FORSÆTISRÁÐUNEYTIÐ

Stjórnarráðshúsinu við Lækjartorg 101 Reykjavík
sími: 545 8400 postur@for.is
forsaetisraduneyti.is

Seðlabanki Íslands
Kalkofnsvegur 1
101 Reykjavík

Reykjavík 14. maí 2019
Tilv.: FOR18120064/3.5

Efni: Undanþága frá gildissviði upplýsingalaga, Eignasafn Seðlabanka Íslands ehf. og Hilda ehf.

Upplýsingalög, nr. 140/2012, taka til allrar starfsemi stjórnvalda og auk þess til allrar starfsemi lögaðila sem eru að 51% hluta eða meira í eigu hins opinbera, sbr. 1. og 2. mgr. 2. gr. laganna. Þau taka þó ekki til lögaðila, sem sótt hafa um eða fengið opinbera skráningu hlutabréfa samkvæmt lögum um kauphallir, og dótturfélaga þeirra.

Í 3. mgr. 2. gr. upplýsingalaga er kveðið á um að ef starfsemi lögaðila sem fellur undir 2. mgr. 2. gr. laganna sé að nær öllu leyti í samkeppni á markaði geti forsætisráðherra, að fenginni tillögu hlutaðeigandi ráðherra eða sveitarstjórnar og umsögn Samkeppniseftirlitsins, ákveðið að hann skuli ekki falla undir gildissvið laganna eða dregið slíka ákvörðun til baka. Þá er jafnframt kveðið á um að forsætisráðuneytið skuli halda opinbera skrá yfir þá lögaðila sem hafa fengið undanþágu samkvæmt málsgreininni, og skuli undanþága einstakra aðila endurskoðuð á þriggja ára fresti. Ákvörðun um undanþágu samkvæmt málsgreininni tekur gildi við birtingu hennar í B-deild Stjórnartíðinda.

Með bréfi forsætisráðuneytisins, dags. 27. nóvember 2015, var Eignasafni Seðlabanka Íslands ehf. og Hildu ehf. veitt undanþága frá gildissviði upplýsingalaga. Undanþáguna skyldi endurskoða eigi síðar en 15. desember 2018, sbr. auglýsingu nr. 1107/2015. Með erindi, dags. 13. desember 2018, barst forsætisráðuneytinu beiðni frá Seðlabanka Íslands um áframhaldandi undanþágu Eignasafns Seðlabanka Íslands ehf. og Hildu ehf. frá gildissviði upplýsingalaga. Þar sem Seðlabanki Íslands heyrir undir málefnasvið forsætisráðuneytisins var farið yfir röksemdir þær sem lagðar voru til grundvallar beiðni Seðlabankans áður en umsagnar Samkeppniseftirlitsins var óskað, sbr. 3. mgr. 2. gr. upplýsingalaga. Var það mat forsætisráðuneytisins að til álita kæmi að framlengja undanþágu félaganna tveggja út árið 2019, enda ætti slitum félaganna þá að vera lokið. Með bréfi, dags. 4. janúar 2019, óskaði ráðuneytið eftir umsögn Samkeppniseftirlitsins.

Í umsögn Samkeppniseftirlitsins, dags. 18. febrúar 2019, kom fram það mat stofnunarinnar að starfsemi Eignasafns Seðlabanka Íslands ehf. og Hildu ehf. teldist að nær öllu leyti vera í samkeppni á markaði. Að því virtu mælti Samkeppniseftirlitið með því að félögunum tveimur yrði áfram veitt undanþága frá upplýsingalögum skv. 3. mgr. 2. gr. laganna.

Með erindi frá Seðlabanka Íslands, dags. 2. apríl 2019, var undanþágubeiðni fyrir hönd Eignasafns Seðlabanka Íslands ehf. afturkölluð í ljósi þess að búið væri að afskrá félagið. Undanþágubeiðni Hildu ehf. væri hins vegar óbreytt.

Í almennum athugasemdum við frumvarp til upplýsingalaga, nr. 140/2012, kemur fram að gert sé ráð fyrir því nýmæli að upplýsingalögin skuli, auk allrar starfsemi stjórnvalda, taka til allrar starfsemi sem fram fer á vegum einkaréttarlegra lögaðila sem eru í eigu hins opinbera að 51% hluta eða meira. Í þessu felist umtalsverð rýmkun á gildissviði frá þágildandi upplýsingalögum. Að því þurfi þó að gæta að í þessu felist ekki sjálfkrafa að allar upplýsingar sem þessa lögaðila varða verði aðgengilegar almenningi. Áfram sé byggt á þeirri reglu að vegna samkeppnishagsmuna sé heimilt að undanþiggja ýmsar upplýsingar aðgangsrétti almennings. Undantekning 3. mgr. 2. gr. sé þannig fyrst og fremst til hagræðingar við beitingu laganna.

Í athugasemdum við 2. gr. í greinargerð með frumvarpi til upplýsingalaga segir að undanþáguheimild 3. mgr. 2. gr. verði aðeins beitt ef starfsemi viðkomandi lögaðila sé að nær öllu leyti í samkeppni á markaði. Skilyrði þess að undanþágunni verði beitt séu því í grundvallaratriðum þau að starfsemi viðkomandi aðila geti ekki talist til hefðbundinnar opinberrar starfsemi, svo sem þjónustustarfsemi sem fram fari á grundvelli laga, og að starfsemi hans sé að nær öllu leyti í samkeppni við einkaaðila. Þá er tekið fram að ákvörðun um það hvort tiltekið fyrirtæki geti fallið undir undanþágureglu 3. mgr. 2. gr. verði að byggja á sérstöku mati á starfsemi viðkomandi fyrirtækis og markaðsaðstæðum á því sviði sem það starfar á. Ljóst sé jafnframt að henni verði að beita af mikilli varfærni og er m.a. vísað til þess að skv. 4. tölul. 10. gr. sé heimilt að takmarka rétt almennings til aðgangs að gögnum vegna samkeppnishagsmuna opinberra fyrirtækja og stofnana. Sú undanþága ætti oftast að nægja til að tryggja samkeppnislega hagsmuni fyrirtækja og stofnana sem eru í eigu opinberra aðila. Með 3. mgr. 2. gr. sé á hinn bóginn leitast við að einfalda afmörkun á gildissviði upplýsingalaga gagnvart þeim fyrirtækjum sem einvörðungu, eða að langstærstum hluta, sinna starfsemi sem er í samkeppnisrekstri.

Niðurstaða

Eignasafn Seðlabanka Íslands ehf.

Eignasafn Seðlabanka Íslands ehf. er alfarið í eigu Seðlabanka Íslands, sem starfar samkvæmt lögum um Seðlabanka Íslands, nr. 36/2001, og er þannig í eigu ríkisins. Í gögnum málsins er forsaga félagsins rakin og er vísað til bréfa Seðlabankans og umsagnar Samkeppniseftirlitsins þar að lútandi. Samkvæmt fyrirliggjandi upplýsingum er Eignasafn Seðlabanka Íslands ehf. eignarhaldsfélag og hefur starfsemi þess falist í innheimtu krafna, utanumhaldi, umsýslu og stýringu fullnustueigna Seðlabanka Íslands sem bankinn eignaðist í kjölfar bankahrunsins haustið 2008.

Í október 2017 var samþykkt á hluthafafundi að slíta Eignasafni Seðlabanka Íslands ehf. og var félaginu í framhaldi af því skipuð skilanefnd. Innköllun í félagið lauk í desember sama ár. Í mars 2019 var félagið afskráð úr hlutafélagaskrá. Með erindi Seðlabanka Íslands til forsætisráðuneytisins, dags. 2. apríl 2019, var beiðni um áframhaldandi undanþágu frá gildissviði upplýsingalaga fyrir hönd Eignasafns Seðlabanka Íslands ehf. afturkölluð, í ljósi þess að félagið hefði verið afskráð.

Hilda ehf.

Hilda ehf. er alfarið í eigu Seðlabanka Íslands og þannig í eigu ríkisins. Í gögnum málsins er forsaga félagsins rakin og er vísað til bréfa Seðlabankans og umsagnar Samkeppniseftirlitsins þar að lútandi. Samkvæmt fyrirliggjandi upplýsingum varðar starfsemi Hildu ehf. umsýslu fullnustueigna, þ.e. annars vegar fasteigna og lóða og hins vegar lánasafns sem inniheldur kröfur á fyrirtæki. Tilgangur félagsins er þannig að hámarka innheimtu krafna og fullnustu eigna.

Í maí 2017 var Hilda ehf. sett í slit og lauk innköllun í félagið í júlí sama ár. Eignir Hildu ehf. samanstanda að mestu af fasteignatryggðum fyrirtækjalánum og fasteignum. Félagið er um þessar mundir í slitameðferð og mun það senn hafa lokið hlutverki sínu, þ.e. þegar allar kröfur hafa verið innheimtar og allar eignir seldar. Þar sem starfsemi félagsins á markaði í samkeppni við einkaaðila er ekki lokið telur ráðuneytið að félaginu skuli áfram veitt undanþága frá gildissviði upplýsingalaga, sbr. 3. mgr. 2. gr. upplýsingalaga.

Hildu ehf. hefur ekki verið falið að taka stjórnvaldsákvarðanir eða sinna þjónustu sem kveðið er á um

í lögum að stjórnvald skuli sinna eða sem telst vera liður í opinberu hlutverki stjórnvalds, sbr. 3. gr. upplýsingalaga. Starfsemi félagsins er einkaréttarlegs eðlis og samkvæmt fyrirliggjandi gögnum stundar félagið ekki starfsemi sem talist getur til hefðbundinnar opinberrar starfsemi þrátt fyrir að vera í eigu íslenska ríkisins í gegnum Eignasafn Seðlabanka Íslands ehf. og þar með Seðlabanka Íslands. Í umsögn Samkeppniseftirlitsins kemur fram að ef félaginu væri skylt að hlíta reglum upplýsingalaga um aðgengi almennings að upplýsingum telji stofnunin hættu á því að skapast myndi ójafnræði í upplýsingamiðlun á samkeppnismarkaði sem óheppilegt væri í samkeppni. Þá kemur fram það álit stofnunarinnar að starfsemi Hildu ehf. sé einkaréttarlegs eðlis og að nær öllu leyti í samkeppni við einkaaðila.

Að öllu framangreindu virtu hefur forsætisráðherra ákveðið að undanþága Eignasafns Seðlabanka Íslands ehf. frá gildissviði upplýsingalaga, nr. 140/2012, skuli falla brott. Þá hefur forsætisráðherra ákveðið að Hilda ehf. skuli ekki falla undir gildissvið upplýsingalaga, nr. 140/2012. Undanþágan skal endurskoðuð eigi síðar en 31. desember 2019.

Fyrir hönd ráðherra

Páll Þórhallsson

Egill Pétursson

Ljósrit: Samkeppniseftirlitið.
Samrit: Forsætisráðuneytið.