

GREINARGERÐ
stefnda í málinu:

Seðlabanki Íslands
gegn
Ara Brynjólfssyni

I. Málflutningsumboð

Undirritaður lögmaður, Einar Þór Sverrisson, gætir hagsmuna stefnda í máli þessu.

II. Dómkröfur:

Stefndi krefst þess að kröfu stefnanda verði hafnað og stefnandi verði dæmdur til að greiða stefnda málskostnað, auk virðisaukaskatts.

III. Framlögð gögn:

13. Greinargerð þessi
14. Skýrsla GRECO um varnir gegn spillingu hjá æðstu handhöfum framkvæmdarvalds og löggæslu á Íslandi.

IV. Málavextir:

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 36/2001 er Seðlabanki Íslands stofnun í eigu ríkisins. Stefndi er blaðmaður Fréttablaðsins. Eins og kemur fram í stefnu óskaði hann 19. nóvember 2018 eftir upplýsingum hjá stefnanda varðandi tilhöfum námsleyfis Ingibjargar Guðbjartsdóttur, fyrrverandi framkvæmdastjóra gjaldeyriseftirlits Seðlabanka Íslands. Upplýsinganna var óskað í þágu umfjöllunar um ráðstöfun opinberra hagsmuna og í samræmi við hlutverk fjölmiðla að upplýsa almenning í opnu lýðræðislegu þjóðfélagi.

Með úrskurði úrskurðarnefndar um upplýsingamál nr. 810/2019, dags. 3. júlí 2019, var stefnanda gert skylt að veita stefnda aðgang að skjalinu „Samningur um stuðning við námsdöl og leyfi frá störfum“, dags. 29. apríl 2016. Samningurinn varðar launakjör eins af fyrrverandi yfirmönnum stefnanda. Stefnandi unir ekki þeirri niðurstöðu og krefst þess að úrskurðurinn verður felldur úr gildi.

Í stefnu er því lýst hvernig gjaldeyriseftirliti var komið á fót og áskoranir í starfsmannamálum stefnanda raktar, án þess að séð verði að það komi úrlausn málsins við. Í stefnu kemur fram að undir árslok 2011 hafi Ingibjörgu verið lofað stuðningi til náms gegn því að hún ynni áfram hjá stefnanda. Samkomulagið hafi upphaflega verið munnlegt og gert hafi verið ráð fyrir styrk sem samsvaraði einum árslaunum, þ.e. 12 mánaða uppsagnarfresti án kröfu um vinnuframlag. Endanlegt form þess hafi komið fram í samningi milli stefnanda og Ingibjargar, dags. 29. apríl 2016, sem stefnandi vill að sé sveipaður leyndarhjúp, þrátt fyrir að um sé að ræða upplýsingar um launakjör starfsmanns hjá ríkisstofnun, sem að mati stefnda er rétt og eðlilegt að almenningur sé upplýstur um. Samningurinn á að hafa kveðið á um greiðslu hlutfalls af launum og námsstyrks. Ingibjörg á að hafa átt rétt á þessum greiðslum vegna vinnu sem þegar hafði verið innt af hendi.

Stefndi telur úrskurðinn ekki vera í ósamræmi við fyrri úrskurði nefndarinnar, né telur hann úrskurðinn haldinn annmörkum, þannig að taka beri dómkröfur stefnanda til greina. Tekur stefndi því til varna í málinu.

V. Málsástæður:

Markmið upplýsingalaga er að tryggja gegnsæi í stjórnslu og við meðferð opinberra hagsmuna, m. a. í þeim tilgangi að styrkja möguleika fjölmiðla til að miðla upplýsingum um opinber málefni, sbr. 4. tölulið 1. gr. laganna. Að mati stefnda falla málefni Seðlabanka Íslands undir markmiðs ákvæði laganna.

Meginreglan um upplýsingarétt almennings kemur fram í ákvæði 1. mgr. 5. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012. Þar 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. laganna. Sama gildir þegar óskað er aðgangs að tilteknum fyrirliggjandi gögnum.

Stefndi byggir á því að undantekningarákvæðin eigi ekki við. Um sé að ræða upplýsingar um launakjör, en ekki þau atriði sem tilgreind er í 1. mgr. 7. gr. laganna og eru 1) umsóknir um starf, 2) framgang í starfi og 3) starfssambandið að öðru leyti. Það ákvæði geti því ekki komið til skoðunar við úrlausn málsins.

1. Áhrif þagnarskylduákvæða á upplýsingarétt

Af hálfu stefnanda er því haldið fram að upplýsingar sem stefndi óskaði eftir séu þess eðlis að þær varði málefni bankans sjálfs. Stefndi hafnar því að þagnarskylduákvæði verði túlkað svo rúmt að upplýsingar um starfsmannamál falli undir ákvæðið.

Í 2. málslið 3. mgr. 4. gr. upplýsingalaga segir að almenn ákvæði laga um þagnarskyldu takmarki ekki rétt til aðgangs að gögnum samkvæmt lögnum. Með gagnályktun 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. Það fer eftir orðalagi þagnarskylduákvæðisins hvernig slík ákvæði verða skýrð og samþýdd ákvæðum upplýsingalaga.

Ákvæði 1. mgr. 35. gr. laga nr. 36/2001, um Seðlabanka Íslands felur í sér sérstaka þagnarskyldureglu en ekki almenna. Starfsmenn Seðlabanka Íslands eru bundnir þagnarskyldu um allt það sem varðar hagi viðskiptamanna bankans og málefni bankans sjálfs.

Stefndi tekur undir þá túlkun úrskurðarnefndar um upplýsingamál sem kemur fram í úrskurði nefndarinnar á þagnarskylduákvæðinu. Í úrskurðinum kemur fram að miðað hafi verið við að orðalagið „málefni bankans sjálfs“ taki til upplýsinga 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. Þar undir falla ekki launa- og starfskjör starfsmanna bankans.

Í úrskurði úrskurðarnefndar um upplýsingamál nr. A-27/1997 var synjun stefnanda, um aðgang að gögnum um utanferðir bankastjóra og eiginkvenna þeirra, felld úr gildi. Meðal annars var fjallað um upplýsingar um greiðslur dagpeninga vegna þeirra ferðalaga. Í málinu kom ekki til álita að greiðslur til starfsmanna gætu fallið undir þagnarskylduákvæði. Þágildandi ákvæði um þagnarskyldu var efnislega samhljóða núgildandi ákvæði, sbr. 1. mgr. 34. gr. laga nr. 36/1986, um Seðlabanka Íslands.

Stefndi hafnar því að samningur um launakjör Ingibjargar sé svo samofin málefnum bankans að fella beri efni hans undir þagnarskylduákvæðið. Þá er ekki unnt að fallast á að það skaði hagsmunum stefnanda verði honum gert skylt að veita aðgang að baki ákvörðunum til að tryggja sér starfskrafta lykilstarfsfólk. Ekki er fallist á að sá réttur sem borgurunum er veittur í 3. tölul. 2. mgr. 7. gr. upplýsingalaga víki fyrir svo almennum og óljósum hagsmunum stefnanda. Ef fallist yrði á það hefði umræddur töluliður enda litla þýðingu þar sem flestir þeir aðilar sem falla undir upplýsingalög hljóta að þurfa að keppa við aðra aðila um hæft starfsfólk, sbr. úrskurð úrskurðarnefndar um upplýsingamál nr. A-492/2013. Að ljá þagnarskylduákvæði svo rúmt inntak er ósamþýðanlegt upplýsingalögum og myndi rýra tilgang þeirra samkvæmt 1. gr.

2. Upplýsingar um málefni starfsmanna

2.1 Föst launakjör

Í 7. gr. laganna er fjallað um takmarkanir á rétti almennings til aðgangs að upplýsingum um málefni starfsmanna. Í 1. mgr. 7. gr. segir að réttur almennings til aðgangs að gögnum um málefni starfsmanna sem starfa hjá aðilum sem lögin taki til taki „ekki til gagna í málum sem varða umsóknir um starf, framgang í starfi eða starfssambandið að öðru leyti“. Á hinn bóginn er í 2. mgr. 7. gr. kveðið á um að þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. sé skylt að veita upplýsingar um tiltekin atriði sem varði opinbera starfsmenn. Samkvæmt 3. tölul. 2. mgr. 7. gr. er því skylt að veita aðgang að upplýsingar um „föst launakjör annarra starfsmanna en æðstu stjórnenda“.

Í eldri upplýsingalögum nr. 50/1996 var ekki að finna sambærilegt ákvæði og 7. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012. Þegar óskað var aðgangs að gögnum um launakjör starfsmanna í gildistíð eldri laga reyndi því á þá almennu takmörkunarheimild vegna einkahagsmuna einstaklinga sem fólst í 1. málslíð 5. gr. laganna, sbr. núgildandi 1. málslíð 9. gr. Í athugasemdum í frumvarpi því sem varð að núgildandi upplýsingalögum var í umfjöllun um 3. tölulíð 2. mgr. 7. gr. vísað til þeirrar framkvæmdar sem hafði skapast við beitingu 5. gr. eldri upplýsingalaga nr. 50/1996 að því er varðaði upplýsingar um launakjör starfsmanna. Sagði eftirfarandi í athugasemdunum að þessu leyti:

„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 launakjara 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. [...] Með föstum launakjörum er m.a. átt við ráðningarsamninga og aðrar ákvarðanir eða samninga sem kunna að liggja fyrir um föst laun starfsmanns. Rétturinn til aðgangs nær þannig til gagna sem geyma upplýsingar um allar fastar greiðslur sem starfsmaðurinn á rétt til. Jafnframt felst í þessu að óheimilt er að veita 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.“ (áherslubr. undirritaðs).

Af málavaxtalýsingu stefnanda verður ekki annað ráðið en gerður hafi verið sérstakur samningur við Ingibjörgu, til viðbótar við ráðningarsamning, þar sem kveðið var á um greiðslur til hennar vegna vinnu í þágu stefnanda á tímabilinu frá 2012 til 2016. Ingibjörg á að hafa átt rétt á þessum greiðslum árið 2012 gegn því að hún ynni áfram hjá stefnanda og tilteknum árangri yrði náð. Upplýsingaréttur nær til gagna sem geyma upplýsingar um allar fastar greiðslur sem starfsmaður á rétt til, sbr. úrskurð úrskurðarnefndar upplýsingamála nr. 632/2016.

Af hálfu stefnanda hefur komið fram að samningurinn varðar persónubundin starfskjör vegna vinnu sem þegar var innt af hendi, sbr. dskj. nr. 9. Samningurinn fjallar því um endurgjald fyrir vinnu, þ.e. laun. Með því verður að teljast óumdeilt að samningurinn varðar einstaklingsbundin launakjör. Efni hans verður að telja nátengt starfskjörum hennar og í raun hluti þeirra, auk þess sem þar koma fram upplýsingar um ráðstöfun opinberra hagsmuna af hálfu stefnanda.

Þá kemur fram í stefnu að mikið álag hafi verið á Ingibjörgu og hún hafi ekki notið álagsgreiðslna í samræmi við venjulega starfsmenn. Af því má ráða að þessi hlunnindi voru ákveðin vegna álags í starfi og þar með hluti launakjara hennar.

Starfsmenn eiga rétt á grunnlaunum fyrir störf sín samkvæmt ákvæðum kjarasamninga, sbr. 1. mgr. 9. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Forstöðumenn stofnana geta ákveðið að greiða einstökum starfsmönnum laun til viðbótar grunnlaunum, vegna sérstakrar hæfni eða sérstaks álags í starfi, svo og fyrir árangur í starfi, sbr. 2. mgr. ákvæðisins.

Með upplýsingalögum er ekki aðeins tryggður aðgangur að upplýsingum um föst laun opinberra starfsmanna heldur einnig að þeim einstaklingsbundnu samningum sem gerðir hafa verið við starfsmenn um önnur föst kjör þeirra, svo sem fasta (ómælda) yfirvinnu, akstursgjald, húsaleigustyrkir, o. s. frv. sbr. úrskurði úrskurðarnefndar upplýsingamála nr. A-27/1997 og 520/2014.

Með hliðsjón af tilgangi upplýsingalaga eiga upplýsingar um viðbótarlaun ekki síður að falla undir ákvæði laganna, enda er það fastmótuð framkvæmd, sbr. úrskurð úrskurðarnefndar upplýsingamála nr. A-303/2009.

Með vísan til alls framangreinds verður að telja að námsstyrkur og laun í námsleyfi í eitt ár hafi verið hluti af starfskjörum Ingibjargar. Samkomulagið hafi því kveðið á um föst launakjör í skilningi 3. tölul. 2. mgr. 7. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012. Stefnanda ber skylda til að afhenda slík gögn, enda standa engin laga- né efnisrök til þess að um þau eigi að ríkja leynd.

2.2 Greidd heildarlaun

Upplýsingar um greidd heildarlaun eru undanþegin upplýsingarrétti almennings, þ.e. upplýsingar um hverjar hafa í raun verið launagreiðslur til starfsmanns fyrir einstaka mánuði, sbr. álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 5103/2007.

Greidd heildarlaun geta ráðist af breytilegum atvikum. Það verður þó að hafa í huga að upplýsingar um launakjör vegna álags og yfirvinnu er ákveðið í kjara- og stofnanasamningum og eru þær upplýsingar aðgengilegar almenningi. Svigrúm launagreiðanda til að greiða starfsmönnum er því afmarkað en heildargreiðsla ræðst af vinnuframlagi.

Í stefnu er talið að upplýsingar um heildarlaun séu undanþegnar upplýsingarétti. Stefndi hefur ekki óskað eftir upplýsingum um greidd heildarlaun starfsmanns, heldur óskað eftir upplýsingum um föst laun og önnur föst kjör, þ.m.t. þau sem koma fram í samningnum frá 29. apríl 2016 og eru augljóslega stór hluti kjara hennar undir það síðasta.

2.3 Upplýsingar um starfssamband að öðru leyti

Stefndi byggir kröfu sína á því að hann eigi rétt á upplýsingum um starfskjör samkvæmt 3. tölul. 2. mgr. 7. gr. upplýsingalaga. Umfjöllun um gildissvið 1. mgr. 7. gr. laganna í úrskurði úrskurðarnefndarinnar hefur þýðingu um hvort ákvæðið takmarkaði þann rétt. Stefndi byggði á því fyrir nefndinni að samningurinn fjallaði um starfssamband stefnanda og Ingibjargar sem sanngjarnt og eðlilegt væri að trúnaður skyldi ríkja um, sbr. dskj. nr. 6. Úrskurðarnefndinni var nauðsynlegt að túlka ákvæði 1. mgr. 7. gr. upplýsingalaga og hvort

upplýsingarnar vörðuðu starfssambandið „að öðru leyti“ í skilningi ákvæðisins. Ber því að hafna kröfum stefnanda um ógildingar úrskurðarins með vísan til ósamræmis við eldri úrskurðarframkvæmd.

Í athugasemdum um 7. gr. í frumvarpi því sem varð að upplýsingalögum nr. 140/2012 kemur fram að í 2. mgr. 7. gr. sé að finna undantekningar frá þeirri meginreglu sem fram kemur í 1. mgr. lagagreinarinnar. Þá segir að með „gögnum í málum sem varða starfssambandið að öðru leyti, sbr. niðurlag 1. mgr. 7. gr.“, sé átt við „gögn í málum þar sem teknar séu ákvarðanir um réttindi og skyldur starfsmanna“. Um þetta segir nánar í athugasemdunum:

„Þau rök búa hér að baki að rétt sé að 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 lúta að aðfinnslum og áminningu eða eftir atvikum starfslokum.“

Ákvæði 1. mgr. 7. gr. upplýsingalaga er því að meginstefnu ætlað að takmarka aðgang að gögnum þar sem taka á ákvarðanir um réttindi og skyldur þeirra starfsmanna sem í hlut eiga. Ákvæðið ber að túlka með hliðsjón af 2. mgr. 1. gr. stjórnarsýslulaga, nr. 37/1993.

Úrskurðarnefndin fór yfir skjalið „Samningur um stuðning við námsdvöl og leyfi frá störfum“. Í úrskurðinum kom fram að það geymdi samkomulag stefnanda og Ingibjargar um heimild til námsleyfis, tilhögun launa og launatengdra réttinda á meðan á leyfinu stæði og styrkgreiðslu vegna námsins. Að mati nefndarinnar fól samkomulagið ekki í sér einhliða ákvörðun stjórnvalds gagnvart starfsmanni eða stjórnvaldsákvörðun heldur gagnkvæmt samkomulag. Samkomulagið fól því ekki í sér upplýsingar um „starfssambandið að öðru leyti“ í skilningi 1. mgr. 7. gr. upplýsingalaga.

Ákvæði 1. mgr. 7. gr. upplýsingalaga er undantekning frá meginreglu upplýsingalaga um upplýsingarétt almennings, sbr. 1. mgr. 5. gr. laganna. Ákvæðið ber því að túlka þröngt.

Með vísan til framgreinds er upplýsingaréttur stefnda byggður á 3. tölulið 2. mgr. 7. gr. laganna og sá réttur verður ekki takmarkaður með vísan til 1. mgr. ákvæðisins.

3. Takmarkanir á upplýsingarétti vegna einkahagsmuna

Almenningur á rétt til þess að fá vitneskju um föst laun og launakjör opinberra starfsmanna. Þar af leiðandi þurfa þeir að sæta því að ráðningarsamningar þeirra verði gerðir opinberir, sbr. úrskurð úrskurðarnefndar um upplýsingamál nr. A-122/2001. Hið sama gildir um aðra slíka samninga sem kveða á um fastar greiðslur til opinberra starfsmanna.

Tilgangur upplýsingalaga er að tryggja gegnsæi við meðferð opinberra hagsmuna og lögin eru mikilvæg til að veita stjórnvöldum aðhald.

Almenningur hefur ríka hagsmuni af því að kynna sér skjal um námsleyfi starfsmanns stefnanda, tilhögun launa og launatengdra réttinda og styrkgreiðslu vegna námsins. Í samningnum er að finna upplýsingar um ráðstöfun opinberra hagsmuna af hálfu stefnanda.

Launagreiðslur til Ingibjargar voru útfærðar með samningi sem kvað laun í námsleyfi og námsstyrk. Útfærsla á laungreiðslum hennar á ekki að leiða til þess að þau verði ekki hluti af föstum launakjörum hennar og þannig undanþegnar upplýsingarétti. Verði fallist á að launakjörum sé gefið annað nafn og þau greidd síðar er opnað á leið til að forðast það aðhald sem upplýsingalögum er ætlað að veita.

Hagsmunir almennings eru því ríkari af því að skjalið sé gert opinbert en viðkomandi starfsmaður af því að skjalið lúti leynd.

Með vísan til þessa verður ekki fallist á þær röksemdir stefnanda að upplýsingar um föst ráðningarkjör opinberra starfsmanna séu upplýsingar sem á grundvelli 1. mgr. 9. gr. upplýsingalaga sé óheimilt að láta af hendi, sbr. 71. gr. Stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, laga nr. 33/1944.

Í skýrslu GRECO, fimmtu úttekt um varnir gegn spillingu, sbr. dskj. nr. 14 er sérstaklega fjallað um tregðu innlendra stjórnvalda við að afhenda gögn sem viðvarandi vandamál í íslenskri stjórnslu, sbr. 61. málsgrein dskj. nr. 14. Framferði stefnanda er sérlega ámælisvert með hliðsjón af þessari staðreynd.

VI. Helstu lagatiltæki og réttarreglur:

Til stuðnings kröfum sínum vísar stefndi til almennra reglna stjórnsýsluréttar um stjórnvaldsákvæðanir. Þá er vísað til upplýsingalaga nr. 140/2012, laga nr. 36/2001, um Seðlabanka Íslands, og laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Krafa um málskostnað byggir XXI. Kafla laga nr. 91/1991, einkum 1. mgr. 130. gr.

Stefndi er ekki virðisaukaskattskyldur aðili og er því nauðsyn að fá dóm fyrir virðisaukaskattinum.

VII. Sönnunargögn og skýrslutökur fyrir dómi:

Um helstu sönnunargögn fyrir kröfum stefnda er vísað til bréfaskipta, athugasemda aðila fyrir úrskurðarnefnd um upplýsingamál sem og úrskurða nefndarinnar.

Áskilnaður er gerður af hálfu stefnda um að leggja fram frekari gögn ef ástæða verður til þegar varnir stefnda liggja fyrir.

Af hálfu stefnda er ekki séð að tilefni sé til að teknar verði skýrslur af aðilum eða vitnum fyrir dómi, en áskilur sér þó allan rétt í því sambandi ef ástæða verður til og verði þá upplýst um það atriði fyrir aðalmeðferð.

Reykjavík, 23. ágúst 2019

F.h. stefnda

Einar Þór Sverrisson, hrl.

Til Héraðsdóms Reykjaness