

Úrskurður

Hinn 4. desember 2019 kvað úrskurðarnefnd um upplýsingamál upp svohljóðandi úrskurð nr. 856/2019 í máli ÚNU 19110017.

Kæra og málsatvik

Með erindi, dags. 28. nóvember 2019, kærði Jakob Bjarnar Grétarsson, blaðamaður, ákvörðun Ríkisútvarpsins ohf. (RÚV ohf.) um synjun beiðni um aðgang að lista yfir umsækjendur um stöðu útvarpsstjóra hjá RÚV ohf. Þann 15. nóvember auglýsti stjórn RÚV ohf. lausa stöðu útvarpsstjóra. Upphaflegur umsóknarfrestur var til 2. desember 2019 en þann dag var fresturinn framlengdur til 9. desember.

Með tölvupósti, dags. 28. nóvember 2019, óskaði kærandi eftir því að fá lista yfir umsækjendur um stöðu útvarpsstjóra. Beiðnin var sett fram með vísun til 2. mgr. 7. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 þar sem fram kemur að skylt sé að veita tilteknar upplýsingar um opinbera starfsmenn, m.a. nöfn og starfsheiti umsækjenda um starf þegar umsóknarfrestur er liðinn. Þá vakti kærandi athygli á því að í lögum um RÚV ohf. segði skýrt og skorinort að upplýsingalög giltu um félagið. Þetta tæki kærandi fram vegna þess að í frétt á vef RÚV ohf. frá 27. nóvember 2019 segði að listi umsækjenda um stöðu útvarpsstjóra yrði ekki birtur. Það stæðist ekki lög.

Í svari RÚV ohf. við beiðni kæranda, dags. 28. nóvember 2019, kemur fram að stjórn félagsins hafi ákveðið að listi yfir umsækjendur yrði ekki birtur. Upplýsingalög gildi um starfsemi RÚV ohf. en 2. mgr. 7. gr. laganna nái til allrar starfsemi stjórnvalda. Félagið sé hins vegar lögaðili í eigu íslenska ríkisins og því gildi 4. mgr. 7. gr. um starfsemi félagsins og þar segi eingöngu að veita beri upplýsingar um nöfn starfsmanna og starfsvið, ásamt launakjörum æðstu stjórnenda og upplýsingar um menntun þeirra.

Kæran var kynnt RÚV ohf. með bréfi, dags. 29. nóvember 2019, og veittur kostur á að koma á framfæri umsögn um hana. Í svarbréfi RÚV ohf., sama dag, kemur fram að afstaða félagsins liggja þegar fyrir. Þann 2. desember 2019 barst úrskurðarnefndinni bréf frá RÚV ohf. Þar er vísað til þess að fram komi í 2. mgr. 7. gr. upplýsingalaga að skylt sé að veita nánar tilgreindar upplýsingar sem varða opinbera starfsmenn, þ. á m. nöfn og starfsheiti umsækjenda um starf þegar umsóknarfrestur er liðinn. Í 4. mgr. sömu lagagreinar, sem varði starfsmenn lögaðila, sé á hinn bóginn ekki að finna viðlíka lagaáskilnað. Með samanburði á 2. og 4. mgr. 7. gr., og raunar gagnályktun, verði því dregin sú ályktun að RÚV sé ekki lögskilyt að birta umbeðinn lista. Megi raunar draga í efa hvort RÚV sé það yfirhöfuð heimilt án skýrrar lagaheimildar eða áskilnaðar í auglýsingu um stöðuna, þ.m.t. vegna persónuverndarsjónarmiða.

Umsögn RÚV ohf. var kynnt kæranda þann 2. desember 2019 og veittur kostur á að koma að frekari athugasemdum í ljósi umsagnarinnar. Í athugasemdum kæranda, dags. 3. desember 2019, segir að kæran sé byggð á þeirri almennu reglu að það hljóti að vera í þágu 1. gr. upplýsingalaga um markmið laganna að eigendur Ríkisútvarpsins, almenningur, eigi rétt á því að vita hverjir sækja um að fá að stýra stofnuninni. Þetta sé þeim mun mikilvægara þar sem RÚV gegni samkvæmt lögum um stofnunina hlutverki í lýðræðislegri umræðu með því að reka fjölmiðlaþjónustu í almannaþágu. RÚV sé því ekki venjuleg rekstrarstofnun heldur sé útvarpsstjóri í aðstöðu til að hafa áhrif á lýðræðislega umræðu í landinu. Meginspurningin sé sú hvernig almenningur eigi að geta borið traust til þess að ráðning á útvarpsstjóra hafi verið með eðlilegum hætti þegar ekki liggja fyrir úr hvaða umsækjendahópi hafi verið valið. Eðlilegt sé að álykta sem svo að þarna sé verið að skapa efa um trúverðugleika ráðningarferilsins. Kærandi bendir einnig á að í 18. gr. laga um Ríkisútvarpið sé sérstaklega tekið fram að

ÚRSKURÐARNEFND UM UPPLÝSINGAMÁL

upplýsingalög gildi um starfsemi stofnunarinnar. Með því sé undirstrikaður sá vilji löggjafans að stofnunin fari að þeim lögum.

Þá bendir kærandi á skýra kvöð í upplýsingalögum sem varði umsækjendur um störf. Í 7. gr. segi að takmarkanir á upplýsingarétti eigi ekki við um fimm tiltekin atriði. Eitt þeirra sé nöfn og starfsheiti umsækjenda um starf, þegar umsóknarfrestur er liðinn. Lagatúlkun Ríkisútvarpsins þar sem bornar séu saman 2. og 4. mgr. 7. gr. laganna standist með engu móti, enda sé vilji löggjafans skýr. Þá bendir kærandi á að lagatúlkun Ríkisútvarpsins hafi verið sú að birta beri nöfn umsækjenda, þar til 2. desember 2019. Í persónuverndaryfirlýsingu á vefsíðu RÚV komi fram að félaginu sé skylt á grundvelli upplýsingalaga að birta nöfn, heimilisföng og starfsheiti umsækjenda sem sækja um auglýst störf. Þessu hafi verið breytt 2. desember 2019. Nú segi í persónuverndaryfirlýsingunni að RÚV kunni að áskilja sér rétt í tengslum við ráðningar í ákveðnar stjórnunarstöður að birta lista yfir umsækjendur. Kærandi segir breytinguna hljóta að vekja mikla tortryggni og grun um annarlegan tilgang. Bent sé á að umsækjendur hljóti að hafa verið meðvitaðir um að nöfn þeirra yrðu birt. Jafnvel eftir breytinguna á persónuverndaryfirlýsingunni geti umsækjendur vænst þess að nöfn þeirra og starfssvið verði birt.

Að lokum kemur fram að fréttastofa Stöðvar 2, Vísis og Bylgjunnar vari eindregið við því að hin breytta túlkun Ríkisútvarpsins á upplýsingalögum verði látin standa. Það yrði ekki eingöngu þvert gegn anda upplýsingalaga heldur beinlínis gegn skýrum ákvæðum þeirra.

Með bréfi, dags. 4. desember 2019, bárust frekari athugasemdir frá kæranda. Segir þar meðal annars að í greinargerð sem fylgir frumvarpi til laga um Ríkisútvarpið ohf., fjölmiðil í almannabágu sé lögð rík áhersla á að RÚV ohf. lúti upplýsingalögum eins og um opinbera stofnun væri að ræða þrátt fyrir að félagið sé opinbert hlutafélag. Síðari breytingar á upplýsingalögum varðandi opinber hlutafélög almennt, án þess að sérstaklega sé tekið fram að afstaða löggjafans um sérstöðu RÚV ohf. hafi breyst, geti augljóslega ekki breytt sérstöðu félagsins. Tekið er fram að í tilvitnaðri greinargerð segi um 18. gr. laga nr. 23/2013, að upplýsingalög, nr. 50/1996, gildi um starfsemi Ríkisútvarpsins líkt og kveðið hafi verið á um í 12. gr. laga um Ríkisútvarpið ohf., nr. 6/2007. Í athugasemdum við 12. gr. hafi þung áhersla verið lögð á að ákvæði upplýsingalaga giltu um Ríkisútvarpið. Í ljósi þess að Ríkisútvarpinu sé ætlað að veita útvarpsþjónustu í almannabágu sem sé í eðli sínu opinber þjónusta hafi verið talið rétt að upplýsingalög giltu um starfsemi þess þannig að almenningur gæti fengið aðgang að gögnum mála hjá því í samræmi við ákvæði laganna.

Niðurstaða

Í málinu er deilt um þá ákvörðun RÚV ohf. að synja beiðni kæranda um aðgang að upplýsingum um nöfn umsækjanda um stöðu útvarpsstjóra. Þar sem fyrir liggur sú ákvörðun stjórnar RÚV ohf. frá 28. nóvember 2019 að kærandi fái ekki aðgang að lista yfir umsækjendur um starf útvarpsstjóra óháð því hvort umsóknarfrestur sé liðinn mun nefndin fjalla um það á þeim grundvelli.

Ekki er ágreiningur um það í málinu að starfsemi RÚV ohf. falli sem slík undir upplýsingalög nr. 140/2012, sbr. 2. mgr. 2. gr. upplýsingalaga og 2. mgr. 18. gr. laga nr. 23/2013, um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannabágu. Ljóst er að ákvæði upplýsingalaga gilda því almennt um starfsemi félagsins nema sérákvæði annarra laga kveði á um annað. Um rétt kæranda til aðgangs til upplýsinganna fer því almennt eftir meginreglu 1. mgr. 5. gr. upplýsingalaga um upplýsingarétt almennings með þeim takmörkunum sem greinir í 6.-10. gr. laganna.

ÚRSKURÐARNEFND UM UPPLÝSINGAMÁL

Ágreiningur málsins lýtur hins vegar að því að hvaða leyti 2. mgr. 7. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 gildi um beiðni kæranda í máli þessu, um að birta skuli upplýsingar um tiltekin atriði sem varða opinbera starfsmenn, meðal annars nöfn og starfsheiti umsækjenda um starf, þegar umsóknarfrestur er liðinn, sbr. 1. tölul. 2. mgr. 7. gr. laganna.

Þegar leyst er úr þessum ágreiningi verður að horfa til þess að í 1. mgr. 7. gr. upplýsingalaga er sérregla um aðgang almennings að upplýsingum sem felur í sér undantekningu frá meginreglu 1. mgr. 5. gr. laganna um upplýsingarétt almennings. Þessi sérregla felur í sér að almenningur á að jafnaði ekki rétt til aðgangs að upplýsingum um málefni starfsmanna þeirra aðila sem heyra undir ákvæði laganna. Er þessi regla orðuð á þann veg að „réttur almennings til aðgangs að gögnum um málefni starfsmanna sem starfa hjá aðilum sem lögin taka til samkvæmt 2. gr. [taki] ekki til gagna í málum sem varða umsóknir um starf, framgang í starfi eða starfssambandið að öðru leyti“, sbr. 1. málsl. 1. mgr. 7. gr. upplýsingalaga.

Við setningu laganna voru hins vegar samhliða settar undantekningar frá þessari sérreglu um málefni starfsmanna í 1. mgr. 7. gr. sem fram koma í 2. – 4. mgr. 7. gr. Þannig er í 2. mgr. 7. gr. kveðið á um að þegar aðrar takmarkanir á upplýsingarétti samkvæmt lögunum eigi ekki við sé, þrátt fyrir ákvæði 1. mgr., „skylt að veita upplýsingar um eftirtalin atriði sem varða opinbera starfsmenn“. Þær upplýsingar eru síðan taldar upp í fimm tölusettum liðum en meðal þeirra eru nöfn og starfsheiti umsækjenda um starf, þegar umsóknarfrestur er liðinn, sbr. 1. tölul. 2. mgr. 7. gr.

Úrskurðarnefnd um upplýsingamál telur ljóst að þegar litið er til almennra athugasemda sem og athugasemda að baki ákvæði 2. mgr. 7. gr. í frumvarpi því er varð að upplýsingalögum nr. 140/2012 þá taki hugtakið „opinberir starfsmenn“ samkvæmt lögunum einungis til starfsmanna stjórnvalda. Telur nefndin einsýnt að hlutafélag í eigu ríkisins eins og RÚV ohf. geti ekki talist til stjórnvalds í þeim skilningi sem byggt er á 1. mgr. 2. gr. upplýsingalaga. Þess í stað verður að leggja til grundvallar að RÚV ohf. sé einkaréttarlegur lögaðili í skilningi 2. mgr. 2. gr. laganna. Samkvæmt því tekur sérregla 2. tölul. 2. mgr. 7. gr. ekki til upplýsinga um málefni starfsmanna RÚV ohf. Af því leiðir að réttur almennings til aðgangs að upplýsingum um hverjir hafa sótt um stöðu útvarpsstjóra RÚV ohf. getur ekki byggst á ákvæði 2. mgr. 7. gr. upplýsingalaga.

Í 4. mgr. 7. gr. upplýsingalaga er hins vegar að finna sérreglu um aðgang almennings að upplýsingum um atriði sem varða starfsmann lögaðila sem falla undir upplýsingalög samkvæmt 2. mgr. 2. gr. en sem fyrr segir heyrir RÚV ohf. undir síðastnefnda ákvæðið. Í 4. mgr. 7. gr. segir að skylt sé að veita upplýsingar um nöfn starfsmanna og starfssvið, sbr. 1. tölul., og launakjör æðstu stjórnenda og upplýsingar um menntun þeirra, sbr. 2. tölul. málgreinarinnar.

Samkvæmt framangreindu er gerður greinarmunur á þeim upplýsingum sem skylt er að veita aðgang að eftir því hvort um er að ræða opinbera starfsmenn hjá stjórnvöldum eða starfsmenn lögaðila. Þar sem ekki er kveðið sérstaklega á um það í lögunum að skylt sé að veita aðgang að upplýsingum um nöfn umsækjenda þegar sótt er um starf hjá lögaðilum sem falla undir upplýsingalög, sbr. 2. mgr. 2. gr. laganna, eftir að umsóknarfrestur er liðinn, öfugt við það sem gildir um umsækjendur um störf hjá stjórnvöldum, verður að líta svo á að slík skylda sé ekki til staðar í tilviki RÚV ohf.

Úrskurðarnefnd um upplýsingamál tók til skoðunar hvort það hefði þýðingu í málinu að í 2. mgr. 18. gr. laga nr. 23/2013 um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannabágu, er kveðið á um að upplýsingalög gildi um starfsemi Ríkisútvarpsins. Í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi til

ÚRSKURÐARNEFND UM UPPLÝSINGAMÁL

laga nr. 23/2013 segir að ákvæðið sé samhljóða 2. mgr. 12. gr. eldri laga um félagið og að í athugasemdum við síðarnefnda ákvæðið hafi verið lögð þung áhersla á að ákvæði upplýsingalaga giltu um félagið. Þar sem ákvæði upplýsingalaga nr. 50/1996 gildi aðeins um stjórnvöld en ekki hlutafélög í eigu ríkis eða sveitarfélaga sé talið rétt að almenningur gæti fengið aðgang að gögnum mála hjá RÚV ohf. í samræmi við ákvæði laganna.

Þegar litið er til orðalags 2. mgr. 18. gr. laga nr. 23/2013 sem og tilvitnaðra athugasemda við 18. gr. laga nr. 23/2013 verður ekki séð að Alþingi hafi tekið neina afstöðu til þess um hvort aðrar reglur ættu að gilda um aðgang að upplýsingum um nöfn og starfsheiti umsækjenda um starf hjá RÚV ohf. að liðnum umsóknarfresti, en þær sem settar höfðu verið um lögaðila í opinberri eigu samkvæmt 7. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012, sbr. einnig 2. mgr. 2. gr. laganna, og tekið hefðu gildi 1. janúar 2013.

Í þessu ljósi er ekki unnt að túlka ákvæði 2. mgr. 18. gr. laga nr. 23/2013 á þann veg að það feli í sér sérákvæði um að réttur almennings til aðgangs að gögnum um málefni starfsmanna hjá RÚV ohf. skuli lúta sömu reglum og gilda um aðgang að gögnum um málefni opinberra starfsmanna hjá stjórnvöldum ríkis og sveitarfélaga, en ekki sérreglum 7. gr. upplýsingalaga um lögaðila í opinberri eigu. Líta verður svo á að með ákvæði 2. mgr. 18. gr. sé einungis áréttað að upplýsingalög nr. 140/2012, gildi um starfsemi félagsins og að ákvæðið feli ekki í sér sérreglu um rétt almennings til aðgangs að upplýsingum um félagið.

Með vísan til framangreinds á kærandi ekki rétt til upplýsinga um nöfn umsækjanda um starf útvarpsstjóra, sbr. 1. og 4. mgr. 7. gr. upplýsingalaga. Því var RÚV ohf. heimilt að synja beiðni kæranda um nöfn umsækjanda í stöðu útvarpsstjóra hjá félaginu og verður hin kærða ákvörðun staðfest.

Fram kemur í umsögn RÚV ohf. að félaginu sé ef til vill ekki heimilt að afhenda umbeðnar upplýsingar, meðal annars á grundvelli persónuverndarsjónarmiða. Í tilefni af þessu sjónarmiði tekur úrskurðarnefnd um upplýsingamál fram að í niðurstöðu nefndarinnar felst ekki sú afstaða að RÚV ohf. sé óheimilt að afhenda umbeðin gögn, heldur aðeins að félaginu sé það ekki skylt á grundvelli upplýsingalaga.

Úrskurðarorð:


Staðfest er ákvörðun Ríkisútvarpsins ohf., dags. 28. nóvember 2019, um að synja beiðni kæranda, Jakobs Bjarnars Grétarssonar, um aðgang að upplýsingum um umsækjendur í starf útvarpsstjóra hjá félaginu.



Hafsteinn Þór Hauksson
formaður



Kjartan Bjarni Björgvinsson



Sigríður Árnadóttir