upplýsingaréttinum voru taldir vega meira en hagsmunir lögaðilanna.

### 2.3.3 *Umsögn lögaðila er upplýsingarnar varða*

Þegar um er að ræða gögn er snerta fjárhags- eða viðskiptahagsmuni fyrirtækja getur verið sérstök ástæða fyrir stjórnvöld að leita álits þess sem upplýsingarnar varða á því að aðgangur verði veittur að þeim.<sup>20</sup> Í álitum umboðsmanns danska þingsins hefur verið lögð sérstök áhersla á það að þegar stjórnvald er í vafa skuli það bera beiðni um upplýsingar undir þann lögaðila sem þær varða áður en tekin er ákvörðun um hvort aðgangur að upplýsingunum er veittur. Ef lögaðilinn vill ekki að aðgangur að gögnunum verði veittur girðir það samt sem áður ekki fyrir að beiðnin sé samþykkt, sú ákvörðun er í höndum stjórnvaldsins sjálfs. Umsögn lögaðila getur því aðeins verið hluti af heildarmati stjórnvalds á beiðni um upplýsingar.<sup>21</sup> Er það áréttað í athugasemdum með frumvarpi því er varð að dönsku

---

<sup>18</sup> Þskj. 223, 141. lögþ. 2012-13, bls. 38-39 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

<sup>19</sup> Þskj. 223, 141. lögþ. 2012-13, bls. 39 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

<sup>20</sup> Páll Hreinsson: *Upplýsingalögin*, bls. 62.

<sup>21</sup> Hans Gammeltoft-Hansen o.fl.: *Forvaltningsret*, bls. 427-428.



upplýsingalögnum að stjórnvaldinu beri að nálgast fyrirtækið sem upplýsingarnar varða til að fá umsögn um það tjón sem það telur hættu vera á fyrir fyrirtækið verði aðgangur að upplýsingunum veittur.<sup>22</sup>

Þetta sjónarmið hefur nú verið lögfest í 2. mgr. 17. gr. íslensku upplýsingalaganna þar sem segir að stjórnvald geti skorað á þann sem upplýsingarnar varða að upplýsa hvort hann telji að þær eigi að fara leynt. Þó er aðeins um að ræða heimild til þessa og stjórnvaldinu er þetta ekki skylt.<sup>23</sup> Í athugasemdum við 17. gr. í frumvarpi því er varð að upplýsingalögum er áréttað að lokaniðurstaðan um aðganginn er eftir sem áður í höndum þess stjórnvalds er hefur beiðnina til afgreiðslu.<sup>24</sup> Ef um upplýsingar sem sýna fram á ólöglega starfsemi fyrirtækisins er að ræða er t.d. líklegt að fyrirtækið myndi ekki vilja að veittur væri aðgangur að þeim. En slíkar upplýsingar geta ekki fallið undir vernd 2. másl. 9. gr.<sup>25</sup> Hins vegar getur stjórnvald ekki veitt aukinn aðgang að gögnunum án þess að leita umsagnar lögaðilans og fá leyfi hans til þess<sup>26</sup> líkt og fram kemur í texta ákvæðisins sjálfs.

Þó telja verði að umsögn lögaðila geti haft mikið að segja í hagsmunamati stjórnvalda, hefur þó ekki verið loku fyrir það skotið að stjórnvald geti synjað um aðgang að upplýsingum á grundvelli síðari másl. 9. gr. upplýsingalaga þrátt fyrir að umsögn fyrirtækisins eða lögaðilans liggi ekki fyrir. Kemur það t.a.m. fram í *ÚNU 7. nóvember 2013 (A-502/2013)*.

### **3 Mat stjórnvalda skv. 2. másl. 9. gr. upplýsingalaga**

#### **3.1 Inngangur**

9. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 hljómar svo: „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“. Verður mat stjórnvalda skv. síðari másl. ákvæðisins nú skoðað og litið til þess hvernig framkvæmd á því hefur verið háttáð.

---

<sup>22</sup> Lovf. 144, Folketinget 2012-13, bls. 102-103 (enn óbirt í A-deild Folkett.).

<sup>23</sup> Þskj. 223, 141. lögb. 2012-13, bls. 67 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

<sup>24</sup> Þskj. 223, 141. lögb. 2012-13, bls. 67 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

<sup>25</sup> Jon Andersen: *Offentlighed i forvaltningen*, bls. 264-265.

<sup>26</sup> Páll Hreinsson: *Upplýsingalögin*, bls. 80.

### 3.2 Vísiregla síðari málsl. 9. gr. upplýsingalaga

Í frumvarpi því er varð að upplýsingalögum kemur fram að 9. gr. sé nokkurs konar vísiregla.<sup>27</sup> Vísiregla hefur verið skilgreind sem: „Regla sem veitir svigrúm til mótunar og skilgreiningar eftir siðferðilegum eða félagslegum mælikvarða á hverjum tíma“.<sup>28</sup> Gögn sem óskað er eftir eru vegin og metin af þar til bæru stjórnvaldi og upplýsingarnar skoðaðar með það að markmiði að varpa ljósi á hvort þær séu þess eðlis að réttast sé að synja almenningi um aðgang að þeim. Sérstaklega er skoðað hvort upplýsingarnar séu svo viðkvæmar að þær geti ekki talist eiga erindi við almenning.<sup>29</sup>

Undir ákvæði síðari málsl. 9. gr. falla upplýsingar er varða mikilvæga fjárhags- eða viðskiptahagsmuni lögaðila sem hafa verið stofnaðir á einkaréttarlegum grundvelli. Sem dæmi má nefna hlutafélög, sameignarfélög og samvinnufélög. Áréttað skal að undir ákvæðið falla ekki upplýsingar er varða opinber fyrirtæki og stofnanir, enda tekur ákvæði 4. tölul. 10. gr. upplýsingalaga til þeirra.<sup>30</sup>

### 3.3 Ákvörðun um hvort rétt sé að undanþiggja upplýsingar aðgangi almennings á grundvelli 2. málsl. 9. gr. upplýsingalaga

Ákvörðun stjórnvalda um hvort veita eigi aðgang að upplýsingum er stjórnvaldsákvörðun. Um slíka ákvörðun gilda því stjórnslulög nr. 37/1993, sbr. 4. mgr. 19. gr. upplýsingalaga.<sup>31</sup> Í 10. gr. stjórnslulaga er að finna rannsóknarreglu sem kveður á um að stjórnvald skuli sjá til þess að mál sé nægilega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því. Þær kröfur verða gerðar til stjórnvalds sem hefur beiðni um aðgang að gögnum til vinnslu sem undanþáguákvæði 2. málsl. 9. gr. upplýsingalaga gæti náð yfir að það sé metið sérstaklega í hvert sinn. Við matið hefur stjórnvaldið meginregluna um upplýsingarétt almennings að leiðarljósi þegar það athugar hvort um slíka hagsmuni sé að ræða fyrir lögaðilann að hafna beri beiðni um aðgang að gögnum. Vegnir eru saman hagsmunir almennings og hagsmunir fyrirtækisins eða lögaðilans er upplýsingarnar varða.<sup>32</sup>

Upplýsingar er varða mikilvæga fjárhags- og viðskiptahagsmuni fyrirtækja eru því ekki sjálfkrafa undanþegnar hinum almenna aðgangi að upplýsingum. Aðgangur almennings að þeim upplýsingum verður aðeins takmarkaður ef aðgangurinn hefur marktæka efnahagslega

---

<sup>27</sup> Þskj. 223, 141. lögþ. 2012-13, bls. 54 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

<sup>28</sup> Páll Sigurðsson: *Lögfræðiorðabók með skýringum*, bls. 496.

<sup>29</sup> Þskj. 223, 141. lögþ. 2012-13, bls. 54 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

<sup>30</sup> Páll Hreinsson: *Upplýsingalögin*, bls. 70.

<sup>31</sup> Þskj. 223, 141. lögþ. 2012-13, bls. 64 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

<sup>32</sup> Þskj. 223, 141. lögþ. 2012-13, bls. 55 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

þýðingu fyrir lögadilann sem upplýsingarnar varða og veittur aðgangur skapar honum hættu á tjóni.<sup>33</sup> Ákvæði fyrri másl. 9. gr. upplýsingalaga er hins vegar afdráttarlaust varðandi það að takmörkun á aðgangi að þeim upplýsingum sem hann fjallar um veltur ekki á mati á því hvort vegur þyngra, hagsmunir einstaklingsins af því að gögnum um hann verði haldið leyndum eða hagsmunir almennings af því að fá aðgang að gögnunum. Takmörkun á aðgangi að þessum upplýsingum veltur eingöngu á því hvort gögnin sem málið fjallar um innihaldi upplýsingar um einka- eða fjárhagsmálefni einstaklinga sem sanngjarnt og eðlilegt er að takmarka aðgang almennings að.<sup>34</sup>

Mat stjórnvalda á fjárhags- og viðskiptahagsmunum fyrirtækja er sértækt og hlutbundið. Metið er hvort hagsmunirnir hverju sinni séu svo mikilvægir að veittur aðgangur að upplýsingunum sé líklegur til að leiða af sér tjón fyrir hlutaðeigandi lögadila. Hins vegar er matið varðandi einka- og fjárhagsmálefni einstaklinga í fyrri másl. 9. gr. almenns eðli. Ef upplýsingarnar teljast almennt séð slíkar að þær eigi ekki erindi við almenning ber að takmarka aðgang hans að þeim. Takmarkanir á upplýsingum er varða málefni einstaklinga eru því ríkari en þær er varða málefni fyrirtækja.<sup>35</sup>

Í 17. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 er gerð undantekning frá upplýsingarétti aðila máls sem fjallað er um í 15. gr. sömu laga. Samkvæmt ákvæðinu er stjórnvaldi heimilt, þegar sérstaklega stendur á, að takmarka aðgang aðila máls að gögnum ef hagsmunir hans af því að notfæra sér vitneskju úr þeim þykja eiga að víkja fyrir mun ríkari almanna- eða einkahagsmunum. Hér undir geta fallið t.d. upplýsingar um mikilvæga viðskiptahagsmuni lögadila, t.d. samkeppnis- eða rekstrarstöðu þeirra.<sup>36</sup> Í athugasemdum við frumvarp það er varð að stjórnarsýslulögum nr. 37/1993 er tekið fram að þetta sé þröng undantekningarregla, og að meginreglan sé sú að aðili máls eigi rétt á því að kynna sér gögn þess.<sup>37</sup> Þegar til úrlausnar kemur hvort takmarka eigi aðgang að upplýsingum á grundvelli 17. gr. stjórnarsýslulaga þarf sérstakt mat stjórnvalds að fara fram líkt og gildir varðandi 2. másl. 9. gr. upplýsingalaga. Stjórnvaldið sem hefur mál til úrlausnar hverju sinni framkvæmir matið. Stjórnvaldið þarf að meta aðstæður þær sem uppi eru í hverju máli fyrir sig, ásamt því að meta sérstaklega hvert og eitt skjal. Nokkuð algengt er að stjórnvöld vinni ekki matið eins vel og þeim ber og brjóti þar með ákvæði 17. gr. stjórnarsýslulaga.<sup>38</sup> Má hér nefna sem dæmi *Hrd. 23. febrúar 2012*

---

<sup>33</sup> John Vogter: *Offentlighedsloven med kommentarer*, bls. 225-226.

<sup>34</sup> John Vogter: *Offentlighedsloven med kommentarer*, bls. 216.

<sup>35</sup> Páll Hreinsson: *Upplýsingalögin*, bls. 61-62.

<sup>36</sup> Páll Hreinsson: „Upplýsingaréttur aðila stjórnarsýslumáls“, bls. 233.

<sup>37</sup> Alþt. 1992-1993, A-deild, bls. 3297.

<sup>38</sup> Páll Hreinsson: „Upplýsingaréttur aðila stjórnarsýslumáls“, bls. 231-232.

(72/2011) þar sem áréttað var að ef það væri stefna Samkeppniseftirlitsins að heimildarmenn þess ættu í öllum tilvikum að njóta nafnleyndar bryti það gegn áskilnaði 17. gr. stjórnsýslulaga um að í sérhverju tilviki væri metin annars vegar þörf heimildarmanna fyrir nafnleynd og hins vegar hagsmunir aðila máls af því að fá aðgang að upplýsingunum. Það gengur því gegn lögunum að verklagsreglur um takmarkaðan aðgang að vissum gögnum skerði matið.<sup>39</sup> Matið skv. 17. gr. stjórnsýslulaga er því sértækt og hlutbundið líkt og matið samkvæmt síðari málsliði 9. gr. upplýsingalaga og leiða má að því líkur að sömu sjónarmið gildi varðandi það.

Í álitum umboðsmanns Alþingis, *UA 5. mars 2009 (4934/2007)*, kemur fram að í íslenskum stjórnsýslurétti hafi verið lagt til grundvallar að stjórnvald geti ekki synjað aðila máls um aðgang að upplýsingum með þeim rökstuðningi að slíkar upplýsingar séu almennt til þess fallnar að valda tjóni. Í hverju máli verði að fara fram mat og ekki sé hægt að undanþiggja ákveðnar upplýsingar upplýsingarétti almennt séð. Meta þarf hvort réttur aðila máls til upplýsinga verði að víkja í einstöku máli fyrir mun ríkari einkahagsmunum. Gera má ráð fyrir að sömu sjónarmið gildi varðandi mat stjórnvalda skv. 2. másl. 9. gr. upplýsingalaga og af þessu má draga þær ályktanir að almennar verklagsreglur stjórnvalda sem kveða á um að hafnað sé aðgangi að ákveðnum upplýsingum á þeim grundvelli einum að þær varði almennt mikilvæga fjárhags- og viðskiptahagsmuni fyrirtækja eða annarra lögaðila geti ekki komið í stað sérstaks mats í hverju máli fyrir sig.

Ef óskað er eftir aðgangi að upplýsingum á grundvelli upplýsingalaga skipta ástæður beiðninnar og hagsmunir þess sem hana ber fram ekki máli.<sup>40</sup> Um matið skv. 17. gr. stjórnsýslulaga gildir annað, við það eru bornir saman annars vegar hagsmunir aðilans af því að fá aðgang að gögnunum og geta nýtt sér upplýsingar úr þeim og hins vegar almanna- eða einkahagsmunir. Almanna- eða einkahagsmunirnir þurfa að vera mun ríkari til þess koma í veg fyrir aðgang aðila máls að gögnunum, líkt og fram kemur í ákvæðinu sjálfu. Það þarf því mikið til að koma svo aðgangur aðila máls sé takmarkaður vegna almanna- eða einkahagsmuna á grundvelli ákvæðisins.<sup>41</sup> Ef aðili máls óskar eftir aðgangi að upplýsingum á grundvelli stjórnsýslulaga skipta því hagsmunir hans af því að fá aðganginn miklu máli sem er gagnstætt því sem gildir um matið skv. 2. másl. 9. gr. upplýsingalaga. Það er á valdi hvers sem er að óska aðgangs að upplýsingum á grundvelli upplýsingalaga og þeir hagsmunir sem

---

<sup>39</sup> Páll Hreinsson: *Stjórnsýsluréttur*, bls. 654.

<sup>40</sup> Páll Hreinsson: *Upplýsingalögin*, bls. 61.

<sup>41</sup> Páll Hreinsson: „Upplýsingaréttur aðila stjórnsýslumáls“, bls. 230.

búa að baki einstaka beiðni hafa ekki áhrif á matið á því hvort veittur verði aðgangur að upplýsingunum.<sup>42</sup>

Í texta ákvæðisins kemur engin nánari skilgreining fram á því hvaða upplýsingar geta fallið undir ákvæði síðari málsl. 9. gr. en að þær varði mikilvæga fjárhags- eða viðskiptahagsmuni fyrirtækja og séu þess eðlis að sanngjarnt og eðlilegt sé að leynt fari. Í athugasemdum með frumvarpinu er fjallað um þetta mat og áréttað að mikilvægt sé að hvert tilvik fyrir sig sé kannað sérstaklega.<sup>43</sup>

Í áliti umboðsmanns danska þingsins, *FOB (1983.175)*, lagði hann áherslu á þetta sértæka mat sem þarf að fara fram í hvert sinn. Óskað hafði verið eftir upplýsingum frá umhverfisstofnun varðandi frárennslisvatn sem fyrirtæki hafi fengið leyfi til að leiða. Stofnunin hafnaði beiðninni á þeim grundvelli að um atvinnuleyndarmál væri að ræða, en þetta mat byggði hún á umsögn sem hún fékk frá fyrirtækinu. Umboðsmaðurinn gagnrýndi ekki synjunina sem slíka, en benti á að samkvæmt ákvæði laganna mætti gera ráð fyrir að raunverulegt mat stjórnvaldsins á áhættu fyrirtækisins á tjóni færi fram. Þetta mat hafði ekki farið fram í þessu tilfalli og beindi hann því þeim tilmælum til stofnunarinnar að hún íhugaði málið á ný. Stofnunin fylgdi tilmælunum og framkvæmdi mat á tjónsáhættunni. Að matinu loknu stóð hún þó föst á synjun beiðninnar.

Með matinu þarf að vega saman hagsmuni almennings af því að hafa aðgengi að upplýsingum sem varða ráðstöfun opinberra hagsmuna og hagsmuni lögaðila af því að gögnum sem varða viðskiptahagsmuni þeirra sé haldið leyndum.<sup>44</sup>

### 3.3.1 *Upplýsingar er varða ráðstöfun opinberra hagsmuna*

Mikilvægt er að almenningi sé tryggður aðgangur að upplýsingum er varða ráðstöfum opinberra hagsmuna. Ef hið opinbera gerir samning við fyrirtæki eða aðra lögaðila og ráðstafar með honum opinberum hagsmunum getur mikilvægi þessara hagsmuna haft mikið vægi í hagsmunamatinu.<sup>45</sup>

Rík áhersla er lögð á þetta sjónarmið í úrskurðum úrskurðarnefndar um upplýsingamál sem fjalla um takmörkun á grundvelli 2. málsl. 9. gr. upplýsingalaga. Til grundvallar úrskurðum sínum leggur úrskurðarnefndin að réttur almennings til upplýsinga sé ríkari þegar um er að ræða upplýsingar um ráðstöfun opinberra hagsmuna en þegar þær snúa að

---

<sup>42</sup> Páll Hreinsson: *Upplýsingalögin*, bls. 61.

<sup>43</sup> Þskj. 223, 141. lögþ. 2012-13, bls. 54-55 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

<sup>44</sup> Þskj. 223, 141. lögþ. 2012-13, bls. 54-55 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

<sup>45</sup> Þskj. 223, 141. lögþ. 2012-13, bls. 55 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

viðskiptum á milli einkaaðila. Ef um er að ræða upplýsingar um fjárhagslega afkomu eða rekstur lögaðila sem starfa á einkaréttarlegum grundvelli er því líklegt að óheimilt sé að veita almenningi aðgang að upplýsingunum með hliðsjón af síðari másl. 9. g. upplýsingalaga.<sup>46</sup> Má sem dæmi nefna *ÚNU 20. desember 2012 (A-464/2012)* þar sem um var að ræða samninga á milli Mjólkursamsölnunnar og einkaaðila sem höfðu verið til skoðunar hjá Samkeppniseftirlitinu. Staðfest var synjun á að veita kæranda þær upplýsingar sem vörðuðu viðskiptahagsmuni Mjólkursamsölnunnar sem og viðskiptahagsmuni þeirra fyrirtækja sem Mjólkursamsalan hafði gert samninga við. Þá má nefna *ÚNU 30. janúar 1997 (A-3/1997)* þar sem óheimilt var að veita upplýsingar um bókanir sem fram höfðu komið á lokuðum fundi hreppsnefndar. Um var að ræða drög að viðskiptasamkomulagi milli hreppsins og tveggja félaga. Upplýsingarnar voru taldar varða svo mikilvæga fjárhagshagsmuni félaganna að sanngjarnt og eðlilegt væri að leynt færi.

Í *ÚNU 23. september 2013 (A-497/2013)* fjallar nefndin sérstaklega um það að fyrirtæki og aðrir lögaðilar sem ganga til samninga við stjórnvöld geti alltaf átt von á því að almenningur neyti réttar síns til aðgangs að upplýsingum um viðkomandi samninga. Upplýsingarnar vörðuðu ráðstöfun opinberra fjárhagslegra hagsmuna og taldi nefndin því hagsmuni almennings af því að þær væru gerðar opinberar ríkari en hagsmuni lögaðilans af því að með þær væri leynt farið. Úrskurðarnefndin tók einnig fram í *ÚNU 10. nóvember 2006 (A-234/2006)* að réttur almennings til aðgangs að upplýsingum sem varða ráðstöfun opinberra fjármuna sé ríkari en réttur hans til aðgangs að upplýsingum um viðskipti einkaaðila. Gildir það jafnvel þó fjárhæðir sem samið er um geti sagt eitthvað til um rekstrar- eða fjárhagsstöðu viðkomandi einkaaðila. Gat 2. másl. 9. gr. upplýsingalaga því ekki takmarkað aðgang að upplýsingum um greiðslur sem sveitarfélagið fékk með samningi við lögaðila nema leiddar væru að því líkur að um væri að ræða upplýsingar er höfðu „sérstaka fjárhagslega- eða viðskiptalega þýðingu fyrir fyrirtæki sem greiðir“.

Í *Hrd. 1998, bls. 3096* var fjallað um aðgang að upplýsingum um úthlutun óafturkræfra styrkja og framlaga úr Iðnlánasjóði. Þar sem um var að ræða fé úr opinberum sjóðum vóg réttur almennings til upplýsinga þyngra en hagsmunir þeirra aðila er styrkina og framlögin hlutu.

---

<sup>46</sup> T.d. *ÚNU 10. nóvember 2006 (A-234/2006)* og *ÚNU 30. nóvember 2007 (A-268/2007)*.

### 3.3.2 Marktak hætta á tjóni fyrirtækis eða lögaðila

Viðkomandi stjórnvald skoðar við matið hvort um sé að ræða fjárhags- eða viðskiptahagsmuni fyrirtækis eða lögaðila sem eru svo mikilvægir að aðgangur að upplýsingunum sé líklegur til þess að valda hlutaðeigandi lögaðila tjóni. Sé það raunin er litið til þess hversu mikið tjónið gæti orðið og hvort líklegt sé að veittar upplýsingar muni valda tjóni.<sup>47</sup> Matið skal vera hlutbundið og sértækt og skýra hvaða efnahagslega skaða aðgangur að upplýsingum getur haft í för með sér fyrir lögaðilann.<sup>48</sup>

Í athugasemdum með frumvarpi því er varð að dönsku upplýsingalögunum nr. 606/2013 segir um 2. tölul. 1. mgr. 30. gr. laganna, sem er efnislega samsvarandi 2. másl. 9. gr. íslensku laganna, að ákvæðið gangi út frá því að stjórnvaldið leggi hlutlægt mat á beiðni um upplýsingar hverju sinni. Við matið skal stjórnvaldið fyrst taka afstöðu til þess hvort um er að ræða upplýsingar er varða lögaðilann. Sé það tilfellið skal stjórnvaldið næst meta hvort aðgangur að þessum upplýsingum geti talist fela í sér nærtæka hættu í nokkrum mæli á efnahagslegu tjóni fyrir viðkomandi lögaðila í samkeppnislegu tilliti. Til að ákvæðið nái yfir upplýsingarnar og komi í veg fyrir aðgang að þeim þarf að ríkja sterkur grunur um að afhending á gögnunum muni hafa þýðingarmikið efnahagslegt tjón í för með sér fyrir viðkomandi lögaðila.<sup>49</sup>

Í *ÚNU 7. nóvember 2013 (A-502/2013)* var kærð höfnun Flugmálastjórnar Íslands á beiðni um aðgang að upplýsingum um hvort nýstofnað fyrirtæki hefði sótt um ákveðið starfsleyfi hjá stofnuninni. Bar stofnunin m.a. fyrir sig 2. másl. 9. gr. upplýsingalaga, þar sem umsóknin sem óskað var eftir aðgangi að hefði að geyma m.a. upplýsingar um starfsemi fyrirtækisins, rekstur þess og áætlanir. Taldi stofnunin upplýsingarnar sérstaklega viðkvæmar vegna smæðar markaðarins sem fyrirtækið starfaði á. Í úrskurði sínum lagði nefndin áherslu á að til þess að undantekningin frá meginreglunni um upplýsingarétt almennings ætti við yrði að vera um að ræða mikilvæga fjárhags- eða viðskiptahagsmuni fyrirtækisins. Ekki tókst að sýna fram á að upplýsingarnar væru líklegar til að valda fyrirtækinu slíku tjóni vegna viðbragða samkeppnisaðila að rétt væri að hafna aðgangi að þeim.

Líkt og áður kom fram er stjórnvaldi heimilt að leita umsagnar lögaðilans um hvort upplýsingarnar sem óskað er eftir aðgangi að varði mikilvæga fjárhags- og viðskiptahagsmuni hans. Hins vegar verður aðgangi að gögnum ekki synjað af þeim sökum einum að lögaðilinn telji þau varða hann mikilvæga hagsmuni. Fjölmarginir úrskurðir hafa gengið þar sem veittur

<sup>47</sup> Páll Hreinsson: *Upplýsingalögin*, bls. 70.

<sup>48</sup> Jon Andersen: *Offentlighed i forvaltningen*, bls. 269.

<sup>49</sup> Lovf. 144, Folketinget 2012-13, bls. 102-103 (enn óbirt í A-deild Folkett.).

hefur verið aðgangur að upplýsingum þrátt fyrir að upplýsingarnar hafi getað varðað lögaðilann mikilvæga fjárhags- og viðskiptahagsmuni. Er enda gerð sú krafa að þrátt fyrir það sé matið í hverju tilviki hvort líklegt sé að aðgangurinn að gögnunum valdi lögaðilanum tjóni og þá hvort vegi þyngra, hagsmunir almennings eða hagsmunir lögaðilans.<sup>50</sup>

### 3.3.3 Hagsmunir almennings og hagsmunir lögaðila vegnir saman

Stjórnvöld, auk úrskurðarnefndar um upplýsingamál, líta til margra atriða þegar þau meta hvort vegi þyngra, hagsmunir fyrirtækisins eða lögaðilans af því að hafnað verði aðgangi að upplýsingum eða þeir hagsmunir sem meginreglunni um upplýsingarétt almennings er ætlað að tryggja.

Í úrskurðum nefndarinnar má sjá vísbendingar um þau atriði sem hún lítur helst til við matið á hagsmunum sem í húfi eru fyrir lögaðilann. Í *ÚNU 16. september 2011 (A-377/2011)* segir nefndin m.a. um mat sitt:

Af ákvæðum upplýsingalaga leiðir að jafnvel þótt upplýsingar sem fram koma í gögnum málsins geti varðað mikilvæga viðskiptahagsmuni þeirra er hlut eiga að máli, gera lögin ráð fyrir því að það sé matið 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 því tjóni verði aðgangur veittur að þeim. Við matið verður að líta til þess hversu mikið tjónið geti orðið og hversu líklegt sé að það muni verða, verði upplýsingarnar veittar. Ber ennfremur 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, þ.á m. hvort um sé að ræða nýjar eða óþekktar framleiðsluáferðir eða upplýsingar sem skert geti samkeppnishæfni þess á annan hátt. Þegar allt þetta hefur verið virt verður að meta hvort vegi þyngra: hagsmunir fyrirtækisins eða þeir hagsmunir sem meginreglu 3. gr. upplýsingalaga um aðgang almennings að gögnum er ætlað að tryggja.

Niðurstaða þessa úrskurðar var að veita ætti aðgang að upplýsingum sem sneru beint að ráðstöfun opinberra hagsmuna, m.a. um endurgjaldið fyrir vöruna sem stjórnvöld höfðu gert samning um kaup á. Hins vegar var talið að synja mætti um aðgang að öðrum hlutum samningsins þar sem fram komu upplýsingar um t.d. framleiðsluferli og framleiðslugetu fyrirtækisins, þróun vörunnar og ástand hennar. Við mat á upplýsingum hefur margoft verið litið til þessara sömu atriða<sup>51</sup> og má því leiða að því líkur að stjórnvöldum sé rétt að líta til þeirra við mat sitt hverju sinni.

<sup>50</sup> Sbr. t.d. *ÚNU 20. nóvember 2013 (A-508/2013)*, *ÚNU 27. september 2006 (A-233/2006)* og *ÚNU 15. nóvember 2012 (A-456/2012)*.

<sup>51</sup> T.d. *ÚNU 30. nóvember 2007 (A-268/2007)*, *ÚNU 15. nóvember 2012 (A-456/2012)* og *ÚNU 23. september 2013 (A-497-2013)*.



Litið var til þess hvaða þýðingu upplýsingarnar höfðu fyrir reksturs fyrirtækisins á þeim tíma er matið fór fram í *Hrd. 2000, bls. 1309 (455/1999)*. Í dóminum kemur fram að þær upplýsingar sem kæra stefnanda sneri að gætu engu raunverulegu máli skipt á þeim tíma er dómurinn var kveðinn upp. Var þar um að ræða upplýsingar sem vörðuðu þriggja ára gamalt verðmat eigna sem komu í hlut Regins hf. við slit Íslenskra aðalverktaka sf. Myndu þær upplýsingar engu skipta ef reynt hefði verið að koma eignunum í verð á þeim tíma er dómurinn féll. Af þessum sökum var ekki talið að upplýsingarnar gætu varðað svo mikilvæga fjárhags- eða viðskiptahagsmuni lögaðilans að synja mætti almenningi aðgang að þeim.

Í *ÚNU 27. september 2006 (A-233/2006)* var kæranda veittur aðgangur að samningi, að nokkrum ákvæðum hans frátöldum. Í málinu höfðu ríkið og Reykjavíkurborg gert með sér samning um að standa að byggingu tónlistar- og ráðstefnuhúss. Að loknu forvali vegna veitingar sérleyfis var gengið til samninga einn aðila. Aðrir þátttakendur í forvalinu kærðu synjun Reykjavíkurborgar um afrit af framangreindum samningi til úrskurðarnefndar um upplýsingamál. Í úrskurði sínum áréttaði nefndin að þó svo að um mikilvæga viðskiptahagsmuni væri að ræða í samningnum þurfi að meta það í hverju tilfalli fyrir sig hvort upplýsingarnar séu slíkar að það að veita aðgang að þeim geti valdið tjóni. Þá þurfi einnig að meta umfang hugsanlegs tjóns og hversu líklegt það sé að veittar upplýsingar leiði til tjóns. Var það mat hennar að veita bæri kærundunum aðgang að samningnum, að frátöldum vissum ákvæðum hans. Byggði hún það mat sitt á því að samningurinn fól í sér ráðstöfun á opinberu fé og eignum.

Í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að upplýsingalögum er sérstaklega tekið fram að gögn eins og leyndarmál er varða viðskipti, atvinnu og framleiðslu fyrirtækja og annarra lögaðila eða aðrar upplýsingar um samkeppnis- og rekstrarstöðu þeirra séu dæmi um upplýsingar sem óheimilt er að veita almenningi aðgang að á grundvelli 2. málsl. 9. gr. upplýsingalaga.<sup>52</sup> Má það líklega rekja til þess að eðli þessara upplýsinga sé slíkt að líklegt sé að það valdi viðkomandi lögaðila tjóni verði veittur aðgangur að þeim. Hjá því verður þó ekki komist að framkvæmt sé mat í hvert sinn er beiðni um slíkar upplýsingar kemur á borð stjórnvalda.

Þá má einnig leiða að því líkur að eðli upplýsinganna geti verið slíkt að aðgangur að þeim ætti að vera tryggður. Má t.a.m. nefna álit umboðsmanns danska þingsins, *FOB (1987.242)*, en í því máli var óskað eftir aðgangi að upplýsingum um greiðslur milli sveitarfélags og björgunarsveitar vegna ákveðins verks. Félagið hélt því fram að aðgangur að samningnum

---

<sup>52</sup> Þskj. 223, 141. lögþ. 2012-13, bls. 54-55 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

myndi valda því hættu á efnahagslegu tjóni þar sem líklegt væri að önnur björgunarsveit myndi undirbjóða verkið og taka yfir samninginn. Í áliti umboðsmannsins kemur fram að hann telji það ekki vera afleiðingu upplýsingaréttarins sem slíks, heldur afleiðingu eðlilegrar samkeppni og taldi hann því sveitarfélagið ekki geta neitað um aðgang að upplýsingunum. Í dönskum rétti hefur verið talið að almennt séð séu upplýsingar í útboðsgögnum félaga undirorpnar upplýsingarétti almennings. En þegar hið opinbera býður út verk geti verið heimilt að hafna aðgangi að vissum upplýsingum í tilboðum einkaaðila. Það á við um upplýsingar sem geta afhjúpað efnahagslegar aðstæður félagsins og viðskiptakjör þess og þannig valdið samkeppnisstöðu fyrirtækisins tjóni.<sup>53</sup>

Aðstæður í hverju tilfelli fyrir sig skipta miklu máli varðandi hvort rétt er að veita undanþágu frá upplýsingarétti almennings. M.a. getur skipt máli hvort upplýsingar sem varða fjárhags- eða viðskiptahagsmuni fyrirtækja eru núþegar þekktar, þ.e. hvort sá er upplýsingarnar varða hefur á einhvern máta gefið þær upp áður eða gefið samþykki sitt, beint eða óbeint, til þess að veittur sé aðgangur að þeim.<sup>54</sup> Sem dæmi má nefna þegar upplýsingarnar eru aðgengilegar á heimasíðu fyrirtækisins eða hafa komið fram í fjölmiðlum.<sup>55</sup> Var t.a.m. tekið fram í *ÚNU 27. september 2006 (A-233/2006)* að 2. málsl. 9. gr. upplýsingalaga gæti ekki girt fyrir að aðgangur væri veittur að upplýsingum í ákvæði sammings sem þegar höfðu komið fram á vefsíðu verkkaupa og í fréttatilkynningum.

Í *ÚNU 20. nóvember 2013 (A-508/2013)* fjallaði nefndin sérstaklega um hvort upplýsingarnar sem um ræddi væru líklegar til að valda lögaðilanum tjóni. Í málinu var til umfjöllunar aðgangur að upplýsingum er vörðuðu lánasamninga sem Hafnarfjarðarbær hafði gert. Í málinu hélt sveitarfélagið því fram að sammingsaðili þess myndi verða fyrir verulegu tjóni yrði aðgangur að samningnum veittur. Nefndin skoðaði hvort upplýsingarnar væru þess eðlis að valda tjóni, hversu líklegt það væri að þær yllu tjóni og hversu mikið tjónið gæti þá orðið. Tók hún svo fram að samkeppnisstaða fyrirtækja geti vissulega skaðast ef upplýst eru kjör þeirra í samningum við hið opinbera. Áréttaði hún þó að mikilvægari væru almenn fyrirmæli upplýsingalaga um upplýsingarétt almennings. Nefndin úrskurðaði því að veita skyldi aðgang að samningnum, að frátöldum einstaka ákvæðum sem hún taldi vernduð af síðari málsl. 5. gr. upplýsingalaga. Ekki var talið líklegt að opinberun upplýsinganna sem veittur var aðgangur að myndi valda sammingsaðilanum tjóni og þær vörðuðu ráðstöfun opinberra fjárhagslegra hagsmuna beint. Því var skylt að gera þær opinberar með hliðsjón af

---

<sup>53</sup> Hans Gammeltoft-Hansen o.fl.: *Forvaltningsret*, bls. 426.

<sup>54</sup> Arvid Frihagen: *Offentlighetsloven II*, bls. 38.

<sup>55</sup> Jon Andersen: *Offentlighed i forvaltningen*, bls. 264.

meginreglunni um upplýsingarétt almennings þrátt fyrir að lögaðilinn hafi talið líklegt að hann yrði fyrir fjárhagslegu tjóni af þessum völdum. Þá má einnig nefna *ÚNU 10. nóvember 2006 (A-234/2006)* þar sem nefndin tók fram að þrátt fyrir að upplýsingarnar sem slíkar varði mikilvæga viðskiptahagsmuni lögaðilans, sé gert ráð fyrir því í lögunum að metið sé í hverju og einu tilviki hvort hagsmunirnir séu það miklir að líklegt sé að það valdi lögaðilanum tjóni verði aðgangur að upplýsingunum veittur.

Sértækt mat þarf að fara fram í hvert sinn sem stjórnvöld svara beiðni um aðgang að gögnum sem gætu notið verndar frá upplýsingarétti almennings á grundvelli 2. másl. 9. gr. upplýsingalaga. Við matið þarf að veita saman annars vegar hagsmuni almennings af því að fá aðgang að upplýsingum er varða ráðstöfun opinberra hagsmuna og hins vegar fjárhags- eða viðskiptahagsmuni fyrirtækja og annarra lögaðila af því að leynt sé með upplýsingarnar farið. Við matið er hægt að líta til ákveðinna atriða sem geta haft áhrif, en það kemur þó aldrei í veg fyrir að kringumstæður í hverju máli fyrir sig séu metnar og hlutbundið og sértækt mat fari fram.

#### **4 Lokaorð**

Í ritgerðinni hefur verið fjallað um það mat sem stjórnvöld framkvæma til að komast að því hvort upplýsingar sem óskað er eftir falli undir þá undanþágu frá upplýsingarétti almennings sem 2. másl. 9. gr. upplýsingalaga felur í sér. Séu upplýsingarnar slíkar að undanþágan eigi við um þær, eiga stjórnvöld ekki að veita aðgang að þeim nema með leyfi þess fyrirtækis eða lögaðila sem þær varða.

Til útskýringar var fyrst aðeins gerð grein fyrir upplýsingalögum sjálfum og markmiðum þeirra. Þau markmið endurspeglast einmitt oft í úrskurðum úrskurðarnefndar um upplýsingamál sem snúa að því ákvæði sem er umfjöllunarefni ritgerðarinnar. Þá var fjallað almennt um takmarkanir á upplýsingarétti almennings. Í upplýsingalögum er að finna nokkrar slíkar takmarkanir, formlegar og efnislegar, og er síðari másl. 9. gr. upplýsingalaga ein af þeim efnislegu.

Til skoðunar komu nokkur almenn atriði upplýsingalaga sem sérstaklega reynir á þegar um er að ræða takmarkanir frá upplýsingarétti almennings á grundvelli 2. másl. 9. gr. Þegar stjórnvald fær beiðni um aðgang að upplýsingum er varða fyrirtæki eða aðra lögaðila getur verið ástæða fyrir stjórnvaldið að bera beiðnina undir lögaðilann til umsagnar. Sú umsögn er þó aðeins hluti af heildarmatinu sem stjórnvaldinu ber að framkvæma, lokaákvörðunin er í höndum stjórnvaldsins. Þrátt fyrir að lögaðilinn telji að veittur aðgangur að upplýsingunum

geti orðið honum til efnahagslegs tjóns getur stjórnvaldinu engu að síður verið rétt að veita aðgang að upplýsingunum. Þá er ekki útilokað að synja um aðgang að upplýsingum á grundvelli 2. másl. 9. gr. upplýsingalaga þó umsögn lögaðilans liggja ekki fyrir. Hefur þessi heimild stjórnvaldsins til að leita umsagnar verið lögfest í 2. mgr. 17. gr. upplýsingalaga.

Stjórnvaldi getur verið rétt og skylt að veita aðgang að upplýsingum að hluta, sbr. 3. mgr. 5. gr. upplýsingalaga. Hefur margoft reynt á þetta varðandi gögn sem falla að hluta til undir ákvæði 2. másl. 9. gr. þar sem um er að ræða samninga milli stjórnvalda og einkarekinna lögaðila. Eðlilegt getur verið að vissir hlutar samningsins fari leynt, en þá ber stjórnvaldið eftir sem áður skyldu til að veita aðgang að öðrum hlutum þess.

Sérstök álitamál hafa vaknað vegna þagnarskyldu- og trúnaðarákvæða í samningum stjórnvalda við fyrirtæki og aðra lögaðila, sem og vegna lögbundinnar þagnarskyldu stjórnvalda. Niðurstaðan varðandi þau álitamál er að sé um almenn þagnarskylduákvæði að ræða takmarka þau alla jafna ekki rétt almennings að gögnum, og það sama má segja um þagnarskyldu- og trúnaðarákvæði í samningnum. Hins vegar þegar sérákvæði laga sem fjalla um sérgreindar upplýsingar kveða á um trúnaðarskyldu stjórnvalds getur verið rétt að synja almennungi um aðgang að upplýsingunum. Þá getur verið rétt að túlka 2. másl. 9. gr. upplýsingalaga í samræmi við viðkomandi þagnarskylduákvæði.

Ákvæði 2. másl. 9. gr. er matskennd vísiregla og því þurfa stjórnvöld að leggja á það mat, í sérhvert sinn sem beiðni um upplýsingar sem gætu fallið undir ákvæðið er lögð fram, hvort veita eigi aðgang að upplýsingunum. Við matið þarf stjórnvaldið að skoða hvort upplýsingarnar séu þess eðlis að geta valdið lögaðilanum tjóni, hversu mikið tjónið gæti þá orðið og hversu líklegt er að tjón hljótist af. Þá þarf að vega og meta hagsmuni lögaðilans saman við hagsmuni almennings af því að aðgangur að upplýsingunum sé veittur. Hagsmunir þess sem ber fram beiðnina skipta hér ekki máli.

Ákvörðun um hvort veita eigi aðgang að upplýsingum er stjórnvaldsákvörðun og við ákvörðunina þarf stjórnvald því að hlíta reglum stjórnsýslulaga. Ákvæði 10. gr. þeirra felur í sér rannsóknarskyldu og því er ljóst að þær kröfur verða gerðar til stjórnvalds að það sjái til þess að mál sé nægilega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því. Stjórnvaldinu er skylt að framkvæma hlutbundið og sértækt mat á hverri beiðni fyrir sig. Við matið hefur stjórnvaldið meginregluna um upplýsingarétt almennings að leiðarljósi og skoðar hvort um sé að ræða marktæka hættu á tjóni fyrirtækisins eða lögaðilans sem upplýsingarnar varða. Mikilvægt er að almennungi sé tryggður aðgangur að upplýsingum er varða ráðstöfun opinberra hagsmuna. Að lokum eru vegnir saman hagsmunir almennings og hagsmunir lögaðilans og komist að niðurstöðu um hvort aðgangur að upplýsingunum verði veittur.

Að lokum var í ritgerðinni yfirlit yfir þá þætti sem helst koma til skoðunar við mat stjórnvalda á því hvort aðgangur að upplýsingum muni verða fyrirtæki til marktæks efnahagslegs tjóns. Var þar um að ræða atriði eins og þýðingu upplýsinganna á þeim tíma er beiðni um aðgang kemur fram, eðli upplýsinganna og aðstæður í hverju tilfelli fyrir sig. Þessi atriði má nota til viðmiðunar, en þau koma aldrei í veg fyrir að sérstakt mat sé framkvæmt í hverju máli fyrir sig.

## HEIMILDASKRÁ

*Alþingistíðindi.*

Arvid Frihagen: *Offentlighetsloven. Offentlighet, taushetsplikt og partsinnsyn: kommentarer til offentlighetsloven og de tilknyttede bestemmelser i forvaltningsloven.* 2. bindi. 3. útgáfa. Bergen 1994.

*Folketingstidende.*

Hans Gammeltoft-Hansen o.fl.: *Forvaltningsret.* 2. útgáfa. Kaupmannahöfn 2002.

John Vogter: *Offentlighedsloven med kommentarer.* 3. útgáfa. Kaupmannahöfn 1998.

Jon Andersen: *Offentlighed i forvaltningen.* Kaupmannahöfn 2013.

Kjartan Bjarni Björgvinsson: „Falla bókhaldsgögn utan upplýsingalaga?“. *Úlfljótur*, 2. tbl. 2010, bls. 131-165.

Kristján Andri Stefánsson: „Upplýsingalögin“. *Sveitarstjórnarmál*, 1. tbl. 1997, bls. 38-51.

Páll Hreinsson: *Stjórnsýsluréttur. Málsmeðferð.* Reykjavík 2013.

Páll Hreinsson: *Upplýsingalögin. Kennslurit.* Reykjavík 1996.

Páll Hreinsson: „Upplýsingaréttur aðila stjórnsýslumáls“. *Úlfljótur*, 2. tbl. 2007, bls. 205-253.

Páll Sigurðsson: *Lögfræðiorðabók með skýringum.* Reykjavík 2008.

Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða.* Reykjavík 2007.

Sigurður Línal: *Réttarsögubættir.* 2. útgáfa. Reykjavík 2007.

Pórhallur Vilhjálmsson: „Aðgangur almennings að upplýsingum í starfsmannamálum“. *Rannsóknir í félagsvísindum VI. Lagadeild.* Ritstj. Róbert R. Spanó. Reykjavík 2005, bls. 389-416.

## DÓMA- OG ÚRSKURÐASKRÁ

Dómar Hæstaréttar:

*Hrd. 1998, bls. 3096*

*Hrd. 2000, bls. 1309 (455/1999)*

*Hrd. 23. apríl 2008 (366/2007)*

*Hrd. 23. febrúar 2012 (72/2011)*

Úrskurðir úrskurðarnefndar um upplýsingamál:

*ÚNU 30. janúar 1997 (A-3/1997)*

*ÚNU 24. mars 1997 (A-6/1997)*

*ÚNU 27. september 2006 (A-233/2006)*

*ÚNU 10. nóvember 2006 (A-234/2006)*

*ÚNU 30. nóvember 2007 (A-268/2007)*

*ÚNU 16. september 2011 (A-377/2011)*

*ÚNU 18. júní 2012 (A-422/2012)*

*ÚNU 15. nóvember 2012 (A-456/2012)*

*ÚNU 20. desember 2012 (A-464/2012)*

*ÚNU 23. september 2013 (A-497/2013)*

*ÚNU 7. nóvember 2013 (A-502/2013)*

*ÚNU 20. nóvember 2013 (A-508/2013)*

Álit umboðsmanns Alþingis:

*UA 5. mars 2009 (4934/2007)*

Álit umboðsmanns danska þingsins:

*FOB (1983.175)*

*FOB (1987.242)*