

ÚRSKURÐARNEFND UM UPPLÝSINGAMÁL

Forsætisráðuneytið 150 Reykjavík

bréfasími: 562 4014

Vilhjálmur Örn Vilhjálmsson
Jelsbuen 1
2620 Albertslund
DANMARK

Reykjavík 18. apríl 2011
Tilv.: ÚNU10110004/021-10-1

Úrskurðarnefnd um upplýsingamál kvað þann 15. apríl upp úrskurð í málinu A-364/2011 í tilefni af synjunum Fornleifaverndar ríkisins á beiðni yðar um aðgang að tilteknum gögnum.

Úrskurðurinn er birtur yður hjálagður.

Fyrir hönd formanns


Elin Osk Helgadóttir

Fylgiskj.: Úrskurður nr. A-364/2011.

A-364/2011. Úrskurður frá 15. apríl 2011.

ÚRSKURÐUR

Hinn 15. apríl 2011 kvað úrskurðarnefnd um upplýsingamál upp svohljóðandi úrskurð í máli nr. A-364/2011.

Kæruefni og málsatvik

Með tölvupósti frá 15. nóvember 2010 kærði Vilhjálmur Örn Vilhjálmsson fornleifafræðingur synjun Fornleifaverndar ríkisins um aðgang að úttekt sem sýni að viðhald á Stöng í Þjórsárdal kosti hvorki „meira né minna en 700.000.000 króna.“ Kærana sendi hann til mennta- og menningarmálaráðuneytisins sem framsendi úrskurðarnefnd um upplýsingamál hana með bréfi, dags. 24. nóvember. Hin kærða synjun hljóðar svo:

„Svo sem kom fram í fyrra svari Fornleifaverndar ríkisins þá kom fram í meðfylgjandi skoðanakönnun að gert væri ráð fyrir að allsherjar framkvæmdir á öllu svæðinu við Stöng, þmt. fornleifarannsókn myndu kosta um 700 milljónir. Talan sem þar er vísað til er uppfærð áætluð upphæð verkefnis frá 2007, sem er til skoðunar hjá Fornleifavernd ríkisins. Þau gögn eru vinnugögn stofnunarinnar og eru ekki til dreifingar, sbr. lög nr. 50/1996, 4. gr., 3. liður.“

Meðal gagna málsins er „Spurningalisti um Stöng í Þjórsárdal“ þar sem gestir eru beðnir um að svara ákveðnum spurningum. Fyrir framan spurningu nr. 19 segir eftirfarandi:

„Til þess að bæta aðstöðuna í Stöng þarf fjármagn. Sveitarfélagið er of fámennt til að geta staðið undir slíkri fjármögnun og fjárhagur íslenska ríkisins er þröngur eins og kunnugt er og litlu veitt til varðveislu minja. Það er mat Fornleifaverndar ríkisins að til þess að lagfæra minjarnar með tilheyrandi fornleifarannsókn, setja á staðinn góð upplýsingaskilti og byggja nýjan skála yfir minjarnar þurfi um 700 milljónir króna. Ef tekinn yrði ca 2250 kr. nefskattur miðað við alla Íslendinga, þá dygði sú upphæð til verksins.“

Í framhaldi eru gestir spurðir að því hvort þeim finnist góð hugmynd að setja slíka skatt á í eitt skipti fyrir öll til að laga aðstöðuna í Stöng.

Úrskurðarnefndin telur augljóst af gögnum málsins að kærandi hafi haft þennan spurningalista undir höndum eða aðgang að honum þegar hann lagði fram ósk sína um aðgang að gögnum þeim sem að framan er getið.

Í kæru Vilhjálms Arnar kemur m.a. fram að forstöðumaður Fornleifaverndar ríkisins neiti með vísun til upplýsingalaga að afhenda honum gögn og upplýsingar sem ekki verði aflað annars staðar en hjá stofnuninni en samkvæmt upplýsingalögum sé hægt að fá aðgang að gögnum þegar svo hagi til. Í viðhorfskönnun sem eigi að birta séu menn beðnir um að taka afstöðu til upplýsinga um framkvæmdir sem kosti 700 milljónir - sem ekki sé hægt að fá frekari upplýsingar um - með

ÚRSKURÐARNEFND UM UPPLÝSINGAMÁL

þeim rökstuðningi að um vinnuskjöl sé að ræða. Þessi úttekt hafi verið nefnd opinberlega og geti því vart talist vinnuþegg þegar sérfræðingar hafi unnið að henni fyrir almannafé og hún notuð til þess að gefa mönnum hugmynd um kostnað í tengslum við spurningu í opinberri viðhorfskönnun. Því óski hann eftir því að sér verði gert kleift að fá að sjá öll gögn um það hvernig hægt hafi verið að komast að því að framkvæmdir á Stöng myndu kosta um 700 milljónir. Þá segir orðrétt í kærinni: „Ég hef að sjálfsögðu, sem sá fornleifafræðingur sem mest hefur rannsakað á Stöng, ákveðinna hagsmuna að gæta í þessu máli, þar sem ég hef í hyggju að halda áfram rannsóknum á Stöng í Þjórsárdal ef ég get fundið fjármagn til þess.“ Í kærinni segir og að forstöðumaður Fornleifaverndar ríkisins hafi tjáð kæranda að fornleifafræðingar og arkitektar hafi unnið að úttektinni, en hann hafi spurst fyrir um það meðal fjölda fornleifafræðinga og kannist enginn þeirra við neitt.

Málsmeðferð

Úrskurðarnefndin sendi Fornleifavernd ríkisins framangreinda kæru með bréfi, dags. 29. nóvember 2010, og gaf stofnuninni kost á að færa fram frekari rökstuðning fyrir synjun sinni og frest til þess til 8. desember. Jafnframt óskaði nefndin eftir því að henni yrðu látni í té í trúnaði afrit af þeim gögnum sem kæran lyti að.

Hinn 8. desember barst úrskurðarnefndinni bréf lögmanns Fornleifaverndar ríkisins þar sem reifaðar eru athugasemdir stofnunarinnar við kæru Vilhjálms Arnar. Í bréfinu segir m.a. að ekki sé til nein skýrsla „um viðgerðir og úrbætur á Stöng í Þjórsárdal“ en nefndinni séu afhent afrit af þeim vinnuskjöllum sem tengist þeim útreikningum sem legið hafi að baki tiltekinni kostnaðartölu sem Fornleifavernd ríkisins telji að málið snúist um. Þá segir orðrétt í bréfinu:

„Gögnin sem um ræðir eru gróflega áætlaður kostnaður vegna allsherjar framkvæmda á svæðinu við Þjóðveldisbæinn að Stöng. Í þeim tilgangi einum að athuga viðhorf gesta á Stöng til opinberrar fjármögnunar vegna þeirrar uppbyggingar sem æskilegt væri að ætti sér stað á Stöng var sett fram kostnaðartala upp á 700 milljónir króna, sem kærandi virðist vilja fá rökstuðning fyrir. Slík tala var sett fram til þess að leggja grundvöll fyrir viðhorfsmælingu gesta á skatttöku og skyldi einungis skoðast í því ljósi. Hvergi [hefur] verið getið um þessa upphæð annars staðar en í einfaldri viðhorfskönnun sem lá frammi á bænum Stöng í um mánaðar tímabil.

Af hálfu Fornleifaverndar ríkisins hefur ekki verið ákveðið að leggja neins staðar fram viðkomandi áætlun né hefur áætlun þessi verið notuð sem grundvöllur fyrir umsóknum eða ákvörðunum. Því er skjalið ekki hluti af stjórnslu Fornleifaverndar og heyrir ekki undir gildissvið upplýsingalaga nr. 50/1996, sbr. 1. gr. þeirra laga. Ennfremur hefur umbj.m. útlistað fyrir kæranda, í tölvupósti 15. nóvember sl., að gögn þau sem um ræðir séu „vinnugögn“ í skilningi 3. tl. 4. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996.“

Í athugasemdum lögmannsins segir ennfremur að skilji hann kröfu kæranda rétt fari hann fram á aðgang að skýrslu þar sem útlistað sé hvernig talan 700 milljónir sé fengin. Slík skýrsla sé ekki til heldur byggist talan á vinnuskjöllum þar sem mögulegur kostnaður vegna heildstæðra endurbóta á Stöng sé lauslega áætlaður. Um sé að ræða útreikninga á grundvelli skýrslu sem snúi einungis að einni rúst á svæðinu þar sem gert sé ráð fyrir að viðgerð húss og fornleifauppgraftrar kosti á að giska 137 milljónir króna, en sú tala hafi aðeins lotið að litlum hluta þess heildarverkefnis sem vitnað sé til í viðhorfskönnuninni þar sem talan 700 milljónir komi fram sem eins og fyrr segi sé byggð á lauslegum og óformlegum útreikningum sem lagðir séu fram í trúnaði með bréfinu.

ÚRSKURÐARNEFND UM UPPLÝSINGAMÁL

Þá rekur lögmaðurinn að hluta til það sem fram kemur í athugasemdum við 4. gr. í frumvarpi því sem síðar varð að lögum nr. 50/1996 og varðar vinnuskjöl og kveðst leggja áherslu á þá staðreynd að engin ákvörðun hafi verið tekin á grundvelli þeirra vinnugagna sem kærandi krefjist aðgangs að. Umrædd vinnuskjöl geymi einungis lauslega útreikninga og muni eflaust breytast við nánari skoðun og umfjöllun. Þá sé ekki um að ræða upplýsingar um staðreyndir máls sem hafi vegið þungt við ákvarðanatöku. Fjárhæðin 700 milljónir hafi einungis verið sett fram sem lauslegt mat og tilgreind sem slík. Engin ákvörðun hafi verið tekin á grundvelli umræddra útreikninga og þeir hvergi vegið þungt. Þá leggur lögmaðurinn áherslu á að ekki sé til nein formleg skýrsla sem hægt væri að veita kæranda aðgang að.

Úrskurðarnefndin sendi kæranda framangreinda umsögn lögmanns Fornleifaverndar ríkisins með bréfi, dags. 14. desember 2010, og tók fram að vildi kærandi koma á framfæri frekari athugasemdum vegna kærunnar væri þess óskað að þær bærust ekki síðar en 28. desember.

Athugasemdir kæranda bárust kærunefndinni í tölvupósti 20. desember. Í þeim segir m.a. að fram komi í athugasemdum lögmanns Fornleifaverndar ríkisins að talan 700 milljónir sé byggð á lauslegum og óformlegum útreikningum og í því sambandi vilji kærandi upplýsa að forstöðumaður stofnunarinnar hafi ritað sér bréf 26. október 2009 sem lögmaðurinn virðist ekki kannast við. Bréfið sé ekki trúnaðarmál og sé svohljóðandi:

„Sæll og blessaður Vilhjálmur Örn. Hér gætir einhvers misskilnings hjá þér. Talan 700 milljónir byggir á útreikningum fornleifafræðinga, arkitekta og verkfræðinga og snertir ekki bara viðhald á Stangarrústinni, heldur gerð nýs húss til að verja minjarnar, rannsókn sem þyrfti að fara fram í tengslum við gerð hússins, viðhald og skýli yfir fjós og smiðju, gerð miðlunarefnis, endurbætur á aðgengi og aðstöðu fyrir ferðamenn og fleira. Niðurstöður skoðanakönnunar verða gerðar aðgengilegar á netinu á næstu vikum.“

Kærandi segir að í þessu bréfi komi greinilega fram að talan 700 milljónir „byggir á útreikningum fornleifafræðinga, arkitekta og verkfræðinga“ en það komi ekki fram í bréfi lögmannsins. Þar sem forstöðumaðurinn tali um fræðinga í fleirtölu og þrjár stéttir þeirra sé því um minnst 6 sérfræðinga að ræða. Þessa útreikninga kveðst kærandi vilja sjá og hverjir reiknimeistararnir hafi verið svo og fá að vita hver kostnaðurinn hafi verið við útreikningana þótt þeir kunni að vera lauslegir og óformlegir. Hvað sem líði greinargerð lögmanns Fornleifaverndar ríkisins kveðst kærandi krefjast með fullri festu að fá aðgang að öllum gögnum sem varði útreikning á 700.000.000 króna kostnaði við framkvæmdir á Stöng í Þjórsárdal.

Með vísan til 31. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 þykir ekki ástæða til þess að rekja frekar það sem kemur fram í gögnum málsins um málsatvik og ágreiningsefni aðila, en úrskurðarnefndin hefur haft hliðsjón af þeim við úrlausn málsins.

Niðurstaða

1.

Skjal það sem Fornleifavernd ríkisins hefur afhent úrskurðarnefnd upplýsingamála, og segir vera eina skjalið sem tengist beiðni kæranda um aðgang að gögnum, er á einni og hálfri blaðsíðu (A4). Skjalið ber yfirskriftina vinnuskjal, er handritað og ódagsett. Efst á skjalinu eru skammstafanir sem vísa til mannanafna og sýnist þar vera um að ræða starfsmenn stofnunarinnar, sbr. heimasíðu hennar þar sem nafna starfsmanna er getið. Úrskurðarnefndin telur þannig óhætt að byggja á því að skjalið sé ritað af starfsmönnum stofnunarinnar til eigin afnota hennar en ekki af aðilum ótengdum henni. Skjalið sýnist vera afar lauslega unnið og uppsett, og í sumum greinum er erfitt að átta sig á efni þess. Talan 700 milljónir kemur þar hvergi fram en með góðum vilja mætti hugsanlega tína til tölur í skjalinu og leggja saman þannig að þær nálgudust að vera 700-800 milljónir. Úrskurðarnefndin telur samkvæmt framansögðu ótvírætt að skjalið sé vinnuskjal í skilningi 3. tl. 4. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996.

2.

Krafa kæranda um aðgang að upplýsingum fellur undir II. kafla upplýsingalaga nr. 50/1996 um almennan aðgang að upplýsingum, enda snerta upplýsingarnar kæranda ekki sjálfan, sbr. ákvæði III. kafla sömu laga. Í 3. tl. 4. gr. upplýsingalaga segir að réttur almennings til aðgangs að gögnum taki ekki til „vinnuskjala sem stjórnvald hefur ritað til eigin afnota; þó skal veita aðgang að vinnuskjölum ef þau hafa að geyma endanlega ákvörðun um afgreiðslu máls eða upplýsingar sem ekki verður aflað annars staðar frá.“

Úrskurðarnefnd upplýsingamála telur ljóst sem fyrr segir, sbr. lýsingu í kafla 1 hér að framan á því skjali sem krafa kæranda telst ná til, að um vinnuskjal í skilningi upplýsingalaga sé að ræða. Það er augljóst af skjalinu að það geymir enga endanlega ákvörðun um afgreiðslu máls. Við mat á því hvort skjalið hafi að geyma upplýsingar sem ekki verði aflað annars staðar frá ber að hafa í huga að það ákvæði á aðeins við þegar upplýsingarnar ná til staðreynda máls sem kunna að hafa vegið þungt við ákvarðanatöku stjórnvalds. Sú lagaskýring á sér sérstaka stoð í athugasemdum við 3. tl. 4. gr. í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 50/1996. Þar segir m.a. eftirfarandi: „Með síðastnefndu orðalagi [þ.e. „ef upplýsinga verður ekki aflað annars staðar frá“] er einkum átt við upplýsingar um staðreyndir máls sem af einhverjum ástæðum er ekki að finna annars staðar en kunna að hafa vegið þungt við ákvarðanatöku. Rökin að baki þessari reglu eru einkum þau að slíkar upplýsingar geti verið ómissandi til skýringar á ákvörðun og af þeim orsökum sé ekki rétt að undanþiggja þær aðgangi almennings enda þótt þær sé aðeins að finna í vinnuskjölum.“ Eins að framan segir hefur skjalið sem óskað er aðgangs að ekki að geyma neina ákvörðun stjórnvalds og upplýsingarnar sem í skjalinu er að finna varða þannig ekki stjórnvaldsákvörðun sem hefur verið tekin svo kunnugt sé. Rétt er að taka sérstaklega fram að þótt svo kunni að vera að við tölur úr skjalinu hafi verið stuðst þegar í spurningalistanum til gesta á Stöng í Þjórsárdal var miðað við kostnaðartöluna 700 milljónir verður það ekki talin stjórnvaldsákvörðun í skilningi upplýsingalaga nr. 50/1996.

Samkvæmt því sem að framan segir í kafla 1 og 2 er það niðurstaða úrskurðarnefndarinnar að staðfesta beri synjun Fornleifaverndar ríkisins að afhenda kæranda vinnuskjal er varðar þjóðveldisbæinn Stöng í Þjórsárdal.

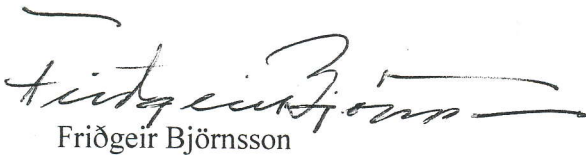
ÚRSKURÐARNEFND UM UPPLÝSINGAMÁL

Úrskurðarorð

Staðfest er synjun Fornleifaverndar ríkisins að afhenda kæranda, Vilhjálmi Erni Vilhjálmsyni, vinnuskjal er varðar Þjóðveldisbæinn Stöng í Þjórsárdal.



Trausti Fannar Valsson
formaður



Friðgeir Björnsson



Sigurveig Jónsdóttir