

Úrskurður

Hinn 13. apríl 2021 kvað úrskurðarnefnd um upplýsingamál upp svohljóðandi úrskurð nr. 996/2021 í máli ÚNU 20120003.

Kæra og málsatvik

Með erindi, dags. 3. desember 2020, kærði Jakob Bjarnar Grétarsson blaðamaður á Vísi, synjun fjármála- og efnahagsráðuneytisins, dags. 30. nóvember 2020, á beiðni um upplýsingar.

Með erindi, dags. 12. október 2020, óskaði kærandi eftir sundurliðuðum upplýsingum um hversu mikið íslenska ríkið hefur greitt í bætur vegna ólögðra ráðninga í störf á undanföllum áratugum. Með tölvupósti, dags. 17. nóvember 2020, var beiðni kæranda svarað og honum veittar umbeðnar upplýsingar. Nánar tiltekið voru honum veittar upplýsingar um fjölda mála og fjárhæðir bótagreiðslna í hverju máli. Í kjölfarið óskaði kærandi með erindi, dags. sama dag., eftir upplýsingum um hvaða mál þetta væru nákvæmlega sem um ræddi. Með tölvubréfi, dags. 30. nóvember 2020, var beiðni kæranda synjað með vísan til þess að umræddar upplýsingar féllu undir 1. mgr. 7. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 og væru því ekki undirorpnar upplýsingarétti almennings. Þá væru ekki forsendur til að veita ríkari aðgang að slíkum gögnum en lög áskildu, sbr. 11. gr. upplýsingalaga. Auk þess þætti ráðuneytinu óheimilt að veita aðgang að gögnum sem hefðu að geyma upplýsingar um einkahagi einstaklinga sem sanngjarnt væri og eðlilegt að leynt færu, sbr. 9. gr. upplýsingalaga.

Í kæru kemur fram að ekki sé hægt að fallast á að um sé að ræða ósk um upplýsingar um einkahagi einstaklinga enda sé um að ræða opinbera stjórnsýslu og fjármuni almennings. Ekki sé verið að fara fram á upplýsingar um gögn sem umsækjendur leggja fram heldur aðeins hverjir eigi í hlut, þ.e. mál hverra gegn ríkinu sé að ræða og í tengslum við hvaða stöður.

Málsmeðferð

Með bréfi, dags. 3. desember 2020, var kæran kynnt fjármála- og efnahagsráðuneytinu og ráðuneytinu veittur kostur á að koma á framfæri umsögn og afritum af gögnum sem kæran lýtur að. Í umsögn ráðuneytisins, dags. 17. desember 2020, kemur fram að synjun ráðuneytisins hafi verið byggð á 1. málsl. 1. mgr. 7. gr. upplýsingalaga. Einnig hafi við meðferð málsins verið litið til þeirra sjónarmiða sem rakin séu annars vegar í 9. gr. upplýsingalaga er varðar takmarkanir á upplýsingarétti vegna einkahagsmuna og hins vegar 3. málsl. 1. mgr. 5. gr. laganna þar sem fram kemur að stjórnvaldi sé ekki skylt að útbúa ný skjöl eða önnur gögn í ríkari mæli en leiðir af 3. mgr. ákvæðisins. Að mati ráðuneytisins sé óumdeilt að umræddar upplýsingar séu gögn sem varði umsóknir um starf hjá opinberum aðilum. Þá segir í umsögninni að við töku hinnar kærðu ákvörðunar hafi verið litið til skýringa í athugasemdum við frumvarp það er varð að upplýsingalögum. Þar sé rakið að með 1. mgr. 7. gr. upplýsingalaga hafi verið lagt upp með að fylgja þeirri stefnu sem mörkuð var með 4. tölul. 4. gr. þágildandi upplýsingalaga um að öll gögn máls um ráðningu, skipun eða setningu í opinbert starf verði undanþegin aðgangi almennings. Þá er þeirri afstöðu lýst að beiðni kæranda rúmist ekki innan undanþágu 1. tölul. 2. mgr. 7. gr. upplýsingalaga og 4. mgr. 7. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, heldur varði hún upplýsingar um persónuleg málefni sem undanþegin eru upplýsingarétti skv. 1. mgr. 7. gr. upplýsingalaga og varða einkahagsmuni sem sanngjarnt sé og eðlilegt að leynt fari.

ÚRSKURÐARNEFND UM UPPLÝSINGAMÁL

Umsögn ráðuneytisins var kynnt kæranda með bréfi, dags. 2. febrúar 2021, og honum veittur kostur á að koma á framfæri frekari athugasemdum í ljósi hennar. Athugasemdir kæranda bárust, með tölvupósti, dags. 8. febrúar 2021, þar sem þeirri afstöðu ráðuneytisins er mótmælt að bótagreiðslur ríkisins eigi að fara leynt samkvæmt upplýsingalögum. Í því sambandi er bent á að krafa almennings um gagnsæi í opinberum rekstri hljóti að vera þeim mun ríkari þegar um sé að ræða fjárútgjöld af skattfé sem tengjast órétti sem hið opinbera hafi beitt einstaklinga. Loks áréttar kærandi að tilgangur þess að óska eftir umræddum upplýsingum sé að varpa skýrara ljósi á hvers eðlis umrædd mál séu sem tengjast bótagreiðslum.

Niðurstaða

1.

Í málinu er deilt um rétt kæranda, sem er starfsmaður fjölmiðils, til aðgangs að sundurliðuðum upplýsingum þau mál þar sem íslenska ríkið hefur greitt bætur vegna ólögmetra ráðninga, skipana eða setninga í opinber störf og embætti á síðastliðnum áratug. Synjun fjármála- og efnahagsráðuneytisins er aðallega reist á því að umræddar upplýsingar séu undanþegnar upplýsingarétti á grundvelli 7. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 þar sem þær varði umsókn um starf.

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 eftir aðgangi 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 „umsókn um starf.“

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 séu almennt ekki talin að öllu leyti til einkamálefna viðkomandi starfsmanns eða vinnuveitanda hans. Að hluta til kunni að vera um að ræða mikilvægar upplýsingar um 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 „umsókn um starf“ verður að líta til þess að 7. gr. upplýsingalaga felur í sér undantekningu frá meginreglu 1. mgr. 5. gr. laganna um aðgang almennings að upplýsingum og ber því að skýra hana þröngt. Þá verður enn fremur að horfa til þeirra sjónarmiða sem fram koma í lögskýringargögnum með 7. gr. en þar segir:

„Með ákvæði 1. mgr. umræddrar frumvarpsgreinar er í fyrsta lagi lagt til að áfram verði fylgt þeirri stefnu sem mörkuð var með 4. tölul. 4. gr. gildandi laga að öll gögn máls um ráðningu,

ÚRSKURÐARNEFND UM UPPLÝSINGAMÁL

skipun eða setningu í opinbert starf verði undanþegin aðgangi almennings. Meðal gagna í slíkum málum eru umsóknir, einkunnir, meðmæli og umsagnir um umsækjendur, eins og nánar er rakið í skýringum við ákvæðið í frumvarpi því sem varð að upplýsingalögum sem nú eru í gildi. Hér búa einkum að baki þeir hagsmunir hins opinbera að geta átt kost á hæfum umsækjendum um opinbert starf. Óheftur aðgangur almennings að gögnum um umsækjendur geti hamlað því að hæfir einstaklingar sækji um opinber störf ef hætta væri á að upplýsingar um persónuleg málefni þeirra yrðu gerð opinber. Til þess að mæta sjónarmiðum um opna stjórnsýslu og stuðla að opinni umræðu um stöðuveitingar hjá opinberum aðilum er hins vegar lagt til að áfram verði skylt að veita upplýsingar um umsækjendur eftir að umsóknarfrestur er liðinn, sbr. 1. tölul. 2. mgr. ákvæðisins.“

Úrskurðarnefnd um upplýsingamál hefur farið yfir umbeðin gögn. Um er að ræða yfirlit yfir uppgjör 15 bótakrafna nafngreindra einstaklinga sem beint hefur verið að íslenska ríkinu í tengslum við mál þar sem deilt hefur verið um lögmæti ráðninga eða skipana í opinber störf eða embætti ýmist fyrir dómi eða á öðrum vettvangi. Af yfirlitinu verður þannig ráðið að hluti málanna hafi hafist með því að málsaðili hafi beint kröfu að íslenska ríkinu og því lokið með samkomulagi um bótageiðslur en öðrum hafi lokið með dómi.

Af framangreindum athugasemdum verður dregin sú ályktun að ákvæði 1. mgr. 7. gr. upplýsingalaga sé að meginstefnu ætlað að takmarka aðgang að gögnum sem tengjast undirbúningi ákvörðunar um veitingu starfs eða embættis. Í því sambandi er þannig átt við þau gögn sem ótvírætt liggja til grundvallar og tengjast beint slíkri ákvörðun svo sem nánar greinir í athugasemdunum við ákvæðið. Að mati úrskurðarnefndarinnar falla upplýsingar um bótakröfur sem beint er að íslenska ríkinu í tengslum við lögmæti slíkra ákvarðana, og eftir atvikum uppgjör þeirra, ekki undir 1. mgr. 7. gr. Sama á við um upplýsingar um þá einstaklinga sem að þeim standa og getið er í yfirlitinu. Í því sambandi bendir úrskurðarnefndin á að samkvæmt 1. tölul. 2. mgr. 7. gr. upplýsingalaga er beinlínis tekið fram að skylt sé að veita upplýsingar um nöfn og starfsheiti umsækjenda um starf.

Að mati úrskurðarnefndarinnar hefur umrætt yfirlit þannig hvorki að geyma upplýsingar um þau gögn sem lágu til grundvallar ákvörðunum um ráðningu eða skipun né upplýsingar sem varpa að öðru leyti ljósi á hvernig staðið var að undirbúningi þessara ákvarðana. Með vísan til athugasemda við 7. gr. upplýsingalaga, sem eins og áður sagði 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 „umsókn um starf“ í skilningi ákvæðisins. Því verður takmörkun á aðgangi ekki byggð á ákvæðinu.

3.

Í umsögn fjármála- og efnahagsráðuneytisins er einnig vísað til þess að við meðferð málsins hafi verið litið til 9. gr. upplýsingalaga er varði takmarkanir á upplýsingarétti vegna einkahagsmuna. 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

ÚRSKURÐARNEFND UM UPPLÝSINGAMÁL

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 undanþegnar 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 uppgjör bótagreiðslna til umsækjenda um opinber störf eða embætti 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 einstaklingi sem upplýsingarnar varða, að þær lúti leynd. Við matið þarf að veita saman hagsmunum 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 umrædds skjals. Sem fyrr segir er um að ræða yfirlit yfir uppgjör 15 bótakrafna nafngreindra einstaklinga og eftir atvikum fjárhæð bóta sem greiddar hafa verið úr opinberum sjóðum í kjölfar þess að íslenska ríkið hefur ýmist verið dæmt bótaskyldt eða það fallist á bótaskyldu utan réttar. Það er mat úrskurðarnefndarinnar að þrátt fyrir að upplýsingarnar varði greiðslur til einstaklinga og þar með fjárhagsmálefni þeirra verði ekki talið að upplýsingarnar gefi slíka innsýn í fjármál þeirra eða einkahagi að rétt sé að takmarka aðgang að upplýsingum um þær og víkja þannig til hliðar upplýsingarétti almennings um ráðstöfun opinberra fjármuna. Í því sambandi er horft til þess að í skjalinu er ekki að finna upplýsingar um tekjur eða efnahag einstaklinga að öðru leyti sem kunna að liggja til grundvallar útreikningi bótanna. Loks hefur þýðingu að hluti upplýsinganna tengist niðurstöðum dómstóla sem þegar eru aðgengilegar á vefsvæði dómstóla. Þegar vegnir eru saman hagsmunir viðkomandi einstaklinga af því að efni skjalsins fari leynt og hagsmunir almennings af því að kynna sér efni þess er það niðurstaða úrskurðarnefndar um upplýsingamál að almenningur hafi ríkari hagsmuni af því að skjalið sé gert opinbert en viðkomandi einstaklinga af því að skjalið lúti leynd. Er því ekki fallist á að fjármála- og efnahagsráðuneytinu sé óheimilt að veita almenningi aðgang að skjalinu vegna 9. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012.

ÚRSKURÐARNEFND UM UPPLÝSINGAMÁL

Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða nefndarinnar að fella beri hina kærðu ákvörðun úr gildi og leggja fyrir fjármála- og efnahagsráðuneytið að veita kæranda aðgang að umbeðnum gögnum.

Úrskurðarorð:

Fjármála- og efnahagsráðuneytinu er skylt að veita Jakobi Bjarnari Grétarssyni, blaðamanni á Vísi, aðgang að yfirliti yfir uppgjör 15 bótakrafna nafngreindra einstaklinga sem beint hefur verið að íslenska ríkinu í tengslum við mál þar sem deilt hefur verið um lögmæti ráðninga eða skipana í opinber störf eða embætti undanfarin áratug.

Hafsteinn Þór Hauksson
formaður

Símon Sigvaldason

Sigríður Árnadóttir