

Héraðsdómur Reykjaness,
Fjarðargötu 9,
220 Hafnarfirði.

Reykjavík, 29. júlí 2019.

BEIÐNI UM FLÝTMEÐFERÐ MÁLS

Með vísan til XIX. kafla laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála er þess hér með beiðst að mál sem umbj. minn, Seðlabanki Íslands, kt. 560269-4129, Kalkofnsveg 1, Reykjavík, hyggst höfða á hendur Ara Brynjólfssyni, kt. 171089-3609, Arnarsmára 10, Kópavogi, til ógildingar á úrskurði úrskurðarnefndar um upplýsingamál fyrir Héraðsdómi Reykjaness sæti flýtimeðferð. Hjálögð er réttarstefna til útgáfu í samræmi við beiðni þessa, drög að skjalaskrá og helstu málgögn sem styðja beiðnina.

Málsóknin beinist að því að fá felldan úr gildi úrskurð úrskurðarnefndar um upplýsingamál nr. 810/2019 í máli ÚNU 19010016 sem kveðinn var upp 3. júlí 2019. Með úrskurðinum var umbj. mínum gert skylt að veita Ara Brynjólfssyni aðgang að skjalinu „Samningur um stuðning við námsdvöl og leyfi frá störfum“, dags. 29. apríl 2016, sem umbj. minn gerði við Ingibjörgu Guðbjartsdóttur þáverandi framkvæmdastjóra gjaldþyriseftirlits umbj. míns. Er á því byggt að forsendur og niðurstaða úrskurðarins séu ekki í samræmi við lög og lögskýringargögn. Réttaráhrifum úrskurðarins var frestað með úrskurði nefndarinnar nr. 812/2019 sem kveðinn var upp 23. júlí 2019. Var sá frestun úrskurður lögum samkvæmt bundinn því skilyrði að umbj. minn bæri málið undir dómstóla innan viku og óskaði eftir að það sætti flýtimeðferð, sbr. 24. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012.

Fyrir öllu framangreindu er gerð nánari grein í hjálagðri réttarstefnu sem óskað er útgáfu á. Að mati umbj. míns eru öll skilyrði 1. mgr. 123. gr. laga nr. 91/1991 til flýtimeðferðar málsins uppfyllt.

Þannig beinist málsóknin í fyrsta lagi að ákvörðunum stjórnvalda, þ.e. ákvörðun umbj. míns um að synja beiðni Ara Brynjólfssonar um aðgang að upplýsingum um fyrrgreindan samning og úrskurði úrskurðarnefndar um upplýsingamál í kjölfar kæru Ara.

Þá er þörf á skjótri úrlausn málsins enda varðar ágreiningurinn óvissu um beitingu lagaákvæðis um upplýsingarétt almennings, en fyrir liggur að úrskurðarnefnd um upplýsingamál hefur beitt undantekningarákvæði upplýsingalaga, sem aðeins skal beitt við sérstakar aðstæður, og frestað réttaráhrifum þeirrar ákvörðunar að veita upplýsingarétt. Hafa báðir aðilar verulega hagsmuni af skjótri úrlausn, þ.e. gagnaðlli sem blaðamaður sem þarf að sæta frestun réttaráhrifa úrskurðar úrskurðarnefndar sem var honum í vil, og ekki síður umbj. minn og fyrrum starfsmaður hans sem umbeðnar upplýsingar varða og ætla verður að leynt skuli fara.

Þá varðar málið bæði stórfellda hagsmunum beggja aðila og hefur almenna býðingu. Ljóst er að verulegir hagsmunir standa til þess að fá úrlausn dómstóla um hvort umbj. mínum, og öðrum stjórnvöldum, beri til framtíðar að veita aðgang að sambærilegum upplýsingum og koma fram í

fyrirnefndum samningi. Úrlausn þessa máls skiptir ekki aðeins umbj. minn, og fyrrum starfsmann hans, máli heldur einnig blaðamenn og annað fjölmiðlafólk enda er vinna þeirra að einhverju leyti byggð á upplýsingabeiðnum til stjórnvalda. Að sama skapi hefur allur almenningur, sér í lagi starfsmenn innan stjórnáslunnar, hagsmuni af úrlausn málsins enda varðar málið aðgengi að upplýsingum um málefni mikils fjölda einstaklinga. Verður að ætla að dómsúrlausn í mállnu verði fordæmisgefandi og skipti sköpum, einkum við túlkun 7. gr. upplýsingalaga en einnig samspil þess ákvæðis við 9. gr. sömu laga, sem og þagnarskylduákvæði 1. mgr. 35. gr. laga nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands. Því til samræmis að um fordæmisgefandi mál er að ræða sem varðar alla stjórnásluna hefur umbj. minn kosið að krefjast ekki málskostnaðar í mállnu úr hendi gagnaðila.

Samkvæmt framangreindu er ljóst að öll skilyrði eru uppfyllt til að mál umbj. míns, Seðlabanka Íslands, á hendur Ara Brynjólfssyni sæti flýtimeðferð, sbr. 1. mgr. 123. gr. laga nr. 91/1991. Er krafa um slíkt því ítrekuð.

Virðingarfyllt,



Arnar Þór Stefánsson hrl.

Hjálgð eru:

1. Réttarstefna.
2. Drög að skjalaskrá.
3. Tölvupóstsamskipti milli umbj. míns og gagnaðila, dags. 19. og 30. nóvember 2018.
4. Kærubréf gagnaðila til úrskurðarnefndar um upplýsingamál, dags. 29. janúar 2019.
5. Bréf úrskurðarnefndar um upplýsingamál til umbj. míns, dags. 1. febrúar 2019.
6. Athugasemdir umbj. míns til úrskurðarnefndar um upplýsingamál, dags. 22. febrúar 2019.
7. Bréf umbj. míns til úrskurðarnefndar um upplýsingamál, dags. 22. febrúar 2019.
8. Úrskurður úrskurðarnefndar um upplýsingamál nr. 810/2019, dags. 3. júlí 2019.
9. Beiðni umbj. míns um frestun réttaráhrifa, dags. 10. júlí 2019.
10. Bréf úrskurðarnefndar um upplýsingamál til gagnaðila, dags. 15. júlí 2019.
11. Sjónarmið gagnaðila til úrskurðarnefndar um upplýsingamál, dags. 19. júlí 2019.
12. Úrskurður úrskurðarnefndar um upplýsingamál nr. 812/2019, dags. 23. júlí 2019, um frestun réttaráhrifa úrskurðar nr. 810/2019.
13. Kvittun um greiðslu réttargjalds vegna útgáfu réttarstefnu.

R É T T A R S T E F N A

Bogi Hjálmtýsson héraðsdómari

GJÖRIR KUNNUGT: Amar Þór Stefánsson hrl., LEX, Borgartúni 26, Reykjavík, hefur tjáð mér að hann þurfi fyrir hönd Seðlabanka Íslands, kt. 560269-4129, Kalkofnsvegi 1, Reykjavík, að höfða mál á hendur Ara Brynjólfssyni, kt. 171089-3609, Arnarsmára 10, Kópavogi, til ógildingar á úrskurði úrskurðarnefndar um upplýsingamál. Fyrirsvarsaður stefnanda sé Már Guðmundsson, seðlabankastjóri, kt. 210654-5779, Hávallagötu 20, Reykjavík.

DÓMKRÖFUR:

Stefnandi kveðst krefjast þess að felldur verði úr gildi úrskurður úrskurðarnefndar um upplýsingamál nr. 810/2019 í máli ÚNU 19010016 sem kveðinn var upp 3. júlí 2019 þar sem stefnanda var gert skylt að velta stefnda aðgang að skjalinu „Samningur um stuðning við námsdvöl og leyfi frá störfum“, dags. 29. apríl 2016.

Stefnandi kveðst ekki krefjast málskostnaðar úr hendi stefnda.

MÁLSATVIK:

1. Stefnandi kveður málsatvik vera eftirfarandi (í beinni ræðu stefnanda):
2. Gjaldeyriseftirlit stefnanda var formlega sett á fót í september 2009 og stofnað sérstakt svið innan bankans til að vinna að verkefnum tengdum fjármagnshöftum, eftirliti og veitingu undanþága. Um mitt ár 2010 voru rannsóknir á meintum brotum gegn gjaldeyrslögum færðar frá Fjármálaeftirlitinu til stefnanda. Þá vann gjaldeyriseftirlit stefnanda að öðrum mikilvægum verkefnum sem tengdust framkvæmd og losun fjármagnshafta. Þar sem fyrirhugað var að starfsemi sviðsins yrði tímabundin reyndist flókið að halda í starfsfólk þess. Allra fyrstu árin var vandamálið ef til vill minna en með tímanum varð starfsfólk verðmætara vegna þeirrar einstöku reynslu sem það hafði safnað. Eftir því sem á leið magnaðist umræða um nauðsyn þess að losa fjármagnshöft með skjótum hætti og starfsfólk varð því meðvitaðra um að störfum þess gæti lokið. Stjórnendum bankans var ljóst að mikilvægt væri að halda ákveðnum lykilstarfsmönnum í starfi við framkvæmd og losun hafta jafnvel þó svo það hefði í för með sér að störf þeirra legðust niður.
3. Sérhæfð verkefni gjaldeyriseftirlitsins og tímabundnar ráðningar fólu í sér áskoranir fyrir stjórnendur stefnanda um að halda í starfsfólk sviðsins, sér í lagi í ljósi markmiða um eins hraða losun hafta og kostur var og að gjaldeyriseftirlitið yrði lagt niður. Ýmsum ráðum var beitt í þessu skyni, svo sem lengri uppsagnarfrestum og síðar bónusgreiðslum ef starfsmenn væru

Í starfi á ákveðnum lykildagsetningum sem miðuðust gjarnan við áfanga varðandi losun hafta. Í einstaka tilfellum var lykilstarfsmönnum lofað framtíðarstarfi í bankanum ef talið var að þeir myndu örugglega nýttast víðar innan hans. Sumir starfsmanna sviðsins höfðu þó frekar áhuga á að leita á önnur mið þegar stærstu áfangar gjaldeyriseftirlitsins yrðu að baki.

4. Miklir álagstoppar voru í störfum gjaldeyriseftirlitsins og átti það reyndar við um fleiri starfsmenn bankans sem komu að vinnu við losun hafta. Þetta átti sérstaklega við á árlnu 2015 þegar gengið var frá uppgjöri slítabúanna og um vorið og hluta sumars ársins 2016 þegar fram fór stórt útboð aflandskróna og krónur þeirra sem ekki tóku þátt í útboðinu voru læstar á sérstökum reikningum. Mikil lagasetningar- og reglugerðarvinna átti sér stað í tengslum við þetta og framkvæmdin við verkið var krefjandi. Mæddi þá mjög mikið á Ingibjörgu Guðbjartsdóttur, framkvæmdastjóra gjaldeyriseftirlitsins, en hún var einnig einn af fulltrúum bankans í framkvæmdahópi um losun fjármagnshafða. Greiddar voru álagsgreiðslur til starfsmanna vegna þessarar vinnu. Ingibjörg fékk þó hlutfallslega ekki jafn-háar greiðslur og venjulegir starfsmenn, enda hluti af starfi framkvæmdastjóra að takast á við tímabundna álagstoppa, þó svo að vinnan á þessum árum hafi verið langt umfram það sem gengið var út frá við mat á tímabundnu álagi.
5. Ingibjörg Guðbjartsdóttir varð fljótlega lykilmáður í þessari mikilvægu starfsemi bankans á árunum eftir efnahagshrunið 2008. Undir árslok 2011 var þó að beiðni hennar farið að ræða um möguleg starfslok að óbreyttu. Tilfni þessa var mikið álag en einnig viss óánægja með það ferli sem þá var í gangi við losun hafta sem og að aðkoma gjaldeyriseftirlitsins væri ekki nægilega mikil. Til að tryggja að stefnandi nyti áfram starfskrafta Ingibjargar var gert munnlegt samkomulag milli hennar og seðlabankastjóra í janúar 2012 um að Ingibjörg ynni áfram að sínum verkefnum í a.m.k. tvö ár gegn því að verða gert kleift að fara í framhaldsnám með stuðningi stefnanda. Seðlabankastjóri kom einnig melra sjálfur inn í vinnu við losun hafta og framlag Ingibjargar og gjaldeyriseftirlitsins til þeirrar vinnu jókst verulega.
6. Á árlnu 2012 voru slítabúin sett undir höftin. Ekki varð af efndum samkomulagsins fyrr en leyst hafði verið úr málefnum slítabúanna á árlnu 2015 og lausn aflandskrónuvanda á fyrri hluta árs 2016. Upphaflega var gert ráð fyrir styrk sem samsvaraði einum árslaunum, þ.e. 12 mánaða uppsagnarfresti án kröfu um vinnuframlag. Endanlegt form þessa kom á hinn bóginn fram í samningi stefnanda og Ingibjargar frá 29. apríl 2016 að tillögu bankans, þ.e. um námsstyrk og greiðslu hlutfalls af launum. Ekki var gerð bein krafa um vinnuframlag eftir nám, eðli málsins samkvæmt, vegna þess að samkomulagið var um lúkninu vinnu áður en að samkomulagið gengi í gildi, og það hafði því þegar verið innt af hendi.
7. Fyrirnefndur samningur var þannig formlegur gemingur til framkvæmdar á því sem hafði verið ákveðið snemma árs 2012 varðandi starfssamband Ingibjargar og stefnanda og raungerðist árið 2016. Starfssambandinu lauk síðan í lok árs 2017 þegar Ingibjörg sagði starfi sínu lausu. Frá þeim tíma sem Ingibjörg fór til náms og þar til hún sagði upp hafði hún unnið að greinargerð sem tengdist alþjóðasamningum og því fjárstreymistæki sem stefnandi hafði þá virkt. Greinargerð hennar nýttist í stefnumótunarvinnu stefnanda.
8. Með tölvupósti til stefnanda 19. nóvember 2018 óskaði stefndi, sem starfar sem blaðamaður, eftir upplýsingum varðandi tilhögun fyrirnefnds námsleyfis Ingibjargar á grundvelli upplýsingalaga nr. 140/2012. Óskaði stefndi eftir upplýsingum um hvort stefnandi hafi greitt fyrir nám Ingibjargar, hvort hún hafi fengið greidd laun á meðan námsleyfinu stóð, að fullu eða

hluta, hversu háar þær greiðslur voru, hvort gerður hafi verið samningur um að Ingibjörg þyrfti að starfa hjá stefnanda að námi loknu, hvenær Ingibjörg hafi aftur hafið störf hjá stefnanda og hvenær Ingibjörg lauk störfum hjá stefnanda.

9. Stefnandi svaraði fyrrnefndum tölvupósti stefnda 30. nóvember 2018. Þar voru veittar upplýsingar um að Ingibjörg hefði lokið störfum fyrir stefnanda í lok árs 2017. Að öðru leyti gæti stefnandi ekki veitt svör við spurningum stefnda með vísan til þagnarskylduákvæðis 1. mgr. 35. gr. laga nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands og 1. mgr. 7. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012, auk persónuverndarsjónarmiða.
10. Stefnandi kærði framangreinda ákvörðun stefnda til úrskurðarnefndar um upplýsingamál með tölvupósti 29. janúar 2019. Stefnandi var gefið færi á að koma að athugasemdum við kæruna og gerði hann það með bréfum til nefndarinnar 22. febrúar 2019.
11. Úrskurðarnefnd um upplýsingamál kvað upp úrskurð í málinu 3. júlí 2019. Í úrskurðarorði var stefnanda gert skylt að veita stefnda aðgang að skjalinu „Samningur um stuðning við námsdvöl og leyfi frá störfum“, dags. 29. apríl 2016.
12. Með beiðni til nefndarinnar 10. júlí 2019 óskaði stefnandi eftir frestun réttaráhrifa framangreinds úrskurðar á grundvelli 24. gr. upplýsingalaga sem og að birtingu úrskurðarins yrði frestað. Stefnandi kom á framfæri sjónamiðum sínum við framangreinda kröfu með bréfi til nefndarinnar 19. júlí 2019. Með úrskurði nefndarinnar 23. júlí 2019 var fallist á frestun réttaráhrifa úrskurðarins 3. júlí 2019, enda skyldi stefnandi bera málið undir dómstóla innan sjö daga og óska eftir að málið hlyti flýtimeðferð, sbr. 2. mgr. 24. gr. upplýsingalaga. Það gerði stefnandi með flýtimeðferðarbeiðni 29. júlí 2019, en henni fylgdi réttarstefna þessi.

MÁLSÁSTÆÐUR:

13. Stefnandi kveður málsástæður sínar vera eftirfarandi (í beinni ræðu stefnanda):
14. Stefnandi telur forsendur hins umþrætta úrskurðar haldnar slíkum annmörkum að varði ógildingu hans þar sem túlkun úrskurðarnefndar um upplýsingamál á þeim lagaákvæðum sem undir eru í málinu fái ekki staðist og sé í ósamræmi við lögskýringargögn rétt skýrð. Þá sé úrskurðurinn í ósamræmi við fyrri úrskurði úrskurðarnefndarinnar.
 - i. *Upplýsingaréttur samkvæmt 1. mgr. 7. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012*
15. Í fyrsta lagi byggir stefnandi á því að í ljósi 1. mgr. 7. gr. upplýsingalaga nái upplýsingaréttur almennings ekki til upplýsinga um nefndan samning stefnanda við Ingibjörgu Guðbjartsdóttur eða afhendingar hans.
16. Réttur almennings til aðgangs að upplýsingum samkvæmt upplýsingalögum byggir á 1. mgr. 5. gr. laganna. Samkvæmt 1. mgr. 7. gr., sbr. 4. tölul. 1. mgr. 6. gr., sömu laga tekur réttur almennings til aðgangs að gögnum um málefni starfsmanna þeirra sem falla undir lögina ekki til gagna í málium sem varða umsóknir um starf, framgang í starfi, eða starfssambandið að öðru leyti. Þó er skylt að veita upplýsingar um atriði sem talin eru upp í fimm tölulögum 2. mgr. 7. gr. laganna. Í 3. tölul. þeirrar málsgreinar segir að veita skuli aðgang að upplýsingum um föst launakjör annarra starfsmanna en æðstu stjórnenda.

17. Í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að upplýsingalögum nr. 140/2012 segir um 1. mgr. 7. gr. laganna:

„Ákvæði 7. gr. frumvarpsins er þannig upp byggt að í 1. mgr. er lögð til sú meginregla að réttur almennings til aðgangs að gögnum taki almennt ekki til upplýsinga um þau málefni starfsmanna þeirra aðlla sem falla undir ákvæði frumvarpsins, sbr. 2. gr., sem lúta að umsóknum um störf, framgang í starfi eða starfssambandið að öðru leyti. Í 2. mgr. eru síðan ákveðnar og skýrt afmarkaðar undanbágur frá þessari reglu vegna starfsmanna stjórnvalda.“ (áherslur undirritaðs)

18. Um 3. tölul. 2. mgr. ákvæðisins, en aðeins sá tölulíður getur átt við í máli þessu, segir enn fremur í athugasemdunum:

„Samkvæmt skýrri og fastmótaðri framkvæmd á upplýsingalögum, sbr. m.a. úrskurði úrskurðarnefndar um upplýsingamál, sem á sér einnig stoð í athugasemdum sem fylgdu 5. gr. frumvarpsins að lögunum, hafa 3. og 5. gr. laganna verið skýrðar svo að sé óskað aðgangs að gögnum um laun opinberra starfsmanna skuli veita aðgang að fyrirliggjandi gögnum sem ná til fastra launakiara þeirra, þar á meðal ráðningarsamningum og öðrum ákvörðunum og samningum sem kunna að liggja fyrir um föst laun þeirra. Rétturinn til aðgangs samkvæmt gildandi lögum nær þannig til gagna sem geyma upplýsingar um allar fastar greiðslur sem starfsmaðurinn á rétt til. Hins vegar hefur vegna ákvæðis 1. málsl. 5. gr. núgildandi upplýsingalaga verið litið svo á að óheimilt sé að veita aðgang að gögnum sem hafa að geyma upplýsingar um greidd helldarlaun opinbers starfsmanns hvort sem þau eru hærrí en föst laun hans, t.d. sökum unninnar yfirvinnu, eða þá lægri af einhverjum ástæðum, svo sem vegna launafrádráttar af sérstökum ástæðum.“ (áherslur undirritaðs)

19. Af framangreindu leiðir að ein af meginreglum upplýsingalaga er að réttur almennings til aðgangs að gögnum tekur ekki til upplýsinga um málefni starfsmanna. Í 2. mgr. 7. gr. laganna eru tæmandi taldar undantekningar um þær upplýsingar sem þó er skylt að veita aðgang að og varða starfsmenn. Þá verður einnig ráðið af framangreindu að upplýsingar um launakjör starfsmanna sem ekki teljast til fastra launakiara falli utan þeirra undantekninga, svo sem upplýsingar um helldarlaun.

20. Í úrskurðarframkvæmd úrskurðarnefndar um upplýsingamál hefur ítrekað verið byggt á framangreindri túlkun ákvæða upplýsingalaga. Undanþegnir upplýsingarétti almennings séu m.a. samningar milli stjórnvalda og starfsmanna þeirra. Við mat á því hvort veita eigi aðgang að upplýsingum um launakjör starfsmanna hefur þar verið litið til þess hvort um sé að ræða upplýsingar um föst launakjör starfsmanna. Visast sérstaklega til úrskurða nefndarinnar nr. A-10/1997, A-520/2014, A-542/2014, 560/2014, 661/2016, 632/2016 og 666/2016.

21. Í forsendum úrskurðar þess sem krafist er ógildingar á í máli þessu er hins vegar að finna aðra túlkun á ákvæðum laganna. Þar segir að með vísan til athugasemda með frumvarpi að lögunum sé „með gögnum í málum sem varða starfssambandið að öðru leyti [...] átt við gögn í málum þar sem teknar eru ákvarðanir um réttindi og skyldur starfsmanna“. Í ljósi þessa komst úrskurðarnefndin að þeirri niðurstöðu að 1. mgr. 7. gr. laganna sé fyrst og fremst ætlað að takmarka aðgang að gögnum þar sem teknar eru stjórnvaldsákvarðanir í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Upplýsingar sem stefndi óskaði eftir aðgangi að lytu að gagnkvæmu samkomulagi milli stefnanda og Ingbjargar Guðbjartsdóttur en ekki einhliða

ákvörðun stjórnvalds gagnvart starfsmanni eða stjórnvaldsákvörðun. Forsendur úrskurðarins eru þannig að mati stefnanda á skjön við eldri framkvæmd þar sem hvergi er minnst á að þær upplýsingar sem eigi undir 1. mgr. 7. gr. laganna þurfi að eiga rætur að rekja til einhliða stjórnvaldsákvörðunar. Sambærilegt ósamræmi við eldri úrskurðaf framkvæmd megi sjá í nýlegum úrskurðum nefndarinnar nr. 711/2017, 757/2018 og 760/2018.

22. Stefnandi telur að eldri úrskurðar framkvæmd um beitingu 1. mgr. 7. gr. laga nr. 140/2012 sé rétt en ekki sú nálgun sem viðhöfð er í hinum umþrætta úrskurði og öðrum nýlegum úrskurðum. Breyting hafi orðið á úrskurðar framkvæmd án þess að lögum væri breytt. Ljóst er að kjör fyrrum framkvæmdastjóra gjaldeyriseftirlits í námsleyfi eru ekki föst launakjör eða önnur föst kjör enda um að ræða tímabundin atvik og sérstakar aðstæður sem leiddu til þess að gerður var samningur við hana um námsleyfi, tilhögun launa og launatengdra réttinda á meðan á leyfinu stóð og styrkgreiðslu vegna námsins, svo sem að framan er rakið.

23. Beri því þegar af framangreindum sökum að fella úrskurðinn úr gildi.

ii. Þagnarskylduákvæði 1. mgr. 35. gr. laga nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands

24. Í öðru lagi byggir stefnandi á því að honum sé ekki skylt að veita aðgang að samningi hans við Ingibjörgu Guðbjartsdóttur þar sem skjalið fellur undir þagnarskylduákvæði 1. mgr. 35. gr. laga nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands.

25. Í ákvæðinu segir að bankaráðsmenn, seðlabankastjóri, aðstoðarseðlabankastjóri, nefndarmenn í peningastefnunefnd og aðrir starfsmenn Seðlabanka Íslands séu bundnir þagnarskyldu um allt það sem varðar hagi viðskiptamanna bankans og málefni bankans sjálfs, svo og um önnur atriði sem þeir fá vitneskju um í starfi sínu og leynt skulu fara samkvæmt lögum eða eðli máls, nema dómari úrskurði að upplýsingar sé skylt að veita fyrir dómi eða til lögreglu eða skylt sé að veita upplýsingar lögum samkvæmt.

26. Samkvæmt 2. másl. 3. mgr. 4. gr. laga nr. upplýsingalaga takmarka almenn lagaákvæði um þagnarskyldu ekki rétt til aðgangs að gögnum samkvæmt lögnum. Í framkvæmd bæði úrskurðarnefndar um upplýsingamál sem og Hæstaréttar Íslands hefur verið staðfest að gagnályktun frá ákvæðinu leiði til þess að sérstök þagnarskylduákvæði gangi framur reglum um upplýsingarétt eftir II. og III. kafla upplýsingalaga. Einnig hafa nefndin og Hæstiréttur Íslands staðfest að 1. mgr. 35. gr. laga nr. 36/2001 feli í sér sérstakt þagnarskylduákvæði.

27. Í forsendum hins umþrætta úrskurðar segir að í framkvæmd hafi úrskurðarnefndin miðað við að undir orðalagið *málefni bankans sjálfs* kunni að falla „upplýsingar um fjárhagsleg málefni eða fjárhagslegar ráðstafanir bankans, um beinar ákvarðanir sem varði starfsemi hans eða undirbúning þeirra og eftir atvikum aðrar upplýsingar sem af tilliti til hagsmuna bankans sjálfs megi telja eðlilegt að leynt fari“. Þá kemur fram að þrátt fyrir að ráðstafanir stefnanda um tilhögun námsleyfis, launakjör og önnur hlunnindi lúti eðli máls samkvæmt að fjárhagslegum ráðstöfunum stefnanda og kunni að varða framkvæmd lögbundinna verkefna hans lúti þær að starfsmannamálum. Niðurstaða nefndarinnar er að hagsmunir almennings af því að fá upplýsingar um ráðstöfun opinberra fjármuna vegi þyngra en hagsmunir stefnanda af því að umrætt skjal njóti leyndar þannig að sanngjarnt og eðlilegt sé að skjalið elgi undir fyrrnefnda

1. mgr. 35. gr. laga nr. 36/2001, sér í lagi þar sem nefndin telur að upplýsingarnar séu ekki til þess fallnar að hafa áhrif á starfsemi stefnanda yrðu þær gerðar opinberar.

28. Stefnandi fellst ekki á framangreindar forsendur úrskurðar úrskurðarnefndarinnar. Eins og rakið hefur verið í málsatvikalýsingu var samningurinn hluti af samkomulagi sem gert var við Ingibjörgu Guðbjartsdóttur til að tryggja að sérfræðipekking hennar sem lykilstarfsmanns á sviði gjaldeyriseftirlits héldist innan bankans á álagstímabili vegna vinnu við losun fjármagnshafta. Stefnanda var þetta nauðsynlegt til að halda áfram skilvirkri framkvæmd gjaldeyriseftirlits, sem var eitt af lögbundnum verkefnum hans. Þrátt fyrir að samningurinn varði starfsmannamál er hann svo samofinn málefnum bankans að fella ber hann undir þagnarskylduákvæði 1. mgr. 35. gr. laga nr. 36/2001. Í ljósi lykilhlutverks stefnanda á íslenskum fjármálamarkaði verður hann auk þess að hafa til taks leiðir til að tryggja sér starfskrafta lykilstarfsfólks. Ef stefnanda verður framvegis gert skylt að veita aðgang að öllum upplýsingum að baki slíkum ákvörðunum getur það skaðað hagsmuni hans verulega af því að framfylgja lögbundnum verkefnum sínum.

29. Beri því af þessum sökum að fella úrskurðinn úr gildi.

iii. 1. mgr. 9. gr. upplýsingalaga

30. Stefnandi byggir í þriðja lagi á því að honum sé ekki skylt að veita aðgang að upplýsingum um fyrrgreindan samning þar sem þær falli undir 1. málsl. 1. mgr. 9. gr. upplýsingalaga.

31. Samkvæmt ákvæðinu er óheimilt að veita almenningi aðgang að gögnum um einka- og fjárhagsmálefni einstaklinga sem sanngjarnt er og eðlilegt að leynt fari, nema sá sem í hlut á velti samþykki sitt. Í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögunum segir að ákvæðið feli í sér vísireglu um það hvenær rétt sé að halda upplýsingum um einkahagsmuni leyndum. Stjórnvöldum sé þannig ætlað að meta hvort upplýsingar séu þess eðlis að rétt sé að undanþiggja þær upplýsingarétti. Til slíkra upplýsinga geti t.a.m. fallið upplýsingar um fjárhagsmálefni einstaklinga, svo sem tekjur og fjárhagsstöðu þeirra.

32. Í forsendum hins kærða úrskurðar er komist að þeirri niðurstöðu að umbeðnar upplýsingar, sem varða námsleyfi starfsmanns stefnanda, tilhögun launa og launatengdra réttinda og styrkgreiðslur vegna námsins, séu þess eðlis að almenningur hafi hagsmuni af því að kynna sér þær. Telur úrskurðarnefndin að almenningur hafi ríkari hagsmuni af því að skjalið sé gert opinbert en viðkomandi starfsmaður af leynd þess.

33. Stefnandi telur að þær upplýsingar sem um ræðir varði með beinum hætti fjárhagsmálefni Ingibjargar Guðbjartsdóttur sem sanngjarnt sé og eðlilegt að leynt skuli fara. Að baki 1. mgr. 9. gr. laga nr. 140/2012 býr stjórnarskrárvarinn réttur manna til friðhelgi einkalífs, sbr. 71. gr. Stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944. Ekki fáist séð að hagsmunir almennings af því að upplýsingarnar verði gerðar opinberar vegi þyngra en þau réttindi Ingibjargar sem undir eru.

34. Beri því af þessum sökum að fella úrskurðinn úr gildi.

LAGARÖK:

Um lagarök kveðst stefnandi vísa til upplýsingalaga nr. 140/2012, laga nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands og 71. gr. Stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944.

SKJÖL, SÖNNUNARGÖGN OG ÁSKILNAÐUR:

Um helstu sönnunargögn fyrir kröfum stefnanda kveðst hann vísa til bréfaskipta, athugasemda aðila fyrir úrskurðarnefnd um upplýsingamál sem og úrskurða nefndarinnar. Stefnandi kveðst áskilja sér rétt til að leggja frekari gögn fyrir dóminn á síðari stigum málsins.

Stefnandi kveðst munu afhenda dóminum samning hans við Ingibjörgu Guðbjartsdóttur frá 29. apríl 2016 í samræmi við 1. mgr. 69. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála verði þess óskað af hálfu dómsins.

SKÝRSLUTÖKUR FYRIR DÓMI:

Stefnandi kveðst ekki sjá ástæðu til að teknar verði skýrslur af aðilum eða vlitnum fyrir dómi, en áskilur sér þó allan rétt í því sambandi ef ástæða verður til og verði þá upplýst um það atriði fyrir aðalmeðferð.

FYRIRKALL:

Fyrir því stefnast hér með Ara Brynjólfssyni, kt. 171089-3609, Arnarsmára 10, Kópavogi, til þess að mæta á dómþing Héraðsdóms Reykjaness, sem háð verður í dómsal í dómhúsi réttarins, Fjarðargötu 9, Hafnarfirði, daginn 2019, kl. er mál þetta verður þingfest til þess þar og þá, ef ekki verður sátt í málinu, að sjá skjöl og skilríki í dóm lögð og leggja fram gögn af sinni hálfu. Ef ekki verður mætt af hálfu stefnda við þingfestingu málsins má búast við því að útivistardómur gangi.

Stefnufrestur ákveðst dagur/dagar.

Hafnarfirði, / 2019

Bogi Hjálmtýsson héraðsdómari

Flýtimeðferð:

Fallist er á að mál þetta fái flýtimeðferð samkvæmt heimild í XIX. kafla laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

Hafnarfirði, / 2019

Bogi Hjálmtýsson héraðsdómari

Nr. 2. Lagt fram í Héraðsdómi Reykjaness, . ágúst 2019.

SKRÁ

stefnanda yfir framlögð skjöl í málinu nr. /2019:

**Seðlabanki Íslands
gegn
Ara Brynjólfssyni**

Við þingfestingu málsins verða lögð fram eftirfarandi skjöl af hálfu stefnanda:

1. Réttarstefna.
2. Skjalaskrá þessi.
3. Tölvupóstsamskipti milli stefnanda og stefnda, dags. 19. og 30. nóvember 2018.
4. Kærubréf stefnda til úrskurðarnefndar um upplýsingamál, dags. 29. Janúar 2019.
5. Bréf úrskurðarnefndar um upplýsingamál til stefnanda, dags. 1. febrúar 2019.
6. Athugasemdir stefnanda til úrskurðarnefndar um upplýsingamál, dags. 22. febrúar 2019.
7. Bréf stefnanda til úrskurðarnefndar um upplýsingamál, dags. 22. febrúar 2019.
8. Úrskurður úrskurðarnefndar um upplýsingamál nr. 810/2019, dags. 3. júlí 2019.
9. Beiðni stefnanda um frestun réttaráhrifa, dags. 10. júlí 2019.
10. Bréf úrskurðarnefndar um upplýsingamál til stefnda, dags. 15. júlí 2019.
11. Sjónarmið stefnda til úrskurðarnefndar um upplýsingamál, dags. 19. júlí 2019.
12. Úrskurður úrskurðarnefndar um upplýsingamál nr. 812/2019, dags. 23. júlí 2019, um frestun réttaráhrifa úrskurðar nr. 810/2019.

Reykjavík, . ágúst 2019,
f.h. stefnanda,

Arnar Þór Stefánsson hrl.

FW: Svar við fyrirspurn DV
Bréf: Tölvupóstur
Málsnúmer: ÚNU19010016
Bréfalyklar: 021-10-1 A-mál - Kæur og úrskurðir
(36-11-1)
Skráð af: Egill Pétursson
Staða: Fært í skjalasafn
Dagsetningar:
Búið til: 21.05.2019
Dagsetning: 21.05.2019

Upplýsingar um viðskiptavin:
Netfang: "Sí Ólafur Páll Ólafsson"
<olafur.pall.olafsson@sedlabanki.is>

Notandi: "Sí Ólafur Páll Ólafsson" <olafur.pall.olafsson@sedlabanki.is>
Dagsetning: 21.5.2019 14:42:26
Til: "Egill Pétursson" <egill.petursson@for.is>
Efni: FW: Svar við fyrirspurn DV

Sæll Egill,

Ég vísa til fyrri samskipta okkar vegna máls ÚNU19010016/021-10-1 (DV gegn Seðlabankanum), sbr. kæru DV, dags. 29. janúar sl.

Í framhaldi af beiðni þinni, í h. nefndarinnar, áframsendi ég neðangreind tölvupóstsamskipti milli kæranda og starfsmanns bankans er leiddu til áður nefndrar kæru.

Getur þú vinsamlegast staðfest móttöku þessara gagna?

Bestu kveðjur,
Ólafur Páll

From: Sí Stefán Jóhann Stefánsson
Sent: föstudagur, 30. nóvember 2018 13:47
To: 'Ari Brynjólfsson' <ari@eyjan.is>
Subject: Svar við fyrirspurn DV

Sæll Ari

Ég bið þig afsökunar á því að þetta svar til þín hefur ekki verið sent þér fyrr, en svarið er eftirfarandi:

„Ingibjörg Guðbjartsdóttir lauk störfum fyrir bankann í lok árs 2017. Seðlabankinn getur að öðru leyti ekki veitt svör við spurningum þínum á grundvelli trúnaðarákvæðis 1. mgr. 35. gr. laga nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands og 1. mgr. 7. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012, auk persónuverndarsjónarmiða.“

Fyrir hönd Seðlabanka Íslands,

Bestu kveðjur
Stefán Jóhann Stefánsson,
ritstjóri
skrifstofu seðlabankastjóra
Seðlabanka Íslands
Kalkofnsvegi 1,

150 Reykjavík,
Sími 5699623 / 8950532

From: Ari Brynjólfsson [mailto:ari@eyjan.is]
Sent: mánudagur, 19. nóvember 2018 12:44
To: SÍ Stefán Jóhann Stefánsson <stefan.johann.stefansson@sedlabanki.is>
Subject: DV - Fyrirspurn

Góðan dag.

Ég heiti Ari Brynjólfsson og er blaðamaður á DV. Ég óska eftir upplýsingum varðandi tilhögun námsleyfis sem Ingibjörg Guðbjartsdóttir, þáverandi framkvæmdastjóri gjaldeyriseftirlits Seðlabankans, fór í um mitt ár 2016.

Samkvæmt okkar heimildum greiddi Seðlabanki Íslands fyrir MPA-nám Ingibjargar við John F. Kennedy School of Government við Harvard-háskóla í Bandaríkjunum.

Ef Seðlabankinn getur staðfest það þá óskar DV eftir upplýsingum um hversu háa upphæð Seðlabanki Íslands greiddi fyrir nám Ingibjargar?

Fékk Ingibjörg greidd laun, að fullu eða hluta, á meðan námsleyfi hennar stóð? Hversu háar voru þær greiðslur? Var gerður einhver samningur við Ingibjörgu að hún þyrfti að starfa hjá Seðlabankanum í einhvern tíma eftir að náminu lauk? Hvenær hóf Ingibjörg aftur störf hjá Seðlabanka Íslands eftir að námslok? Hvenær lauk Ingibjörg störfum hjá Seðlabanka Íslands?

Kær kveðja,
Ari Brynjólfsson blaðamaður
Fréttastofa: 510 2220
Beinn sími: 695 2398
Netfang: ari@eyjan.is; ari@dv.is



Bréf til úrskurðarnefndar upplýsingamála
Bréf: Tölvupóstur
Málsnúmer: ÚNU19010016
Bréfalyklar: 021-10-1 A-mál - Kærur og úrskurðir
(36-11-1)
Skréð af: Elfa Eypórsdóttir
Staða: Fært í skjalsafn
Dagsetningar:
Búið til: 30.01.2019
Dagsetning: 29.01.2019

Upplýsingar um viðskiptavin:
Netfang: "Ari Brynjólfsson" <ari@eyjan.is>

Notandi: "Ari Brynjólfsson" <ari@eyjan.is>
Dagsetning: 29.1.2019 15:41:06
Til: "Forsætisráðuneytið" <for@for.is>
Efni: Bréf til úrskurðarnefndar upplýsingamála

Góðan dag. Ari Brynjólfsson heiti ég og starfa sem fréttastjóri á DV.

Ég vil fá upplýsingar um hvort Seðlabanki Íslands greiddi fyrir nám Ingibjargar Guðbjartsdóttur við John F. Kennedy School of Government við Harvard-háskóla í Bandaríkjunum. Hún stundaði námið þegar hún var í leyfi frá störfum við Seðlabanka Íslands árin 2016 til 2017. Ingibjörg var framkvæmdastjóri gjaldeyriseftirlits Seðlabankans og lét af störfum við bankann árið 2017. Fyrirspurn mín til Seðlabanka Íslands var í sex liðum:

DV óskar eftir upplýsingum um hversu háa upphæð Seðlabanki Íslands greiddi fyrir nám Ingibjargar? Fékk Ingibjörg greidd laun, að fullu eða hluta, á meðan námsleyfi hennar stóð? Hversu háar voru þær greiðslur? Var gerður einhver samningur við Ingibjörgu að hún þyrfti að starfa hjá Seðlabankanum í einhvern tíma eftir að náminu lauk? Hvenær hóf Ingibjörg aftur störf hjá Seðlabanka Íslands eftir að námslok? Hvenær lauk Ingibjörg störfum hjá Seðlabanka Íslands?

Seðlabanki Íslands svaraði aðeins einni af spurningunum, um hvenær Ingibjörg lauk störfum hjá bankanum. Í svarinu stóð svo „Seðlabankinn getur að öðru leyti ekki veitt svör við spurningum þínum á grundvelli trúnaðarákvæðis 1. mgr. 35. gr. laga nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands og 1. mgr. 7. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012, auk persónuverndarsjónarmiða.“

Þessu hafna ég og ritstjórn DV alfarið, óska ég því eftir að úrskurðarnefnd um upplýsingamál taki málið fyrir. Er það okkar mat að Seðlabanka Íslands beri að veita DV aðgengi að upplýsingum um greiðslur til Ingibjargar á meðan hún var í námsleyfi. Í 35. grein laga um Seðlabanka Íslands er sá fyrirvari að skylt sé að veita upplýsingar lögum samkvæmt. Í 7. grein upplýsingalaga er tekið fram að almenningur á rétt á upplýsingum um launakjör æðstu stjórnenda og menntun þeirra. Að okkar mati er ótækt að æðstu stjórnendur Seðlabankans geti úthlutað verulegum gæðum, eins og skólagjöldum í dýrt háskólanám, til undirmanna sinna án þess að almenningur sé upplýstur um það.

Til vara óskum við eftir því að Seðlabanki Íslands veiti upplýsingar um hversu marga slíka námsstyrki bankinn hefur veitt frá því að Már Guðmundsson tók við sem seðlabankastjóri í ágúst 2009. Að auki óskum við eftir heildarupphæð slíkra námsstyrkja.

Virðingarfyllt,

Ari Brynjólfsson fréttastjóri
Fréttastofa: 510 2220
Beinn sími: 695 2398
Netfang: ari@evjan.is; ari@dv.is

ÚRSKURÐARNEFND UM UPPLÝSINGAMÁL

Seðlabanki Íslands
Kalkofnsvegur 1
101 Reykjavík

SEÐLABANKI ÍSLANDS	
MÓTTEKID	
- 6. FEB. 2019	
Flokkur	32.5.2
Málsnr.	1902002

Reykjavík 1. febrúar 2019
Tilv.: UNU19010016/021-10-1

Úrskurðarnefnd um upplýsingamál hefur borist hjálögð kæra frá Ara Brynjólfssyni, f.h. DV, vegna synjunar yðar um aðgang að gögnum, sjá nánar kæru.

Með vísan til 2. mgr. 22. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 er yður hér með veittur frestur til að senda úrskurðarnefnd um upplýsingamál umsögn um kæru þessa og koma að frekari rökstuðningi fyrir ákvörðun yðar til 15. febrúar næstkomandi.

Jafnframt er þess óskað að úrskurðarnefndinni verði innan sama frests látið í té í trúnaði afrit af þeim gögnum, sem kærán lýtur að. Vinsamlegast athugið að umsögnin verður í kjölfarið send kæranda til athugasemda. Mikilvægt er því að trúnaðargögn og umfjöllun um þau séu aðskilin umsögn.

Fyrir hönd formanns

Egill Pétursson

Egill Pétursson

Fylgiskj.: Kæra Ara Brynjólfssonar, dags. 29. janúar 2019.

Ljósrit: Ari Brynjólfsson.



22. febrúar 2019
1902002

Úrskurðarnefnd um upplýsingamál
Stjórnarráðshúsinu við Lækjartorg
150 Reykjavík

Efni: Athugasemdir við kæru DV, dags. 29. janúar 2019

Almennt um málið

Vísað er til erindis nefndarinnar, dags. 1. febrúar sl., þar sem Seðlabanka Íslands var boðið að koma að frekari rökstuðningi vegna kæru Ara Brynjólfssonar, f.h. DV, dags. 29. janúar sl. Jafnframt var þess óskað að bankinn léti nefndinni í té afrit af umbeðnum gögnum í fullum trúnaði, sbr. nánar 2. mgr. 22. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012. Frestur til að koma að frekari rökstuðningi var veittur til 15. febrúar sl. en var síðar framlengdur til 22. febrúar.

Umbeðin gögn

Með tölvupósti, dags. 19. nóvember sl., óskaði DV eftir upplýsingum varðandi tilhögun námsleyfis sem Ingibjörg Guðbjartsdóttir, þáverandi framkvæmdastjóri gjaldeyriseftirlits Seðlabanka Íslands, fór í um mitt ár 2016. Þá var enn fremur óskað eftir upplýsingum um hversu háa fjárhæð bankinn hefði greitt fyrir nám hennar, hvort hún hefði fengið greidd laun, að fullu eða að hluta, á meðan námsleyfi hennar stóð, hversu háar þær hefðu verið, hvort gerður hefði verið samningur þess efnis að hún þyrfti að starfa hjá bankanum að námi loknu, hvenær hún hefði hafið störf að nýju eftir námslok að lokum hvenær hún hefði lokið störfum fyrir bankann. Með tölvupósti, dags. 30. nóvember sl., upplýsti Seðlabanki Íslands kæranda um að Ingibjörg Guðbjartsdóttir hefði lokið störfum fyrir bankann í lok árs 2017 en vísaði að öðru leyti til þagnarskyldu.

Þagnarskylda Seðlabanka Íslands

Ákvæði í lögum um Seðlabanka Íslands nr. 36/2001

Rík þagnarskylda hvílir á starfsmönnum Seðlabanka Íslands um allt það sem varðar hagi viðskiptamanna bankans og málefni bankans sjálfs, svo og um önnur atriði sem þeir fá vitneskju um í starfi sínu og leynt skulu fara samkvæmt lögum eða eðli máls, nema dómari úrskurði að upplýsingar sé skylt að veita fyrir dómi eða til lögreglu eða skylt sé að veita upplýsingar lögum samkvæmt, sbr. 1. mgr. 35. gr. laga nr. 36/2001. Upplýsingar þær sem kærandi óskar eftir eru þess eðlis að þær varða málefni bankans sjálfs og teljast því ekki til opinberra upplýsinga. Slíkar upplýsingar eru háðar þagnarskyldu nema annað hvort úrskurður dómara eða lagaboð gera bankanum skylt að láta þær af hendi.



Sérstök þagnarskylduákvæði

Í 2. málsli, 3. mgr. 4. gr. laga nr. 140/2012 er kveðið á um það að almenn ákvæði laga um þagnarskyldu takmarki ekki rétt til aðgangs að gögnum samkvæmt lögnum. Með gagnályktun frá þessu ákvæði má hins vegar ætla að sérstök þagnarskylduákvæði geti, ein og sér, komið í veg fyrir að almenningi verði veittur aðgangur að gögnum í vörslum stjórnvalda. Í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 140/2012 er fjallað um sérstök þagnarskylduákvæði og muninn á þeim og almennum þagnarskylduákvæðum. Þar kemur m.a. fram að um sérstök þagnarskylduákvæði sé að ræða þegar *þagnarskylda á að ríkja um einstaklingsbundnar upplýsingar, einkamálefni, persónuleg málefni eða upplýsingar um hagi einstaklinga eða fyrirtækja*. Í sérstökum þagnarskylduákvæðum eru þær upplýsingar sem þagnarskylda skal ríkja um þannig sérgreindar andstætt því sem gildir um almenn þagnarskylduákvæði. Í 1. mgr. 35. gr. laga nr. 36/2001 segir að þagnarskylda skuli ríkja um annars vegar *hagi viðskiptamanna bankans* og hins vegar *málefni bankans sjálfs*, en með þessum hætti eru þær upplýsingar sem þagnarskylda skal ríkja um samkvæmt lögnum sérgreindar.

Nefndin hefur byggt á því að í 1. mgr. 35. gr. laga nr. 36/2001 felist regla um sérstaka þagnarskyldu en ekki almenna, sbr. nánar úrskurðir í málum nr. A-324/2009 frá 22. desember 2009 og nr. A-423/2012 frá 18. júní 2012 auk úrskurða nr. 582/2015 frá 15. maí 2015 (mál UNU 14020006) og nr. 774/2019 frá 31. janúar sl. (mál UNU 18100005). Í fyrstnefnda málinu segir m.a.: *Þagnarskylduákvæði teljast sérstök í þessu sambandi að því leyti sem þau tilgreina sérstaklega þær upplýsingar sem trúnaður skal ríkja um. Tilvitnað ákvæði 1. mgr. 35. gr. laga nr. 36/2001 telst í þessu sambandi sérstök þagnarskylduregla að því leyti að í henni er tilgreint sérstaklega að trúnaður skuli ríkja um „allt það sem varðar hagi viðskiptamanna bankans og málefni bankans sjálfs“*. Þá segir m.a. í máli nr. A-423/2012: *Ræðst það af því að þagnarskylda samkvæmt ákvæðinu [1. mgr. 35. gr. laga nr. 36/2001] er sérgreind með þeim hætti að hún nái til alls sem varði hagi viðskiptamanna bankans og málefni bankans sjálfs og annars þess sem starfsmenn bankans fá vitneskju um í starfi og leynt skal fara samkvæmt lögum eða eðli máls. Jafnframt segir í úrskurði nr. 582/2015: „Úrskurðarnefnd um upplýsingamál hefur byggt á því að þagnarskyldan [samkvæmt 1. mgr. 35. gr. laga nr. 36/2001] sé sérgreind með þeim hætti að hún nái til alls sem varðar hagi viðskiptamanna bankans og málefni bankans sjálfs og annars þess sem starfsmenn bankans fá vitneskju um í starfi og leynt skal fara samkvæmt lögum eða eðli máls“*. Að lokum segir í úrskurði nr. 774/2019: *Úrskurðarnefnd um upplýsingamál hefur í fjölmörgum úrskurðum lagt til grundvallar að ákvæðið [1. mgr. 35. gr. laga nr. 36/2001] feli í sér ákvæði um sérstaka þagnarskyldu en ekki almenna, sbr. 3. mgr. 4. gr. upplýsingalaga, að því er varðar upplýsingar um hagi viðskiptamanna bankans og málefni bankans sjálfs*.



Í dómi Hæstaréttar nr. 329/2014 frá 3. júní sl. er jafnframt byggt á því að í 1. mgr. 35. gr. laga nr. 36/2001 felist sérstakt þagnarskylduákvæði en ekki almennt. Í málinu segir m.a.: *Í síðari málslið 3. mgr. 4. gr. upplýsingalaga segir að almenn ákvæði laga um þagnarskyldu takmarki ekki rétt til aðgangs að gögnum samkvæmt lögnum. Eins og ráðið verður af athugasemdum með frumvörpum þeim, sem urðu að upplýsingalögum nr. 50/1996 og síðar nr. 140/2012, ber að gagnáykta frá þessu ákvæði á þann veg að sérstök ákvæði um þagnarskyldu, svo sem 1. mgr. 35. gr. laga nr. 36/2001, gangi frammar reglum um upplýsingarétt eftir II. og III. kafla upplýsingalaga.*

Samkvæmt öllu ofangreindu er annars vegar ljóst að í 1. mgr. 35. gr. laga nr. 36/2001 felst sérstakt þagnarskylduákvæði en ekki almennt og hins vegar að það gangi frammar upplýsingarétti almennings á grundvelli 5. gr. laga nr. 140/2012. Þá er ljóst að umbeðnar upplýsingar eru upplýsingar um málefni bankans sjálfs og falla því, samkvæmt orðanna hljóðan, undir þagnarskyldu samkvæmt 1. mgr. 35. gr. laga nr. 36/2001.

Ákvæði upplýsingalaga nr. 140/2012

Komist nefndin engu að síður að þeirri niðurstöðu að Seðlabanki Íslands hafi ranglega synjað kæranda um aðgang að umbeðnum gögnum á grundvelli hins sérstaka þagnarskylduákvæðis í 1. mgr. 35. gr. laga nr. 36/2001 vill bankinn benda á að samkvæmt 1. mgr. 7. gr. laga nr. 140/2012 tekur réttur almennings til aðgangs að gögnum um málefni starfsmanna, sem starfa hjá aðilum sem lögin taka til samkvæmt 2. gr., ekki til gagna í málum sem varða umsóknir um starf, framgang í starfi eða starfssambandið að öðru leyti.

Í athugasemdum í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 140/2012 segir m.a. um niðurlag 1. mgr. 7. gr., þ.e. vísun til starfssambandsins að öðru leyti: *Með gögnum í málum sem varða starfssambandið að öðru leyti, sbr. niðurlag 1. mgr. 7. gr., er átt við gögn í málum þar sem teknar eru ákvarðanir um réttindi og skyldur starfsmanna. Þau rök búa hér að baki að rétt sé veita starfsmanni ákveðið öryggi í starfi og varðveita trúnað í vinnusambandinu sem ella væri hætt á að brysti ef veittur yrði aðgangur að gögnum í slíkum málum. Af þessu leiðir enn fremur að opinberir aðilar ættu síður möguleika á því að laða til sín og halda hjá sér hæfu starfsfólki. Til mála er varða starfssambandið teljast t.d. mál þar starfsmaður hefur þurft að sæta frádrætti frá launum, ákvarðanir stjórnenda um sveigjanlegan vinnutíma og um aukastörf, sbr. IV. kafla laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, og enn fremur mál er líta að aðfinnslum og áminningu eða eftir atvikum starfslökum.*



Óhugsandi er að líta öðruvísi á en svo að umbeðnar upplýsingar varði starfssamband Seðlabanka Íslands og Ingibjargar Guðbjartsdóttur sem sanngjarnt og eðlilegt er að trúnaður skuli ríkja um.

Þá segir í 9. gr. laga nr. 140/2012 að óheimilt sé 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. Í áðurnefndum athugasemdum í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 140/2012 segir m.a. um 9. gr.: *Erfitt er að tilgreina nákvæmlega þau sjónarmið sem stjórnvaldi er rétt að leggja til grundvallar við mat á því hvaða einkamálefni einstaklinga eru þannig vaxin að þau réttlæti undanþágu frá upplýsingarétti í hverju tilviki. Oft koma sérstakar reglur um þagnarskyldu í veg fyrir að aðgang megi veita að upplýsingum. Þegar þeim reglum sleppir má hafa í huga ýmis lagaákvæði sem sett hafa verið í sama augnamiði. Þannig er engum vafa undirorpið að viðkvæmar persónuupplýsingar samkvæmt lögum um persónuvernd eru allar undanþegnar aðgangi almennings skv. 9. gr. [...] Aðrar upplýsingar sem geta talist viðkvæmar samkvæmt almennum viðmiðum í íslenskum rétti kunna einnig að falla undir ákvæðið þótt þær teljist ekki viðkvæmar persónuupplýsingar samkvæmt persónuverndarlögum. Hér undir geta til að mynda fallið upplýsingar um fjármál einstaklinga og upplýsingar sem líta beinlínis að öryggi þeirra.*

Að mati Seðlabanka Íslands er ljóst að umbeðnar upplýsingar varða einkamálefni Ingibjargar Guðbjartsdóttur og nær réttur almennings til aðgangs að þeim, á grundvelli laga nr. 140/2012, þegar af þeirri ástæðu ekki til þeirra.

Niðurlag

Með hliðsjón af öllu ofangreindu ítrekar Seðlabanki Íslands að hafna beri kröfu kæranda um að honum verði veittur aðgangur að umbeðnum upplýsingum. Þær varða málefni bankans sjálfs en slíkar upplýsingar eru háðar þagnarskyldu nema úrskurður dómara eða lagaboð geri bankanum skylt að láta þær af hendi, sbr. 1. mgr. 35. gr. laga nr. 36/2001. Ljóst er að hvorugt á við í fyrirbyggjandi máli. Þá varða umbeðnar upplýsingar starfssamband Seðlabanka Íslands og Ingibjargar Guðbjartsdóttur með beinum hætti auk þess sem þær innihalda upplýsingar um einkamálefni hennar.

Virðingarfyllt
SEÐLABANKI ÍSLANDS

Sigríður Logadóttir
Sigríður Logadóttir,
aðallögfræðingur

Ólafur Páll Ólafsson
Ólafur Páll Ólafsson,
lögfræðingur



22. febrúar 2019
1902002

Úrskurðarnefnd um upplýsingamál
Stjórnarráðshúsinu við Lækjartorg
150 Reykjavík

Efni: Trúnaðarupplýsingar í tengslum við kæru DV, dags. 29. janúar 2019

Vísað er til erindis nefndarinnar, dags. 1. febrúar sl., þar sem Seðlabanka Íslands var boðið að koma að frekari rökstuðningi vegna kæru Ara Brynjólfssonar, f.h. DV, dags. 29. janúar sl. Jafnframt var þess óskað að bankinn léti nefndinni í té afrit af umbeðnum gögnum í fullum trúnaði, sbr. nánar 2. mgr. 22. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012. Frestur til að koma að frekari rökstuðningi var veittur til 15. febrúar sl. en síðar var veittur viðbótar frestur til 22. febrúar til að afhenda nefndinni umbeðin gögn í trúnaði.

Meðfylgjandi erindi þessu eru þau gögn er falla að beiðni kæranda, þ.e. samningur milli Seðlabanka Íslands og Ingibjargar Guðbjartsdóttur, dags. 29. apríl 2016. Rétt er að nefna að Ingibjörg Guðbjartsdóttir starfaði í hlutastarfi (fjarvinnu) fyrir bankann frá því í september 2017 og til loka þess árs, en engin eiginleg gögn eru til um það (samningur, samkomulag o.s.frv.).

Áréttað er að meðfylgjandi gögn eru afhent nefndinni í fullum trúnaði.

Virðingarfyllt,
SEÐLABANKI ÍSLANDS

Sigríður Logadóttir,
aðallögfræðingur

Ólafur Páll Ólafsson,
lögfræðingur

Fylgiskjal: Umbeðin gögn er falla að beiðni kæranda, þ.e. samningur milli Seðlabanka Íslands og Ingibjargar Guðbjartsdóttur, dags. 29. apríl 2016.

ÚRSKURÐARNEFND UM UPPLÝSINGAMÁL

Úrskurður

Hinn 3. júlí 2019 kvað úrskurðarnefnd um upplýsingamál upp svohljóðandi úrskurð nr. 810/2019 í máli ÚNU 19010016.

Kæra og málsatvik

Með erindi, dags. 29. janúar 2019, kærði Ari Brynjólfsson, fréttastjóri hjá DV, synjun Seðlabanka Íslands á beiðni um gögn. Kærandi óskaði eftir því með erindi, dags. 19. nóvember 2018, að Seðlabanki Íslands veitti upplýsingar um tilhögun námsleyfis sem Ingibjörg Guðbjartsdóttir, þáverandi framkvæmdastjóri gjaldeyriseftirlits Seðlabanka Íslands, hefði farið í um mitt ár 2016. Óskað var eftir upplýsingum um það hversu háa fjárhæð bankinn hefði greitt fyrir nám hennar, hvort hún hefði fengið greidd laun að fullu eða að hluta á meðan á námsleyfinu stóð, hversu háar upphæðir hún hefði fengið frá bankanum, hvort gerður hafi verið samningur þess efnis að hún þyrfti að starfa hjá bankanum að námi loknu, hvenær hún hefði að nýju hafið störf eftir námslok og hvenær hún hefði lokið störfum fyrir bankann.

Með tölvupósti, dags. 30. nóvember 2018, upplýsti Seðlabanki Íslands kæranda um að Ingibjörg hefði lokið störfum fyrir bankann í lok árs 2017. Seðlabanki Íslandi gæti að öðru leyti ekki veitt svör við spurningunum á grundvelli trúnaðarákvæðis 1. mgr. 35. gr. laga um Seðlabanka Íslands nr. 36/2001 og 1. mgr. 7. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012, auk persónuverndarsjónarmiða.

Í kæru kemur fram að það sé mat kæranda að Seðlabanka Íslands beri að veita aðgang að upplýsingum um greiðslur til Ingibjargar á meðan hún var í námsleyfi. Ótækt sé að æðstu stjórnendur Seðlabankans geti úthlutað verulegum gæðum í dýrt háskólanám til undirmanna sinna án þess að almenningur sé upplýstur um það. Þá kemur fram að óskað sé eftir því að Seðlabanki Íslands veiti upplýsingar um það hversu marga slíka námsstyrki bankinn hafi veitt frá því að Már Guðmundsson tók við sem seðlabankastjóri í ágúst 2009. Að auki sé óskað eftir heildarupphæð slíkra námsstyrkja.

Málsmeðferð

Með bréfi, dags. 1. febrúar 2019, var kæran kynnt Seðlabanka Íslands og veittur kostur á að koma á framfæri umsögn og afritum af gögnum sem kæran lýtur að. Í umsögn Seðlabanka Íslands, dags. 22. febrúar 2019, er synjun bankans á beiðni kæranda í fyrsta lagi rökstudd með vísan til þagnarskylduákvæðis 1. mgr. 35. gr. laga um Seðlabanka Íslands nr. 36/2001. Bankinn telur upplýsingarnar sem kærandi óski eftir vera þess eðlis að þær varði málefni bankans sjálfs og teljist því ekki til opinberra upplýsinga. Upplýsingarnar séu háðar þagnarskyldu nema annað hvort úrskurður dómara eða lagaboð geri bankanum skylt að láta þær af hendi.

Vísað er til þess að með gagnályktun frá ákvæði 2. málsl. 3. mgr. 4. gr. upplýsingalaga megi ætla að sérstök þagnarskylduákvæði geti, ein og sér, komið í veg fyrir að almenningi verði veittur aðgangur að gögnum í vörslum stjórnvalda. Í greinargerð með frumvarpi til upplýsingalaga nr. 140/212 sé fjallað um sérstök þagnarskylduákvæði og muninn á þeim og almennum þagnarskylduákvæðum. Þar komi m.a. fram að um sérstök þagnarskylduákvæði sé að ræða þegar þagnarskylda eigi að ríkja um einstaklingsbundnar upplýsingar, einkamálefni, persónuleg málefni eða upplýsingar um hagi einstaklinga eða fyrirtækja. Í sérstökum þagnarskylduákvæðum séu þær upplýsingar sem þagnarskylda skuli ríkja um þannig sérgreindar andstætt því sem gildi um almenn þagnarskylduákvæði.

ÚRSKURÐARNEFND UM UPPLÝSINGAMÁL

Í 1. mgr. 35. gr. laga nr. 36/2001 segi að þagnarskylda skuli ríkja um annars vegar hagi viðskiptamanna bankans og hins vegar málefni bankans sjálfs, en með þessum hætti séu þær upplýsingar, sem þagnarskylda skuli ríkja um samkvæmt lögnum, sérgreindar. Þá er vísað til túlkunar úrskurðarnefndar um upplýsingamál á ákvæðinu í úrskurðum í málum A-324/2009, A-423/3012 og úrskurða nr. 582/2015 og 774/2019 og dóms Hæstaréttar Íslands í máli nr. 329/2012, þar sem því var slegið föstu að 1. mgr. 35. gr. laga nr. 36/2001 væri sérstakt þagnarskylduákvæði.

Í öðru lagi byggir Seðlabanki Íslands á því að upplýsingarnar séu undanþegnar upplýsingarétti almennings á grundvelli 1. mgr. 7. gr. upplýsingalaga, nr. 140/2012. Óhugsandi sé að líta öðruvísi á en að upplýsingarnar varði starfssamband Seðlabanka Íslands og umrædds starfsmanns, sem sanngjarnt sé og eðlilegt að trúnaður skuli ríkja um. Í þriðja lagi er vísað til 9. gr. upplýsingalaga, en samkvæmt ákvæðinu er óheimilt að veita almenningi aðgang að gögnum um einka- og fjárhagsmálefni einstaklinga sem sanngjarnt sé og eðlilegt að leynt fari, nema sá samþykki sem í hlut á. Að mati Seðlabanka Íslands er ljóst að upplýsingarnar varði einkamálefni viðkomandi starfsmanns og réttur almennings til aðgangs náí þegar af þeirri ástæðu ekki til þeirra.

Með umsögn Seðlabanka Íslands fylgdi samningur milli Seðlabanka Íslands og Ingibjargar Guðbjartsdóttur, dags. 29. apríl 2016. Í bréfi sem fylgdi samningi er þess getið að Ingibjörg hafi starfað í hlutastarfi (fjarvinnu) fyrir bankann frá því í september 2017 og til loka þess árs en engin gögn séu til um það fyrirkomulag.

Umsögn Seðlabanka Íslands var kynnt kæranda með bréfi, dags. 24. febrúar 2019, og veittur kostur á að koma á framfæri frekari athugasemdum í ljósi hennar. Engar athugasemdir bárust.

Niðurstaða

1.

Í málinu er deilt um rétt kæranda, sem er starfsmaður fjölmiðils, til aðgangs að gögnum sem geyma upplýsingar um það hvort framkvæmdastjóri gjaldeyriseftirlits Seðlabanka Íslands hafi fengið námsstyrk frá bankanum. Synjun Seðlabanka Íslands er aðallega reist á því að bankanum sé óheimilt að veita upplýsingarnar á grundvelli þagnarskylduákvæðis 1. mgr. 35. gr. laga um Seðlabanka Íslands nr. 36/2001, sbr. 2. málslíð 3. mgr. 4. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012.

Í 2. málslíð 3. mgr. 4. gr. upplýsingalaga segir að almenn ákvæði laga um þagnarskyldu takmarki ekki rétt til aðgangs að gögnum samkvæmt lögnum. Með gagnályktum frá ákvæðinu verður að telja að sérstök þagnarskylduákvæði geti, ein og sér, komið í veg fyrir að aðgangur verði veittur að gögnum í vörslum stjórnvalda, hvað sem líður ákvæðum upplýsingalaga. Þegar um er að ræða sérákvæði laga um þagnarskyldu, þ.e. þegar upplýsingarnar sem þagnarskyldan tekur til eru sérgreindar, fer það eftir efni og orðalagi þagnarskylduákvæðis hvernig slík ákvæði verða skýrð og samþýdd ákvæðum upplýsingalaga, eins og segir í almennum athugasemdum frumvarps þess sem síðar varð að upplýsingalögum, nr. 140/2012.

Hæstiréttur Íslands komst að þeirri niðurstöðu með dómi frá 3. júní 2014 í máli nr. 329/2014 að 1. mgr. 35. gr. laga um Seðlabanka Íslands nr. 36/2001 feli í sér sérstaka þagnarskyldureglu en ekki almenna. Úrskurðarnefnd um upplýsingamál hefur byggt á því að þagnarskyldan sé sérgreind með þeim hætti að hún náí til upplýsinga sem varða hagi viðskiptamanna bankans og málefni bankans sjálfs og annars þess sem starfsmenn bankans fá

ÚRSKURÐARNEFND UM UPPLÝSINGAMÁL

vitneskju um í starfi og leynt skal fara samkvæmt lögum eða eðli máls. Að því er varðar orðlagið „málefni bankans sjálfs“ hefur úrskurðarnefndin við það miðað að undir það kunnir að falla upplýsingar um fjárhagsleg málefni eða fjárhagslegar ráðstafanir bankans, um beinar ákvarðanir sem varði starfsemi hans eða undirbúning þeirra og eftir atvikum aðrar upplýsingar sem af tilliti til hagsmuna bankans sjálfs megi telja eðlilegt að leynt fari.

Í málinu er óskað eftir upplýsingum um samkomulag Seðlabanka Íslands við starfsmann bankans um tilhögun námsleyfis, launakjör og önnur hlunnindi. Þrátt fyrir að slíkar ráðstafanir lúti eðli málsins samkvæmt að fjárhagslegum ráðstöfunum bankans og kunnir að sumu leyti að varða framkvæmd verkefna hans er ekki um að ræða upplýsingar um fjárhagsleg málefni eða fjárhagslegar ráðstafanir bankans vegna þeirrar starfsemi sem honum er með lögum falið að sinna heldur lúta þær að starfsmannamálum bankans. Við mat á því hvort engu að síður sé um að ræða upplýsingar sem telja verði eðlilegt að leynt fari af tilliti til hagsmuna Seðlabanka Íslands verður til þess að líta að almenningur hefur verulega hagsmuni af því að geta kynnt sér hvernig opinberum fjármunum er ráðstafað. Verður því að vega saman hagsmuni Seðlabanka Íslands af því að upplýsingarnar lúti leynd og hagsmuni almennings af aðgangi að gögnum.

Það er mat úrskurðarnefndar um upplýsingamál að Seðlabanki Íslands hafi ekki slíka hagsmuni af því að upplýsingarnar njóti leyndar að sanngjarnt sé og eðlilegt að þær verði felldar undir þagnarskylduákvæði 1. mgr. 35. gr. nr. 36/2001. Er þá litið til þess að ekki er um að ræða upplýsingar sem eru til þess fallnar að hafa áhrif á starfsemi bankans verði þær gerðar opinberar. Auk þess hefur almenningur ríka hagsmuni af aðgangi að upplýsingunum sem m.a. felast í því að geta veitt stjórnvöldum aðhald, sbr. 3. tölul. 1. gr. upplýsingalaga. Með hliðsjón af framangreindu fellst úrskurðarnefnd um upplýsingamál ekki á að Seðlabanka Íslands sé óheimilt að veita upplýsingarnar vegna þagnarskylduákvæðis 1. mgr. 35. gr. nr. 36/2001. Verður því leyst úr málinu á grundvelli takmarkana upplýsingalaga á upplýsingarétti almennings samkvæmt lögnum.

2.

Seðlabanki Íslands byggir einnig á því að umbeðnar upplýsingar séu undanþegnar upplýsingarétti á grundvelli 7. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 á þeim grundvelli að þær varði starfssamband Seðlabanka Íslands og fyrrum starfsmanns bankans.

Meginreglan um upplýsingarétt almennings kemur fram í ákvæði 1. mgr. 5. gr. upplýsingalaga þar sem segir að þeim sem falla undir gildissvið upplýsingalaganna sé, ef þess er óskað, skylt að veita almenningi aðgang að fyrirliggjandi gögnum sem varða tiltekið mál, með þeim takmörkunum sem greinir í 6.–10. gr. Sama gildir þegar óskað er aðgangs að tilteknum fyrirliggjandi gögnum. Í ákvæði 1. mgr. 7. gr. upplýsingalaga, er að finna takmörkun á upplýsingarétti almennings sem lýtur að gögnum sem varða opinbera starfsmenn. Segir í ákvæðinu að réttur almennings til aðgangs að gögnum taki almennt ekki til aðgangs að upplýsingum um málefni starfsmanna sem lúta að umsóknum um starf, framgang í starfi eða starfssambandið að öðru leyti. Við úrlausn málsins reynir á það hvort þær upplýsingar sem kærandi hefur óskað eftir aðgangi að falli undir 1. mgr. 7. gr. upplýsingalaga á þeim forsendum að þær varði starfssamband umrædds starfsmanns og Seðlabanka Íslands „að öðru leyti“.

Í athugasemdum við 7. gr. í frumvarpi til laga nr. 140/2012 kemur fram að upplýsingar um það hvaða starfsmenn starfi við opinbera þjónustu, hvernig slík störf séu launuð og hvernig þeim sé sinnt sé almennt ekki talin að öllu leyti til einkamálefna viðkomandi starfsmanns eða vinnuveitanda hans. Að hluta til kunnir að vera um að ræða mikilvægar upplýsingar um

ÚRSKURÐARNEFND UM UPPLÝSINGAMÁL

ráðstöfun opinberra hagsmuna. Því gildi að nokkru marki önnur sjónarmið en almennt eigi við í vinnuréttarsambandi á almennum vinnumarkaði. Af þessari ástæðu sé ekki óeðlilegt að almenningur eigi rétt á aðgangi að ákveðnum upplýsingum um það hvernig störfum sem stofnað er til í þágu opinbers verkefnis sé sinnt, þar á meðal um menntun æðstu stjórnenda og starfsheiti hlutaðeigandi starfsmanna. Á hinn bóginn sé viðurkennt að tilteknir hagsmunir stjórnvalda og starfsmanna sem lúti m.a. að því að varðveita traust og trúnað í starfssambandinu geti leitt til þess að réttmætt sé að takmarka þann upplýsingarétt.

Við afmörkun á því hvort upplýsingarnar varði starfssamband opinbers starfsmanns og stjórnvalds verður að hafa í huga að ákvæði 7. gr. upplýsingalaga felur í sér undantekningu frá meginreglu 1. mgr. 5. gr. laganna um aðgang almennings að upplýsingum og ber því að skýra það þröngt. Við skýringu á því hvaða upplýsingar falli undir „starfssambandið að öðru leyti“ verður enn fremur að horfa til þeirra sjónarmiða sem fram koma í lögskýringargögnum með ákvæði 7. gr. en þar segir:

„Með gögnum í málum sem varða starfssambandið að öðru leyti, sbr. niðurlag 1. mgr. 7. gr., er átt við gögn í málum þar sem teknar eru ákvarðanir um réttindi og skyldur starfsmanna. Þau rök búa hér að baki að rétt sé veita starfsmanni ákveðið öryggi í starfi og varðveita trúnað í vinnusambandinu sem ella væri hætt á að brysti ef veittur yrði aðgangur að gögnum í slíkum málum. Af þessu leiðir enn fremur að opinberir aðilar ættu síður möguleika á því að laða til sín og halda hjá sér hæfu starfsfólki. Til mála er varða starfssambandið teljast t.d. mál þar sem starfsmaður hefur þurft að sæta frádrætti frá launum, ákvarðanir stjórnenda um sveigjanlegan vinnutíma og um aukastörf, sbr. IV. kafla laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, og enn fremur mál er lúta að aðfinnslum og áminningu eða eftir atvikum starfslokum.“

Af framangreindum sjónarmiðum verður að ætla að ákvæði 1. mgr. 7. gr. upplýsingalaga sé að meginstefnu ætlað að takmarka aðgang að gögnum þar sem taka á ákvarðanir um „réttindi og skyldur þeirra starfsmanna“ sem í hlut eiga. Við afmörkun þess hvaða ákvarðanir teljast vera ákvarðanir um „réttindi eða skyldur“ þeirra starfsmanna sem í hlut eiga verður að horfa til þess hvaða ákvarðanir í stjórnslu teljist almennt til slíkra ákvarðana. Nærtækast er að telja að orðalagið eigi við þær ákvarðanir í málefnum starfsmanna sem falla undir ákvæði 2. mgr. 1. gr. stjórnslulaga, nr. 37/1993 þar sem kveðið er á um að stjórnslulögin gildi þegar stjórnvöld, þar á meðal stjórnslunefndir, taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna. Í athugasemdum við 1. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993, segir að ákvarðanir um skipun, setningu og ráðningu opinberra starfsmanna, svo og lausn þeirra frá störfum og brottvikningu þeirra, hafi verið flokkaðar sem stjórnvaldsákvarðanir. Sama eigi við um ákvarðanir stjórnvalda um að beita opinbera starfsmenn stjórnsluviðurlögum, eins og frádrætti frá launum vegna ólögmeðra fjarvista frá vinnu. Því falli þessar ákvarðanir undir stjórnslulögin.

Úrskurðarnefnd um upplýsingamál hefur farið yfir umbeðin gögn. Um er að ræða skjal sem ber heitið „Samningur um stuðning við námsdvöl og leyfi frá störfum“ og er dagsett 29. apríl 2016. Það geymir samkomulag Seðlabanka Íslands og viðkomandi starfsmanns um heimild til námsleyfis, tilhögun launa og launatengdra réttinda á meðan á leyfinu stendur og styrkgreiðslu vegna námsins. Þar af leiðandi er ekki um að ræða einhliða ákvörðun stjórnvalds gagnvart starfsmanni eða stjórnvaldsákvörðun heldur gagnkvæmt samkomulag. Með vísan til athugasemda við 7. gr. upplýsingalaga, sem felur í sér undantekningu frá meginreglu 5. mgr. upplýsingalaga um upplýsingarétt almennings, verður því að álykta sem svo að upplýsingarnar sem fram koma í skjalinu varði ekki „starfssambandið að öðru leyti“ í skilningi ákvæðisins. Því verður takmörkun á aðgangi ekki byggð á ákvæðinu.

3.

Seðlabanki Íslands ber því einnig við að óheimilt sé að veita almenningi aðgang að umbeðnum gögnum á grundvelli 1. másl. 9. gr. upplýsingalaga. Samkvæmt ákvæðinu er óheimilt að veita almenningi aðgang að gögnum um einka- eða fjárhagsmálefni einstaklinga sem sanngjarnt sé og eðlilegt að leynt fari, nema með samþykki þess sem í hlut á. Í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi til upplýsingalaga segir að í greininni megi finna nokkurs konar vísireglu um það hvenær rétt sé að halda leyndum upplýsingum um einkahagsmuni. Þá segir eftirfarandi:

„Stjórnvaldi, eða öðrum aðila sem ákvörðun tekur á grundvelli laganna, er með öðrum orðum ætlað að vega og meta umbeðin gögn með tilliti til þess hvort upplýsingar sem þau hafa að geyma séu þess eðlis að rétt sé að undanþiggja þær aðgangi almennings. Við það mat verður að taka mið af því hvort upplýsingarnar séu samkvæmt almennum sjónarmiðum svo viðkvæmar að þær eigi ekkert erindi við allan þorra manna.“

Að því er varðar takmörkun að aðgangi að upplýsingum um einka- eða fjárhagsmálefni einstaklinga sem sanngjarnt er og eðlilegt að leynt fari segir í athugasemdunum:

„Erfitt er að tilgreina nákvæmlega þau sjónarmið sem stjórnvaldi er rétt að leggja til grundvallar við mat á því hvaða einkamálefni einstaklinga eru þannig vaxin að þau réttlæti undanþágu frá upplýsingarétti í hverju tilviki. Oft koma sérstakar reglur um þagnarskyldu í veg fyrir að aðgang megi veita að upplýsingum. Þegar þeim reglum sleppir má hafa í huga ýmis lagaákvæði sem sett hafa verið í sama augnamiði. Þannig er engum vafa undirorpið að viðkvæmar persónuupplýsingar samkvæmt lögum um persónuvernd eru allar undanþegar aðgangi almennings skv. 9. gr. Þar má t.d. nefna upplýsingar um litarhátt, kynþátt, stjórnmalaskoðanir og trúarbrögð, upplýsingar um hvort maður hafi verið grunaður, ákærður eða dæmdur fyrir refsiverðan verknað, upplýsingar um kynlíf manna og heilsuhagi, lyfja-, áfengis- og vímuefnanotkun, svo og upplýsingar um félagsleg vandamál. Aðrar upplýsingar sem geta talist viðkvæmar samkvæmt almennum viðmiðum í íslenskum rétti kunna einnig að falla undir ákvæðið þótt þær teljist ekki viðkvæmar persónuupplýsingar samkvæmt persónuverndarlögum. Hér undir geta til að mynda fallið upplýsingar um fjármál einstaklinga og upplýsingar sem lúta beinlínis að öryggi þeirra.“

Eðli málsins samkvæmt teljast upplýsingar um styrkveitingar til starfsmanna og launakjör þeirra í námsleyfi til upplýsinga um fjárhagsmálefni þeirra. Í því felst þó ekki sjálfkrafa að rétt sé á grundvelli 9. gr. upplýsingalaga að halda þeim leyndum. heldur þarf að meta hvort upplýsingarnar séu þess eðlis að sanngjarnt sé og eðlilegt gagnvart þeim starfsmanni sem upplýsingarnar varða, að þær lúti leynd. Við matið þarf að vega saman hagsmuni viðkomandi einstaklings af því að upplýsingum sé haldið leyndum gagnvart þeim mikilvægu hagsmunum að upplýsingar um ráðstöfun opinberra hagsmuna séu aðgengilegar almenningi. Einnig þarf að horfa til markmiða upplýsingalaga um aðhald að opinberum aðilum og gegnsæi við meðferð opinberra hagsmuna, sbr. 1. gr. laganna. Þá felur ákvæði 9. gr. í sér undantekningarreglu frá meginreglu 1. mgr. 5. gr. upplýsingalaga um upplýsingarétt almennings og ber því að túlka hana þröngt.

Úrskurðarnefnd um upplýsingamál hefur kynnt sér efni skjalsins „Samningur um stuðning við námsdvöl og leyfi frá störfum“, dags. 29. apríl 2016. Sem fyrr segir er um að ræða samkomulag Seðlabanka Íslands og viðkomandi starfsmanns um heimild til námsleyfis, tilhögun launa og launatengdra réttinda á meðan á leyfinu stendur og styrkgreiðslu vegna

ÚRSKURÐARNEFND UM UPPLÝSINGAMÁL

námsins. Að mati úrskurðarnefndar um upplýsingamál geymir skjalið ekki upplýsingar um einka- eða fjárhagsmálefni viðkomandi starfsmanns sem geta talist viðkvæmar samkvæmt almennum viðmiðum. Ekki koma fyrir í skjalinu viðkvæmar persónuupplýsingar í skilningi laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, nr. 90/2018. Þá er það mat úrskurðarnefndar um upplýsingamál að um sé að ræða upplýsingar sem almenningur hafi hagsmuni af að kynna sér. Er þá tekið mið af því að um er að ræða einkaréttarlegan samning sem felur í sér ráðstöfun opinberra hagsmuna. Þegar vegnir eru saman hagsmunir viðkomandi starfsmanns af því að efni skjalsins fari leynt og hagsmunir almennings af því að kynna sér efni skjalsins er það niðurstaða úrskurðarnefndar um upplýsingamál að almenningur hafi ríkari hagsmuni af því að skjalið sé gert opinbert en viðkomandi starfsmaður af því að skjalið lúti leynd. Er því ekki fallist á að Seðlabanka Íslands sé óheimilt að veita almenningi aðgang að skjalinu vegna 9. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012. Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða nefndarinnar að fella beri hina kærðu ákvörðun úr gildi og leggja fyrir Seðlabanka Íslands að veita kæranda aðgang að umbeðnum gögnum.

Það athugast að í kæru óskar kærandi eftir því að Seðlabanki Íslands veiti upplýsingar um það hversu marga slíka námsstyrki bankinn hafi veitt frá því að Már Guðmundsson tók við sem seðlabankastjóri í ágúst 2009, auk upplýsinga um heildarupphæð þeirra. Úrskurðarnefnd um upplýsingamál vekur athygli kæranda á því að um er að ræða nýja gagnabeiðni sem beina þarf til Seðlabanka Íslands.

Úrskurðarorð:

Seðlabanka Íslands er skylt að veita Ara Brynjólfssyni, fréttastjóra hjá DV, aðgang að skjalinu „Samningur um stuðning við námsdvöl og leyfi frá störfum“, dags. 29. apríl 2016.



Hafsteinn Þór Hauksson
formaður



Sigurveig Jónsdóttir



Friðgeir Björnsson



LÖGMANNSTOFA

Úrskurðarnefnd um upplýsingamál,
Ásthildur Valtýsdóttir lögfr.
Stjórnarráðshúsinu,
101 Reykjavík.

Boðsent og sent í tölvupósti

Reykjavík, 10. júlí 2019

Efni: Beiðni um frestun réttaráhrifa á úrskurði nr. 810/2019 í máll nr. ÚNU 19010016.

Til mín hefur leitað Seðlabanki Íslands og falið mér að óska eftir því með vísan til 24. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 að réttaráhrifum ofangreinds úrskurðar, sem kveðinn var upp 3. júlí sl., verði frestað. Verði fallist á frestunina mun úrskurðurinn verða borinn undir dómstóla innan sjö daga frá frestunarákvörðun og óskað flýtimeðferðar, sbr. 2. mgr. sama ákvæðis. Umbj. minn telur að skilyrði þess að mega verða við beiðninni, þ.e. að *sérstök ástæða* sé til, sé uppfyllt. Verður það nánar rökstutt hér að neðan. Þá er þess óskað með sömu rökum að birtingu úrskurðarins verði frestað.

Tilurð samningsins og hagsmunir þess sem hann varðar

Hér ber í fyrsta lagi að horfa til tilurðar samningsins og þess að hann varðar annars vegar hagsmuni bankans, af því að geta haldið í hæft starfsfólk og tryggt að stór verkefni sem miklir hagsmunir eru bundnir við lendi ekki í erfiðleikum, og hins vegar hagsmuni einstaklings, fyrrum framkvæmdastjóra gjaldeyriseftirlits bankans, sem kunna að verða skertir með óbætanlegum hætti verði aðgangur veittur. Að þessum atriðum var ekki vikið í greinargerð umbj. míns til nefndarinnar, dags. 22. febrúar sl., og hafa þau því ekki komið áður fyrir sjónir hennar.

Gjaldeyriseftirlit Seðlabanka Íslands var formlega sett á fót í september 2009 og stofnað sérstakt svið innan bankans til að vinna að verkefnum tengdum fjármagnshöftum, rannsóknum á meintum brotum gegn þeim og veitingu undanþága frá þeim. Þá hefur gjaldeyriseftirlit unnið að öðrum mikilvægum verkefnum sem tengjast framkvæmd og losun fjármagnshafta. Það flækti verkefni sviðsins að halda í mannafla í starfi að alltaf var gert ráð fyrir að starfsemin væri tímabundin. Allra fyrstu árin var þetta e.t.v. minna vandamál en með tímanum urðu starfsmenn verðmætari vegna þeirrar einstöku reynslu sem það hafði safnað. Á sama tíma magnaðist umræða um nauðsyn þess að losa fjármagnshöft fljótt og starfsfólk varð því meðvitaðra um að störfum þess gæti lokið. Stjórnendum bankans var ljóst að mikilvægt væri að halda ákveðnum lykilstarfsmönnum í starfi við framkvæmd og losun hafta jafnvel þó svo það hefði í för með sér að störf þeirra legðust niður.

Sérhæft verkefni og tímabundnar ráðningar reyndu á að stjórnendur bankans finndu lausnir, sem gerði bankanum kleift að halda starfsfólki gjaldeyriseftirlitsins, án þess að horfið yrði frá því að leggja áherslu á markmiðið um eíns hraða losun hafta og kostur var og að leggja gjaldeyriseftirlitið niður. Beitt var ýmsum ráðum svo sem lengri uppsagnarfrestum og síðar bónusgreiðslum ef starfsmenn væru í starfi á ákveðnum lykildagsetningum sem miðuðust gjarnan við áfanga varðandi losun hafta. Í einstaka tilfellum var lykilstarfsmönnum lofað framtíðarstarfi í bankanum ef talið var að þeir myndu örugglega nýttast víðar. Sumir höfðu frekar áhuga á að leita á önnur mið þegar stærstu áfangarnir yrðu að baki.

Miklir álagstoppar voru oft í starfi gjaldeyriseftirlitsins og á það reyndar við sum fleiri starfsmenn bankans sem komu að vinnunni við losun hafta. Þetta á sérstaklega við á árinu 2015 þegar gengið var frá uppgjöri slítabúanna og um vorið og hluta sumars árið 2016 þegar var stórt útboð aflandskróna og krónur þeirra sem ekki tóku þátt í því voru læstar á sérstökum reikningum. Mikil lagasetningar- og reglugerðarvinna átti sér stað í tengslum við þetta og framkvæmdin við vekið krefjandi. Mæddi þá mjög mikið á Ingibjörgu Guðbjartsdóttur framkvæmdastjóra gjaldeyriseftirlitsins en hún var einnig fulltrúi bankans í framkvæmdahópi um losun fjármagnshafta. Greiddar voru álagsgreiðslur til starfsmanna vegna þessarar vinnu. Framkvæmdastjóri fékk þó hlutfallslega ekki jafn miklar greiðslur, enda hluti af starfi framkvæmdastjóra að takast á við tímabundna álagstoppa, þó svo að vinnan á þessum árum hafi þó verið langt umfram það sem gengið var út frá við mat á tímabundnu álagi. Hún hafði einnig vilyrði bankastjóra frá janúar 2012 um að ef hún ynni a.m.k. tvö ár tilviðbótar ætí hún rétt á námsstuðningi frá bankanum, sbr. það er síðar segir.

Framkvæmdastjóri gjaldeyriseftirlitsins varð fjótlega lykilmáður í þessari mikilvægu starfsemi bankans á árunum eftir efnahagshrunið 2008. Undir árslok árið 2011 var þó að beiðni framkvæmdastjórans farið að ræða um möguleg starfslok hans að óbreyttu, bæði vegna mikils álags, en einnig vegna vissrar óánægju með það ferli sem þá var í gangi við losun hafta og að aðkoma gjaldeyriseftirlitsins að því væri ekki nægilega mikil. Til að tryggja að bankinn nyti áfram starfskrafta framkvæmdastjórans var þá gert munnlegt samkomulag milli hans og seðlabankastjóra um að hann ynni áfram að sínum verkefnum í a.m.k. tvö ár gegn því að verða gert kleift að fara í framhaldsnám með stuðningi bankans. Seðlabankastjóri kom einnig meira sjálfur inn í vinnu við losun hafta og framlag framkvæmdastjórans og gjaldeyriseftirlitsins til þeirrar vinnu jókst verulega. Á árinu 2012 voru slítabúin sett undir höftin.

Ekki varð úr efndum samkomulagsins fyrr en leyst hafði verið úr málefnum slítabúanna á árinu 2015 og lausn aflandskrónuvanda á fyrri hluta árs 2016. Upphaflega var gert ráð fyrir styrk sem samsvaraði einum árslaunum, í raun 12 mánaða uppsagnarfrestur án kröfu um vinnuframlag, en fór í það form sem er í samningnum, um námsstyrk og hlutfall af launum, að tillögu bankans. Ekki var gerð bein krafa um vinnuframlag eftir nám, eðli málsins samkvæmt, þ.e. vegna þess að samkomulagið var um lúkningu vinnu áður en að samkomulagið gengi í gildi, og það hafði því þegar verið lnt af hendi.

Það skjal sem óskað var afhendingar á, og sem úrskurðarnefnd um upplýsingamál hefur úrskurðað að skuli afhent, er þannig formlegur gerningur til framkvæmdar á því sem hafði verið ákveðið snemma árs 2012, varðandi starfssamband viðkomandi, og sem raungerðist árið 2016. Starfssambandinu lauk síðan ekki fyrr en í lok árs 2017, þegar starfsmaðurinn sagði starfi sínu lausu, og hafði þá á þeim tíma frá því hann fór til náms og þar til hann lagði inn uppsögn sína unnið að gerð greinargerðar sem tengdist alþjóðasamningum og fjárstreymistæki því sem Seðlabankinn hafði þá virkt. Greinargerðin nýttist í stefnumótunarvinnu Seðlabankans.

Ljóst er því að samningur þessi varðar mjög persónubundin starfskjör viðkomandi starfsmanns sem sækir stoð í framangreinda framvindu í hennar störfum fyrir bankann. Birting samningsins, eins og hann er úr garði gerður án framangreindrar forsögu, kann að skerða með óbætanlegum hætti annars vegar orðspor bankans og hins vegar starfsmannsins, og draga úr möguleikum bankans til að gera sambærilega samninga í framtíðinni þegar það er talið nauðsynlegt til að stofna ekki verkefnum bankans í hættu.

Er þannig að þessu leyti að mati umbj. míns fyrir hendi *sérstök ástæða* til að verða við ósk umbj. míns um frestun réttaráhrifa úrskurðarins.

Mikilvægi þess að fá niðurstöðu dómstóla um skýringu 7. gr. laganna

Í öðru lagi telur umbj. minn að *sérstök ástæða* sé til að verða við ósk umbj. míns þar eð mikilvægt sé að fá úrlausn dómstóla um skýringu 7. gr. upplýsingalaga. Í því efni verði m.a. að horfa til þess að ekki sé með tæmandi hætti tilgreint í athugasemdum við ákvæði 24. gr. frumvarpsins, er síðar varð að upplýsingalögum, við hvaða aðstæður beita megi heimildinni til að fresta réttaráhrifum úrskurðar úrskurðarnefndar. Þar segir aðeins að um sé að ræða „*undantekningu sem aðeins verði beitt þegar sérstaklega stendur á*“. Ekki er tilgreint í ákvæðinu við hvaða aðstæður þetta komi til álitu. Í úrskurðarframkvæmd úrskurðarnefndar hefur verið lagt til grundvallar að ákvæðið elgi „*fyrst og fremst*“ við um þau tilvik þar sem í húfi eru tiltölulega mikilvægir hagsmunir, ekki síst hagsmunir einkaaðila, sem gætu verið skertir með óbætanlegum hætti ef veittur yrði aðgangur að gögnum með upplýsingum um þá, í andstöðu við ákvæði upplýsingalaga eins og þau kynnu síðar að verða skýrð af dómstólum, sbr. m.a. úrskurði nefndarinnar nr. 577/2015 og 575/2015. Ekki hafa í úrskurðarframkvæmd verið tilgreindar aðrar mögulegar aðstæður til frestunar en þær hljóta þó að vera fyrir hendi. Í því efni telur umbj. minn að hljóti að koma til skoðunar atriði eins og möguleg reikul úrskurðarframkvæmd úrskurðarnefndar um tiltekið álitaeftni og/eða lagaákvæði og/eða að rétt þyki að fá úrlausn dómstóla um tiltekið mikilvægt álitaeftni, sbr. til hljóðsjónar úr dómsskerfinu þegar Hæstiréttur veitir áfrýjunarleyfi þar eð úrlausnareftnið er mikilvægt frá almennu sjónarmiði. Er og rétt að geta þess að umbj. minn getur ekki borið úrskurð úrskurðarnefndar undir dómstóla þegar búið væri að afhenda umræddan samning þar eð við það falla lögvarðir hagsmunir hans af úrlausn dómstóla niður og slíku máli yrði þannig vísað frá dómi, sbr. til hljóðsjónar úr réttarframkvæmd þegar „*hútleit*“ sem þegar hefur farið fram er borin undir dómstóla.

Umbj. minn telur að hvort tveggja elgi við í þessu máli, þ.e. að úrskurðarframkvæmd um skýringu 7. gr. upplýsingalaga kunni að vera á reiki og að mikilvægt sé að fá úrlausn dómstóla um skýringu lagaákvæðisins.

Úrskurðarframkvæmd á reiki?

Við lestur úrskurða úrskurðarnefndar virðist túlkun nefndarinnar nú um stundir vera sú að það sem fellur undir „*starfssambandið að öðru leyti*“ í skilningi 1. mgr. 7. gr. laganna og sé þannig undanþegið upplýsingarétti almennings sé að um sé að ræða ákvarðanir um rétt og skyldu starfsmanna í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnssýslulaga nr. 37/1993, sbr. t.d. úrskurði nefndarinnar nr. 711/2017, 757/2018 og 760/2018. Í eldri úrskurðum virðist þessi nálgun ekki viðhöfð, og sjónarhornið meira í þá veru hvort um sé að ræða upplýsingar er varða „*föst launakjör*“ o.s.frv. sem veita skuli þá upplýsingar um, en ekki önnur atriði, sbr. t.d. úrskurði nr. 666/2016, 661/2016, 632/2016, 560/2014, A-542/2014, A-520/2014 og A-10/1997. Virðist því þróunin vera sú hjá nefndinni að beita annarri nálgun en áður og víkka þar með út upplýsingaréttinn að óbreyttum lögum. Þannig sagði t.a.m. í úrskurði nr. A-520/2014:

„Úrskurðarnefndin telur ljóst að almennt teljast samningar milli stjórnvalda og starfsmanna þeirra um starfssambandið undanþegnir upplýsingarétti almennings samkvæmt 1. mgr. 7. gr. upplýsingalaga. Á hinn bóginn kunna í slíkum samningum að koma fram upplýsingar sem almenningsur á rétt til aðgangs að sbr. áður nefndan 3. tölulið 2. mgr. 7. gr. Sú regla, eins og önnur ákvæði 2. mgr. 7. gr., felur í sér undantekningu frá þeirri meginreglu sem fram kemur í 1. mgr. 7. gr.“

Er þarna augljóslega fyrir að fara annarri nálgun hjá úrskurðarnefndinni en í þeim úrskurði sem óskað er frestunar réttaráhrifa á.

Mikilvægt að fá úrlausn dómstóla

Við þessar aðstæður telur umbj. minn mikilvægt að fá úrlausn dómstóla um skýringu á 7. gr. upplýsingalaganna enda telur umbj. minn að belting ákvæðsins í eldri úrskurðum sé rétt en ekki í hinum nýju úrskurðum. Vill umbj. minn áréttta eftirfarandi í þessu sambandi.

Í 4. tölul. 1. mgr. 6. gr. upplýsingalaga segir: Réttur almennings til aðgangs að gögnum taki ekki til gagna sem tengjast málefnum starfsmanna, sbr. 7. gr.

Í frumvarpi því er varð að lögnum segir eftirfarandi: „Ákvæði 7. gr. frumvarpsins er þannig upp byggt að í 1. mgr. er lögð til sú meginregla að réttur almennings til aðgangs að gögnum taki almennt ekki til upplýsinga um þau málefni starfsmanna þeirra aðlla sem falla undir ákvæði frumvarpsins, sbr. 2. gr., sem lúta að umsóknum um störf, framgang í starfi eða starfssambandið að öðru leyti. Í 2. mgr. eru síðan ákveðnar og skýrt afmarkaðar undanþágur frá þessari reglu vegna starfsmanna stjórnvalda“ (leturbr. undirr.)

Í 2. mgr. 7. gr. er sérstaklega nefnt í 3. tölul. að skylt sé að veita upplýsingar um föst launakjör annarra starfsmanna en æðstu stjórnenda en aðrir tölulíðir málsgreinarinnar koma hér ekki til álita. Um þetta segir í frumvarplnu: „Samkvæmt skýrri og fastmótaðri framkvæmd á upplýsingalögum, sbr. m.a. úrskurði úrskurðarnefndar um upplýsingamál, sem á sér einnig stoð í athugasemdum sem fylgdu 5. gr. frumvarpsins að lögnum, hafa 3. og 5. gr. laganna verið skýrðar svo að sé óskað aðgangs að gögnum um laun opinberra starfsmanna skuli veita aðgang að fyrirliggjandi gögnum sem ná til fastra-launakiara þeirra, þar á meðal réðningarsamningum og öðrum ákvörðunum og samningum sem kunna að liggja fyrir um föst laun þeirra. Rétturinn til aðgangs samkvæmt gildandi lögum nær þannig til gagna sem geyma upplýsingar um allar fastar greiðslur sem starfsmaðurinn á rétt til. Hins vegar hefur vegna ákvæðis 1. másl. 5. gr. núgildandi upplýsingalaga verið litið svo á að óheimilt sé að veita aðgang að gögnum sem hafa að geyma upplýsingar um greidd heildarlaun opinbers starfsmanns hvort sem þau eru hærrí en föst laun hans, t.d. sökum unninnar yfirvinnu, eða þá lægri af einhverjum ástæðum, svo sem vegna launafrádráttar af sérstökum ástæðum.“ (leturbr. undirr.)

Af lestri 1. og 2. mgr. 7. gr. upplýsingalaganna virðist ljóst að meginreglan er að réttur almennings til aðgangs að gögnum taki ekki til upplýsinga um málefni starfsmanna og að í 2. mgr. komi fram undantekningar um upplýsingar sem skylt er að veita aðgang að. Af því má ætla að þar sé um að ræða tæmandi talningu. Í þessu sambandi má benda á það sem Páll Hreinsson og Trausti Fannar Valsson nefna í riti *sínu Stjórnarsýsluréttur – fjölrit: Almennar reglur laga um upplýsingarétt*, á bls. 59. Þar segir: „Vegna meginreglunnar í 1. mgr. 7. gr. um að upplýsingar um starfssamband launþega og vinnuveitanda falli ekki undir upplýsingarétt samkvæmt upplýsingalögum þá ber að líta svo á að 2. til 4. mgr. 7. gr. séu tæmandi um það hvaða upplýsingar heimilt er að veita almenningsi um málefni einstakra starfsmanna“. (leturbr. undirr.)

Í ritinu segir enn fremur í neðanmálsgrein 135 á bls. 59: „Með föstum launakjörum er átt við regluleg laun, þ.m.t. fasta yfirvinnu og önnur fastbundin fríðindi, s.s. afnot af síma eða bifreið.“

Í þessu sambandi má einnig líta til 9. gr. laganna en í athugasemdum sem fylgdu *eldri* upplýsingalögum nr. 50/1996 segir í athugasemdum við 5. gr. laganna (sem nú er að mestu sambærileg 9. gr. en það athugast að áður fyrr var ekki ákvæði eins og 7. gr. núna): „Að því er snertir laun opinberra starfsmanna þá eru upplýsingar um föst laun og önnur föst kjör opinberra starfsmanna ekki undanþegnar aðgangi almennings.“

Ljóst er að kjör fyrrum framkvæmdastjóra gjaldeyriseftirlits í námsleyfi eru ekki föst launakjör eða önnur föst kjör enda um að ræða tímabundin atvik og sérstakar aðstæður sem leiddu til þess að gerður var samningur við hana um námsleyfi, tilhögun launa og launatengdra réttinda á meðan á leyflinu stóð og styrkgreiðslu vegna námsins, svo sem að framan er rakið.

Með vísan til framangreinds er því mikilvægt að fá úrlausn dómstóla um skýringu 7. gr. laganna og undirliggjandi álitæfni í málinu.

Með vísan til framangreinds er áréttuð sú ósk umbj. míns að réttaráhrifum ofangreinds úrskurðar, sem kveðinn var upp 3. júlí sl., verði frestað, enda standa til þess *sérstakar ástæður*, sbr. 24. gr. upplýsingalaga. Ennfremur verði birtingu úrskurðarins frestað.

Virðingarfyllt,



Arnar Þór Stefánsson hrl.

ÚRSKURÐARNEFND UM UPPLÝSINGAMÁL

Forsætisráðuneytið 101 Reykjavík
postur@for.is

Fréttablaðið
Ari Brynjólfsson
Kalkofnsvegur 2
101 Reykjavík

Reykjavík 15. júlí 2019
Tilv.: ÚNU19060010/021-10-1

Úrskurðarnefnd um upplýsingamál hefur borist krafa frá Arnari Þór Stefánssyni lögmanni, f.h. Seðlabanka Íslands, þar sem gerð er krafa um frestun réttaráhrifa úrskurðar nr. 810/2019 í máli ÚNU 19010016. Með vísan til 2. mgr. 22. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 er yður hér með veittur frestur til að senda úrskurðarnefnd um upplýsingamál umsögn um kröfuna og koma að rökstuðningi til 22. júlí næstkomandi.

Fyrir hönd formanns



Egill Pétursson

Ljósrit: Arnar Þór Stefánsson lögmaður, f.h. Seðlabanka Íslands (með tölvupósti).

Úrskurðarnefnd um upplýsingamál
Bt, Egils Péturssonar

Reykjavík 19. júlí 2019.

Efni: Sjónarmið Ara Brynjólfssonar vegna kröfu Seðlabanka Íslands um frestun á réttaráhrifum úrskurðar frá 3. júlí sl.

Ég geri þá kröfu að beiðni Seðlabanka Íslands um frestun á réttaráhrifum verði synjað og mér afhent það skjal án frekari tafar, sem úrskurður nefndarinnar frá 3. júlí sl. laut að.

Ég hef nú þegar beiðið átta mánuði eftir þeim upplýsingum sem nefndin hefur úrskurðað að Seðlabankanum sé skylt að afhenda mér. Það er hlutverk mitt sem blaðamanns að flytja almenningi fréttir af vettvangi líðandi stundar. Í því felst aðhald á stjórnvöld og stofnanir ríkisins meðal annars um hvernig fjármunum Seðlabanka Íslands er varið.

Það er ólíðandi að Seðlabankinn kjósi að draga mál eins og þetta fyrir dómstóla í stað þess að verða við skýrum úrskurði nefndarinnar. Með því reynir Seðlabankinn enn um ófyrirséðan tíma að draga afhendingu þeirra upplýsinga sem bankanum ber að veita skv. úrskurði nefndarinnar.

Almenningur hefur af því mikla hagsmuni að ekki sé brugðið fæti fyrir blaðamenn við vinnslu fréttu um meðferð skattfjár. Þeir hagsmunir vega mun þyngra en hagsmunir Seðlabankans af því að afhenda ekki þær upplýsingar sem krafist er og nefndin hefur þegar úrskurðað að bankinn skuli afhenda.

Engin knýjandi þörf er fyrir frestun réttaráhrifa úrskurðarins enda er úrskurðurinn skýr og afdráttarlaus. Þá hefur aðdragandi og forsaga þess samnings sem ég óska afhendingar á, verið rakin, sbr. forsiðu og síðu fjögur í Fréttablaðinu 19. júlí 2019, en af greinargerð Seðlabankans má skilja að opinber birting samningsins sé bankanum skaðleg nema forsagan fylgi með. Reyndar verður ekki sé hvernig sú framsetning geti verið lögmætt og málefnalegt innlegg í það að réttaráhrifum verði frestað, þar sem dómstóll mun aldrei mæla fyrir um að einhver forsaga fylgi, ekki frekar en úrskurðarnefnd um upplýsingamál. Það er hins vegar Seðlabankans að bregðast við opinberri umfjöllun eins og endranær og skýra hvaða hagsmunir lágu að baki þeirri ákvörðun að velja þessum tiltekna starfsmanni námsstyrk, sem skjalið lýtur að.

Í 24. gr. upplýsingalaga segir að nefndin geti að kröfu viðkomandi frestað réttaráhrifum, telji *sérstaka ástæðu til*. Ekki verður séð í þessu máli að neinar sérstakar ástæður mæli með því. Hvort sem málið myndi sæta flýtimeðferð fyrir dómstólum eða ekki er ljóst að engin ástæða er til að fresta réttaráhrifum. Í þessu efni verður að hafa í huga að ekki er verið að óska eftir upplýsingum um öryggismál ríkisins eða um mikilsverð efnahagsleyndarmál. Umbeðnar upplýsingar teljast hvorki til viðkvæmra persónuupplýsinga og engir mikilsverðir almannahagsmunir krefjast þess að þær fari leynt. Þvert á móti, þá varðar það almannahagsmunir að ég geti unnið vinnuna mína óáreittur og án þess að vera dreginn fyrir dómstóla vegna upplýsingabeiðni sem þegar hefur verið úrskurðað um, mér í vil – sérstaklega

þar sem úrskurðurinn er ekki að neinu leyti í andstöðu við fyrri úrskurði nefndarinnar, eins og lögmaður Seðlabankans reynir af veikum mætti að byggja á.

Gera verður athugasemd við að Seðlabankinn kemur nú með ný rök, sem hann hefði getað teft fram strax í upphafi um það að skjalið yrði ekki afhent. Þau rök geta hins vegar aldrei leitt til þess að réttaráhrifum úrskurðar sem þegar hefur verið kveðinn upp, verði frestað. Að byggja á slíkum rökum væri alfarið í andstöðu við ákvæði 24. gr. laganna.

Þið Íslenskra blaða- og fréttamanna efir upplýsingum er nú þegar óþarflega löng í samanburði við nágrannaríkin. Meðal þess sem Íslenskar stofnanir stunda er að beita öllum mögulegum ráðum til að koma í veg fyrir afhendingu upplýsinga og bregða með því fæti fyrir blaðamenn. Í skýrslu nefndar um traust á stjórnmalum er þessari háttsemi lýst sem sérstökum kúltúr í stjórnsýslunni.

Verði fallist á kröfu um frestun réttaráhrifa er fyrirséð að þið mín eftir umbeðnum gögnum mun dragast um marga mánuði í viðbót og jafnvel ár. Þá er að engu orðinn réttur minn sem fréttamanns til upplýsinga og tjáningarfrelsi mitt sem blaðamanns að engu orðið. Réttur almennings er þá að sama skapi fyrir borð borinn.

Ég óska eindregið eftir því að ósk Seðlabankans um frestun réttaráhrifa verði hafnað og sú niðurstaða ítrekuð að Seðlabankanum verði gert skylt að afhenda umbeðnar upplýsingar tafarlaust.

Virðingarfyllt,

Ari Brynjólfsson.

Úrskurður

Hinn 23. júlí 2019 kvað úrskurðarnefnd um upplýsingamál upp svohljóðandi úrskurð nr. 812/2019 í máli ÚNU 19060010.

Kæra og málsatvik

Með erindi, dags. 10. júlí 2019, gerði Arnar Þór Stefánsson lögmaður þá kröfu, f.h. Seðlabanka Íslands, að úrskurðarnefnd um upplýsingamál frestaði réttaráhrifum úrskurðar nefndarinnar nr. 810/2019 í máli ÚNU 19010016, sem kveðinn var upp 3. júlí 2019, með vísan til 1. mgr. 24. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012, enda hygðist Seðlabanki Íslands bera úrskurðinn undir dómstóla í samræmi við ákvæði 2. mgr. sömu greinar.

Í erindinu kemur m.a. fram að Seðlabanki Íslands telji skilyrði 1. mgr. 24. gr. upplýsingalaga fyrir frestun réttaráhrifa vera uppfyllt. Horfa verði til tilurðar skjalsins og þess að það varði bæði hagsmuni bankans af því að geta haldið í hæft starfsfólk og tryggt að stór verkefni sem miklir hagsmunir séu bundnir við lendi ekki í erfiðleikum, og hagsmuni fyrrum starfsmanns bankans. Þessir hagsmunir kunni að verða skertir með óbætanlegum hætti verði aðgangur veittur að skjalinu. Að þessum atriðum hafi ekki verið vikið í umsögn Seðlabanka Íslands, dags. 22. febrúar 2019, í kærumáli ÚNU 19010016. Í erindinu er tilurð samningsins því næst rakin. Þá kemur fram að ljóst sé að skjalið varði mjög persónubundin starfskjör fyrrverandi starfsmanns Seðlabanka Íslands, sem sæki stoð í framvindu starfsmannsins í störfum fyrir bankann. Birting skjalsins, án útskýringa um tilurð þess, kunni að skerða með óbætanlegum hætti annars vegar orðspor bankans og hins vegar starfsmannsins og draga úr möguleikum bankans til að gera sambærilega samninga í framtíðinni þegar það sé talið nauðsynlegt til að stofna ekki verkefnum bankans í hættu. Því sé fyrir hendi sérstök ástæða til þess að verða við kröfu um frestun réttaráhrifa úrskurðarins.

Seðlabanki Íslands telur sérstaka ástæðu til að verða við kröfu um frestun réttaráhrifa þar sem mikilvægt sé að fá niðurstöðu dómstóla um skýringu 7. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012. Þegar metið er hvað teljist til sérstakra ástæðna hljóti að koma til skoðunar atriði eins og möguleg reikul úrskurðarframkvæmd úrskurðarnefndar um tiltekið álitæfni og/eða lagaákvæði og/eða að rétt þyki að fá úrlausn dómstóla um tiltekið mikilvægt álitæfni. Sé og rétt að geta þess að Seðlabanki Íslands geti ekki borið úrskurð úrskurðarnefndarinnar undir dómstóla þegar búið sé að afhenda umrætt skjal þar eð við það falli lögvarðir hagsmunir hans af úrlausn dómstóla niður og yrði slíku máli þannig vísað frá dómi. Seðlabanki Íslands telji hvort tveggja eiga við í málinu, þ.e. að úrskurðarframkvæmd um skýringu 7. gr. upplýsingalaga kunni að vera á reiki og að mikilvægt sé að fá úrlausn dómstóla um skýringu lagaákvæðisins.

Í erindinu kemur enn fremur fram að ekki hafi verið fullt samræmi í úrskurðum nefndarinnar varðandi túlkun á 7. gr. upplýsingalaga. Bent er á úrskurði þar sem orðalagið „starfssambandið að öðru leyti“ er túlkað svo að undir það falli ákvarðanir um rétt og skyldu starfsmanna í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993. Í eldri úrskurðum sé þessi nálgun ekki viðhöfð og virðist fremur byggt á því hvort um sé að ræða upplýsingar er varði „föst launakjör“, sem veita skuli upplýsingar um, en ekki önnur atriði, sbr. t.d. t.d. úrskurði nr. 666/2016, 661/2016, 632/2016, 560/2014, A-542/2014, A-520/2014 og A-10/1997. Virðist því þróunin vera sú hjá nefndinni að beita annarri nálgun en áður og víkka þar með út upplýsingaréttinn að óbreyttum lögum. Vísað er til þess að í úrskurði nr. A-520/2014 sé tekið fram að úrskurðarnefndin telji ljóst að almennt teljist samningar milli stjórnvalda og starfsmanna þeirra um starfssambandið undanþegnir upplýsingarétti almennings samkvæmt 1. mgr. 7. gr. upplýsingalaga. Sé þar augljóslega um að ræða aðra nálgun en tekin er í úrskurði nr. 810/2019. Bankinn telji beitingu ákvæðisins í eldri úrskurðum vera rétta en ekki í hinum nýju úrskurðum.

ÚRSKURÐARNEFND UM UPPLÝSINGAMÁL

Þá kemur fram að af lestri 1. mgr. 7. gr. upplýsingalaga virðist ljóst að meginreglan sé að réttur almennings til aðgangs að gögnum taki ekki til upplýsinga um málefni starfsmanna og að í 2. mgr. komi fram undantekningar um upplýsingar sem skylt sé að veita aðgang að. Af því megi ætla að þar sé um að ræða tæmandi talningu. Í þessu sambandi megi benda á að í ritinu Stjórnsýsluréttur-fjölrit: Almennar reglur laga um upplýsingarétt, á bls. 59. segi að líta beri svo á að 2. til 4. mgr. 7. gr. séu tæmandi um það hvaða upplýsingar sé heimilt að veita almenningsi um málefni einstakara starfsmanna. Einnig megi líta til 9. gr. laganna en í athugasemdum sem fylgdu eldri upplýsingalögum nr. 50/1996, segi í athugasemdum við 5. gr. laganna að því er snerti laun opinberra starfsmanna þá séu upplýsingar um fóst laun og önnur fóst kjör opinberra starfsmanna ekki undanþegnar aðgangi almennings. Vegna alls þessa sé mikilvægt að fá úrlausn dómsstóla um skýringu 7. gr. laganna og undirliggjandi álitafni í málinu.

Málsmeðferð

Með bréfi, dags. 15. júlí 2019, var Ara Brynjólfssyni, blaðamanni og kæranda í máli ÚNU 19010016, gefinn kostur á að senda umsögn um kröfuna og koma að rökstuðningi.

Í umsögn kæranda, dags. 19. júlí 2019, kemur m.a. fram að kærandi hafi þegar beðið í átta mánuði eftir þeim upplýsingum sem nefndin hafi úrskurðað að Seðlabankanum sé skylt að afhenda. Það sé hlutverk kæranda sem blaðamanns að flytja almenningsi fréttir af vettvangi líðandi stundar og í því felist aðhald að stjórnvöldum og stofnunum ríkisins, meðal annars um það hvernig fjármunum Seðlabanka Íslands sé varið. Með því að leita til dómstóla reyni Seðlabanki Íslands að draga afhendingu þeirra upplýsinga sem bankanum beri að veita samkvæmt úrskurði nefndarinnar um ófyrirséðan tíma. Almenningsur hafi af því mikla hagsmuni að ekki sé brugðið fæti fyrir blaðamenn við vinnslu fréttar um meðferð skattfjár. Þeir hagsmunir vegi mun þyngra en hagsmunir Seðlabankans af því að afhenda ekki þær upplýsingar sem krafist sé. Engin knýjandi þörf sé fyrir frestun réttaráhrifa úrskurðarins. Þá hafi aðdragandi og forsaga samningsins verið rakin, sbr. forsiðu og síðu fjögur í Fréttablaðinu 19. júlí 2019, en af greinargerð Seðlabankans megi skilja að opinber birting samningsins sé bankanum skaðleg nema forsagan fylgi með.

Kærandi telur að sérstakar ástæður fyrir frestun réttaráhrifa úrskurðarins séu ekki fyrir hendi. Hafa verði í huga að ekki sé verið að óska eftir upplýsingum um öryggismál ríkisins eða um mikilsverð efnahagsleyndarmál. Umbeðnar upplýsingar teljist ekki til viðkvæmra persónuupplýsinga og engir mikilsverðir almannahagsmunir krefjist þess að þær fari leynt. Þvert á móti varði það almannahagsmuni að blaðamenn geti unnið vinnu sína óáreiðtir og án þess að vera dregnir fyrir dómstóla vegna upplýsingabeidni sem þegar hafi verið úrskurðað um. Úrskurðurinn sé ekki að neinu leyti í andstöðu við fyrri úrskurði nefndarinnar.

Kærandi gerir athugasemd við það að Seðlabanki Íslands komi fram með ný rök fyrir því að skjalið verði ekki afhent. Að mati kæranda geti þau rök þó aldrei leitt til þess að réttaráhrifum úrskurðarins verði frestað enda væri það alfarið í andstöðu við ákvæði 24. gr. laganna. Kærandi tekur fram að bið íslenskra blaða- og fréttamanna eftir upplýsingum sé nú þegar óþarflega löng í samanburði við nágrannaríkin. Íslenskar stofnanir beiti öllum mögulegum ráðum til að koma í veg fyrir afhendingu upplýsinga og bregða með því fæti fyrir blaðamenn. Í skýrslu nefndar um traust á stjórnmálum sé þessari háttsemi lýst sem sérstökum kúltúr í stjórnsýslunni.

Í umsögn kæranda kemur einnig fram að ef fallist verði á kröfu um frestun réttaráhrifa sé fyrirséð að bið eftir umbeðnum gögnum muni dragast um marga mánuði í viðbót og jafnvel ár. Þá verði að engu orðinn réttur kæranda sem fréttamanns til upplýsinga og tjáningarfrelsi hans

ÚRSKURÐARNEFND UM UPPLÝSINGAMÁL

sem blaðamanns. Réttur almennings sé þá að sama skapi fyrir borð borinn. Er því farið fram á að kröfu Seðlabanka Íslands um frestun réttaráhrifa verði hafnað.

Niðurstaða

Mál þetta varðar kröfu Seðlabanka Íslands um frestun réttaráhrifa úrskurðar úrskurðarnefndar um upplýsingamál nr. 810/2019 í máli ÚNU 19010016, sem kveðinn var upp 3. júlí 2019 á meðan mál um gildi úrskurðarins verður borið undir dómstóla. Krafan er sett fram með vísan til 24. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012. Í úrskurði nr. 810/2019 hafnaði úrskurðarnefndin því að skjal í vörslum Seðlabanka Íslands væri undirorpið þagnarskyldureglu 35. gr. laga um Seðlabanka Íslands nr. 36/2001 eða undanþegið upplýsingarétti á grundvelli 7. og 9. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012. Var því fallist á rétt kæranda til aðgangs að skjalinu með vísan til meginreglu 1. mgr. 5. gr. upplýsingalaga um upplýsingarétt almennings.

Í 24. gr. upplýsingalaga er að finna heimild fyrir úrskurðarnefnd um upplýsingamál til þess að fresta réttaráhrifum úrskurðar að kröfu stjórnvalds eða annars aðila telji nefndin sérstaka ástæðu til. Í athugasemdum við ákvæði 24. gr. í frumvarpi til upplýsingalaga nr. 140/2012 segir að líta beri á heimildarákvæðið undantekningu sem aðeins verði beitt þegar sérstaklega stendur á. Fræðimenn hafa talið að til að komast að niðurstöðu um hvort réttlæt看legt sé að fresta réttaráhrifum kærðrar ákvörðunar verði ávallt að leggja heildstætt mat á þau andstæðu sjónarmið sem vegast á í hverju máli. Við matið beri að líta til réttmætra hagsmuna allra aðila málsins. Þá beri að líta til þess hversu langt er um liðið frá því að hin kærða ákvörðun var tilkynnt aðilum. Loks beri að líta til þess hversu líklegt sé að ákvörðuninni verði breytt, sjá Páll Hreinsson: Stjórnsýslulögin, skýringarrit. Reykjavík 1994, bls. 275.

Úrskurðarnefnd um upplýsingamál hefur í úrskurðarframkvæmd lagt til grundvallar að með heimildarákvæðinu séu fyrst og fremst höfð í huga tilvik þar sem í húfi eru tiltölulega mikilvægir hagsmunir, ekki síst hagsmunir einkaaðila, sem gætu verið skertir með óbætanlegum hætti ef veittur yrði aðgangur að gögnum með upplýsingum um þá, í andstöðu við ákvæði upplýsingalaga eins og þau kynnu síðar að verða skýrð af dómstólum. Vísast um þetta m.a. til úrskurða nefndarinnar nr. 775/2019, 713/2017, 628/2016, 577/2015 og 575/2015 en úrskurða nr. A-78/1999C, A-117/2001B, A-233/2006B, A-277/2008B, A-328B/2010 B-438/2012 og B-442/2012 um ákvæði 18. gr. eldri upplýsingalaga nr. 50/1996. Nefndin telur rétt að áréttu að ákvörðun um nýtingu heimildar til þess að fresta réttaráhrifum ræðst fyrst og síðast af mati á því máli sem um ræðir hverju sinni.

Í úrskurði nr. 810/2019 reyndi m.a. á það hvort skjal í vörslum bankans væri undanþegið upplýsingarétti almennings samkvæmt 1. mgr. 5. gr. upplýsingalaga með vísan til 7. gr. upplýsingalaga sem undanskilur upplýsingar um opinbera starfsmenn frá upplýsingarétti almennings. Í ákvæðinu segir að réttur almennings til aðgangs að gögnum um málefni starfsmanna sem starfa hjá aðilum, sem lögin taki til skv. 2. gr., taki ekki til gagna í málum sem varða umsóknir um starf, framgang í starfi eða starfssambandið að öðru leyti. Í úrskurðinum reyndi á hvort skjalið væri undanþegið upplýsingarétti almennings á þeim grundvelli að í því væru upplýsingar sem lytu að starfssambandi umrædds starfsmanns og Seðlabanka Íslands.

Í athugasemdum við frumvarp til upplýsingalaga nr. 140/2012 segir um fyrrnefnt orðasamband:

„Með gögnum í málum sem varða starfssambandið að öðru leyti, sbr. niðurlag 1. mgr. 7. gr., er átt við gögn í málum þar sem teknar eru ákvarðanir um réttindi og skyldur starfsmanna. Þau rök búa hér að baki að rétt sé veita starfsmanni ákveðið öryggi í starfi og varðveita trúnað í

ÚRSKURÐARNEFND UM UPPLÝSINGAMÁL

vinnusambandinu sem ella væri hætt á að brýsti ef veittur yrði aðgangur að gögnum í slíkum málum.“

Úrskurðarnefndin telur ljóst af framangreindum ummælum í athugasemdum greinargerðarinnar að ekki sé hægt að fella öll gögn og upplýsingar um samskipti og samkomulag vinnuveitanda og starfsmanna undir umrædda undanþágu frá upplýsingarétti enda þótt þau gögn varði með einum eða öðrum hætti vinnutengd málefni. Beiting 1. mgr. 7. gr. er því síður en svo vélræn og laus við túlkun.

Krafa Seðlabanka Íslands byggir á því að mikilvægt sé að fá úrlausn dómstóla um skýringu á 7. gr. upplýsingalaga en úrskurðarframkvæmd nefndarinnar hafi verið reikul við skýringu á því hvað falli undir orðalagið „starfssambandið að öðru leyti“ í 7. gr. upplýsingalaga.

Fyrir liggur að úrskurður nefndarinnar nr. 810/2019 styðst ekki við skýr fordæmi dómstóla eða rötgróna úrskurðarframkvæmd nefndarinnar sjálfrar. Ekki verður séð að dómstólar hafi tekið afstöðu til sambærilegs ágreinings og leyst var úr í úrskurðinum. Kann því að vera ástæða til þess að bera ágreining um túlkun framangreinds ákvæðis upplýsingalaga undir dómstóla. Í þessu samhengi tekur nefndin þó fram að enda þótt einhver þróun kunni að hafa átt sér stað í túlkun hennar á 7. gr. upplýsingalaga telur hún ekki augljóst að eldri úrskurðarframkvæmd hefði leitt til þess að synjun Seðlabankans á umbeðnu gagni hefði verið staðfest.

Seðlabanki Íslands vísar til þess að skjalið, sem fallist var á aðgang að, varði annars vegar hagsmuni bankans af því að geta haldið í hæft starfsfólk og tryggt að stór verkefni sem miklir hagsmunir séu bundnir við lendi ekki í erfiðleikum og hins vegar hagsmuni þess starfsmanns sem upplýsingarnar varðar. Birting samningsins, án samhengis við forsögu hans, kunni að skerða með óbætanlegum hætti annars vegar orðspor bankans og hins vegar starfsmannsins, og draga úr möguleikum bankans til að gera sambærilega samninga í framtíðinni þegar það sé talið nauðsynlegt til að stofna ekki verkefnum bankans í hættu.

Að mati úrskurðarnefndar um upplýsingamál leiðir vafi um túlkun 7. gr. upplýsingalaga og hagsmunir bankans af því að ekki verði veittur aðgangur að skjalinu í andstöðu við ákvæðið eins og það kann síðar að vera skýrt af dómstólum til þess að sérstakar ástæður standi til þess að veita Seðlabanka Íslands kost á að bera úrskurð nefndarinnar nr. 810/2019 undir dómstóla áður en úrskurðurinn verður fullnustaður. Telur nefndin því rétt eins og hér stendur á fresta réttaráhrifum úrskurðarins.

ÚRSKURÐARNEFND UM UPPLÝSINGAMÁL

Úrskurðarorð:

Fallist er á kröfu Seðlabanka Íslands, dags. 10. júlí 2019, um að fresta réttaráhrifum úrskurðar úrskurðarnefndar um upplýsingamál nr. 810/2019 í máli ÚNU 19010016, enda beri Seðlabanki Íslands málið undir dómstóla innan sjö daga frá birtingu þessa úrskurðar og óski eftir að það hljóti flýtimeðferð.



Hafsteinn Þór Hauksson
formaður



Sigurveig Jónsdóttir



Friðgeir Björnsson