

Héraðsdómur Reykjaness

Dómur 18. október 2019

Mál nr. E-1007/2019:

Seðlabanki Íslands

(Arnar Þór Stefánsson lögmaður)

gegn

Ara Brynjólfssyni

(Einar Þór Sverrisson lögmaður)

Dómur

Mál þetta var höfðað fyrir Héraðsdómi Reykjaness með réttarstefnu, birtri þann 1. ágúst 2019, og dómtekið þann 4. október 2019.

Stefnandi er Seðlabanki Íslands, kt. 560269-4129, Kalkofnsvegi 1, Reykjavík.

Stefndi er Ari Brynjólfsson, kt. 171089-3609, Arnarsmára 10, Kópavogi.

Stefnandi krefst 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 veita 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.

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

Málavextir og sönnunar færsla:

Með tölvupósti, dags. 19. nóvember 2018, óskaði stefndi, sem er blaðamaður, eftir upplýsingum frá stefnanda á grundvelli upplýsingalaga nr. 140/2012, varðandi tilhögum námsleyfis Ingibjargar Guðbjartsdóttur, fyrrverandi framkvæmdastjóra gjaldeyriseftirlits Seðlabanka Íslands.

Í tölvupósti stefnanda, dags. 30. nóvember 2018, voru veittar upplýsingar um að Ingibjörg hefði lokið störfum fyrir stefnanda í lok árs 2017. Að öðru leyti taldi stefnandi sig ekki geta veitt frekari svör, 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. Stefnandi kærði þá ákvörðun til úrskurðarnefndar um upplýsingamál, með tölvupósti, dags. 29. janúar 2019.

Úrskurðarnefnd um upplýsingamál kvað upp úrskurð, dags 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. Með beiðni til úrskurðarnefndar um upplýsingamál, dags. 10. júlí 2019, óskaði stefnandi eftir frestun réttaráhrifa framangreinds úrskurðar á grundvelli 24. gr. upplýsingalaga, sem og að birtingu úrskurðarins yrði frestað. Með úrskurði nefndarinnar, dags. 23. júlí 2019, var fallist á frestun réttaráhrifa úrskurðarins.

Í réttarstefnu 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 framangreindum samningi milli stefnanda og Ingibjargar, dags. 29. apríl 2016.

Ágreiningur málsins er um það hvort nefndur samningur, dags. 29. apríl 2019, milli stefnanda og Ingibjargar, falli undir almennan aðgang að upplýsingum samkvæmt upplýsingalögum nr. 140/2012, eða hvort hann sé undanþeginn þeim aðgangi. Samningurinn var lagður fyrir dómara sem trúnaðarskjal með vísan til 1. mgr. 69. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Dómari hafði því tók á því að kynna sér samninginn efnislega með tilliti til framangreindra sjónarmiða.

Lögð voru fram af hálfu stefnanda tölvupóstssamskipti milli stefnanda og stefnda, dags. 19. og 30. nóvember 2018, kærubréf úrskurðarnefndar um upplýsingamál, dags. 29. janúar 2019, bréf úrskurðarnefndar um upplýsingamál til stefnanda, dags. 1. febrúar 2019, athugasemdir stefnanda til úrskurðarnefndar um upplýsingamál, dags. 22. febrúar 2019, úrskurður úrskurðarnefndar um upplýsingamál nr. 810/2019, dags. 3. júlí 2019, beiðni stefnanda um frestun réttaráhrifa, dags. 10. júlí 2019, bréf úrskurðarnefndar um upplýsingamál til stefnda, dags. 15. júlí 2019, sjónarmið stefnda til úrskurðarnefndar um upplýsingamál, dags. 19. júlí 2019, og úrskurður úrskurðarnefndar um upplýsingamál, nr. 812/2019, dags. 23. júlí 2019, um frestun réttaráhrifa úrskurðar nr. 810/2019.

Stefndi lagði fram skýrslu GRECO um varnir gegn spillingu hjá æðstu handhöfum framkvæmdavalds og löggæslu á Íslandi.

Engar skýrslutökur fóru fram fyrir dómi.

Málsástæður og lagarök stefnanda:

Stefnandi telur forsendur hins umþrætta úrskurðar haldnar slíkum annmörkum að varði ógildingun hans þar sem túlkun úrskurðarnefndar um upplýsingamál á þeim lagaákvæðum sem undir eru í málinu fái ekki staðist og sé í ósamræmi við lögskýringargögn, og í ósamræmi við fyrri úrskurði úrskurðarnefndarinnar.

Stefnandi byggði á því í málflutningi sínum að þar sem í forsendum hins umþrætta úrskurðar úrskurðarefndar um upplýsingamál, hvað varðar 7. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012, hafi eingöngu verið byggt á umfjöllun um 1. mgr. 7. gr. laganna um „starfssambandið að öðru leyti“, en með engum hætti verið vikið að ákvæðum 2. mgr. 7. gr. laganna um „föst launakjör“, beri þegar að fella úrskurðinn úr gildi.

Stefnandi byggir að öðrum kosti á því að í ljósi 1. mgr. 7. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 nái upplýsingaréttur almennings ekki til upplýsinga um nefndan samning stefnanda við Ingibjörgu Guðbjartsdóttur eða afhendingar hans. Réttur almennings til aðgangs að upplýsingum samkvæmt upplýsingalögum byggist á 1. mgr. 5. gr. laganna. Samkvæmt 1. mgr. 7. gr., sbr. 4. tölulið 1. mgr. 6. gr., sömu laga taki réttur almennings til aðgangs að gögnum um málefni starfsmanna þeirra sem falla undir lögin ekki til gagna í málum sem varða umsóknir um starf, framgang í starfi eða starfssambandið að öðru leyti. Þó sé skylt að veita upplýsingar um atriði sem talin séu upp í fimm töluliðum 2. mgr. 7. gr. laganna. Í 3. tölulið þeirrar málsgreinar segi að veita skuli aðgang að upplýsingum um föst launakjör annarra starfsmanna en æðstu stjórnenda.

Stefnandi vísar til þess að í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að upplýsingalögum nr. 140/2012 segi 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 aðila 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.“

Um 3. tölulið 2. mgr. ákvæðisins, en aðeins sá töluliður geti átt við í máli þessu, segi 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 fyrirbyggjandi 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. Hins vegar hefur vegna ákvæðis 1. málslíðar 5. gr. nógildandi 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 hærri en föst laun hans, t.d. sökum unninnar yfirvinnu, eða þá lægri af einhverjum ástæðum, svo sem vegna launafrádráttar af sérstökum ástæðum.“

Af framangreindu leiði að mati stefnanda að ein af meginreglum upplýsingalaga sé að réttur almennings til aðgangs að gögnum taki ekki til upplýsinga um málefni starfsmanna. Í 2. mgr. 7. gr. laganna séu tæmandi taldar undantekningar um þær upplýsingar sem þó sé skylt að veita aðgang að og varði starfsmenn. Þá verði einnig ráðið af framangreindu að upplýsingar um launakjör starfsmanna sem ekki teljast til fastra launakjara falli utan þeirra undantekninga, svo sem upplýsingar um heildarlaun.

Stefnandi bendir á að í úrskurðarframkvæmd úrskurðarnefndar um upplýsingamál hafi 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 hafi þar verið litið til þess hvort um sé að ræða upplýsingar um föst launakjör starfsmanna. Vísast sérstaklega til úrskurða nefndarinnar nr. A-10/1997, A-520/2014, A-542/2014, 560/2014, 661/2016, 632/2016 og 666/2016. Í forsendum úrskurðar þess sem krafist sé ógildingar á í máli þessu sé hins vegar að finna aðra túlkun á ákvæðum laganna. Þar segi 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 Ingibjargar Guðbjartsdóttur en ekki einhliða ákvörðun stjórnvalds gagnvart starfsmanni eða stjórnvaldsákvörðun. Forsendur úrskurðarins séu þannig að mati stefnanda á skjön við eldri framkvæmd þar sem hvergi sé 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 úrskurðarframkvæmd megi sjá í nýlegum úrskurðum nefndarinnar nr. 711/2017, 757/2018 og 760/2018.

Stefnandi telur að eldri úrskurðarframkvæmd 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 úrskurðarframkvæmd án þess að lögum væri breytt. Ljóst sé að kjör fyrrverandi framkvæmdastjóra gjaldeyriseftirlits í námsleyfi séu 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 sé rakið. Beri því þegar af framangreindum sökum að fella úrskurðinn úr gildi.

Stefnandi byggir á því að honum sé ekki skylt að veita aðgang að samningi hans við Ingibjörgu Guðbjartsdóttur þar sem skjalið falli undir þagnarskylduákvæði 1. mgr. 35. gr. laga nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands, sem gangi framur ákvæðum II. kafla upplýsingalaga nr. 140/2012. Í 35. gr. komi fram 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 skuli 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. Samkvæmt 2. málslíð 3. mgr. 4. gr. upplýsingalaga takmarka almenn lagaákvæði um þagnarskyldu ekki rétt til aðgangs að gögnum samkvæmt lögnum. Í framkvæmd, bæði úrskurðarnefndar um upplýsingamál sem og Hæstaréttar Íslands, hafi verið staðfest að gagnályktun frá ákvæðinu leiði til þess að sérstök þagnarskylduákvæði gangi framur reglum um upplýsingarétt eftir II. og III. kafla upplýsingalaga. Einnig hafi nefndin og Hæstiréttur Íslands staðfest að 1. mgr. 35. gr. laga nr. 36/2001 feli í sér sérstakt þagnarskylduákvæði.

Stefnandi bendir á að í forsendum hins umþrætta úrskurðar segi að í framkvæmd hafi úrskurðarnefndin miðað við að undir orðalagið „málefni bankans sjálfs“ 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.“ Þá

komi 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 sé 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 eigi 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.

Stefnandi fellst ekki á framangreindar forsendur úrskurðar úrskurðarnefndarinnar. Samningurinn hafi verið hluti af samkomulagi sem gert var við Ingibjörgu Guðbjartsdóttur til að tryggja að sérfræðipækking hennar sem lykilstarfsmanns á sviði gjaldeyriseftirlits héldist innan bankans á álagstímabili vegna vinnu við losun fjármagnshafna. Stefnanda hafi verið þetta nauðsynlegt til að halda áfram skilvirkri framkvæmd gjaldeyriseftirlits, sem hafi verið eitt af lögbundnum verkefnum hans. Þrátt fyrir að samningurinn varði starfsmannamál sé hann svo samofinn málefnum bankans að fella beri hann undir þagnarskylduákvæði 1. mgr. 35. gr. laga nr. 36/2001. Í ljósi lykilhlutverks stefnanda á íslenskum fjármálamarkaði verði hann auk þess að hafa til taks leiðir til að tryggja sér starfskrafta lykilstarfsfólks. Ef stefnanda verði framvegis gert skylt að veita aðgang að öllum upplýsingum að baki slíkum ákvörðunum geti það skaðað hagsmuni hans verulega af því að framfylgja lögbundnum verkefnum sínum. Beri því af þessum sökum að fella úrskurðinn úr gildi.

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. málslíð 1. mgr. 9. gr. upplýsingalaga. Samkvæmt ákvæðinu sé óheimilt að veita almenningi aðgang að gögnum um einka- og fjárhagsmálefni einstaklinga sem sanngjarnt sé og eðlilegt að leynt fari, nema sá sem í hlut eigi veiti samþykki sitt. Í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögunum segi 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.

Stefnandi bendir á í þessu sambandi að í forsendum hins kærða úrskurðar sé 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. 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 búi 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 séu. Beri því af þessum sökum að fella úrskurðinn úr gildi.

Stefnandi telur málsástæðu stefnda, að Ingibjörg Guðbjartsdóttir hafi verið einn af æðstu stjórnendum Seðlabanka Íslands, í skilningi upplýsingalaga nr. 140/2012, of seint fram komna, og því beri að hafna henni.

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.

Málsástæður og lagarök stefnda:

Stefndi bendir á að markmið upplýsingalaga nr. 140/2012 sé að tryggja gegnsæi í stjórnsýslu 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. laga nr. 140/2012. Að mati stefnda falli málefni Seðlabanka Íslands undir markmiðsákvæði laganna. Meginreglan um upplýsingarétt almennings komi fram í ákvæði 1. mgr. 5. gr. laganna. Þar segi að þeim sem falla undir gildissvið upplýsingalaganna sé, ef þess sé óskað, skylt að veita almenningi aðgang að fyrirbyggjandi gögnum sem varði tiltekið mál, með þeim takmörkunum sem greinir í 6. til 10. gr. laganna. Sama gildi þegar óskað sé aðgangs að tilteknum fyrirbyggjandi gögnum.

Stefndi hafnar því að dómurinn sé við úrlausn sína bundinn af þeim röksemdum sem fram komi í úrskurði úrskurðarnefndar um upplýsingamál varðandi umfjöllum um 7. gr. laga nr. 140/2012. Andmæli stefnanda sem lögð hefðu verið fyrir nefndina hefðu snúið að 1. mgr. 7. gr. laganna en ekki 2. mgr. 7. gr., og eðli málsins samkvæmt hefði rökstuðningur nefndarinnar tekið mið af því.

Að framangreindu frágengnu byggir stefndi á því að ákvæði upplýsingalaga nr. 140/2012 sem stefnandi vísi til, eigi ekki við. Um sé að ræða upplýsingar um launakjör,

en ekki þau atriði sem tilgreind eru í 1. mgr. 7. gr. laganna, þ.e.: 1) umsóknir um starf, 2) framgang í starfi og 3) starfssambandið að öðru leyti. Ákvæðið geti því ekki komið til skoðunar við úrlausn málsins, líkt og stefnandi byggi á.

Stefndi hafnar því að ákvæði um þagnarskyldu verði túlkað svo rúmt að upplýsingar um starfsmannamál falli þar undir. Í 2. málslið 3. mgr. 4. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 segi að almenn ákvæði laga um þagnarskyldu takmarki ekki rétt til aðgangs að gögnum samkvæmt lögnum. Með gagnályktun frá ákvæðinu verði að telja að sérstök þagnarskylduákvæði geti, ein og sér, komið í veg fyrir að aðgangur verði veittur að gögnum í vörslum stjórnvalda. Það fari eftir orðalagi þagnarskylduákvæðisins hvernig slík ákvæði verða skýrð og samþýdd ákvæðum upplýsingalaga. Ákvæði 1. mgr. 35. gr. laga nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands feli í sér sérstaka þagnarskyldureglu en ekki almenna. Starfsmenn Seðlabanka Íslands séu bundnir þagnarskyldu um allt það sem varðar hagi viðskiptamanna bankans og málefni bankans sjálfs.

Stefndi tekur undir túlkun úrskurðarnefndarinnar sem kemur fram í úrskurði hennar á þagnarskylduákvæðinu. Í úrskurðinum komi 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.

Stefndi bendir á í þessu sambandi að í úrskurði úrskurðarnefndar um upplýsingamál nr. A-27/1997 hafi synjun stefnanda um aðgang að gögnum um utanferðir bankastjóra og eiginkvenna þeirra verið felld úr gildi. Meðal annars hafi þar verið fjallað um upplýsingar um greiðslur dagpeninga vegna þeirra ferðalaga. Í málinu hafi ekki komið til álita að greiðslur til starfsmanna gætu fallið undir þagnarskylduákvæði. Þágildandi ákvæði um þagnarskyldu væri 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 samofinn málefnum bankans að fella beri efni hans undir þagnarskylduákvæðið. Þá sé ekki unnt að fallast á að það skaði hagsmuni stefnanda verði honum gert skylt að veita aðgang að baki ákvörðunum til að tryggja sér starfskrafta lykilstarfsfólks. Ekki sé fallist á að sá réttur sem borgurunum sé veittur í 3. tölulið 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 væri ósamþýðanlegt upplýsingalögum og myndi rýra tilgang þeirra samkvæmt 1. gr. laga nr. 140/2012, og í raun myndi sú túlkun leiða til þess að upplýsingalögin giltu ekki um stefnanda.

Stefndi bendir á að takmarkanir á rétti almennings til aðgangs að upplýsingum um málefni starfsmanna komi fram í 7. gr. laga nr. 140/2012. Í 1. mgr. 7. gr. segi að réttur almennings til aðgangs að gögnum um málefni starfsmanna, sem starfi 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 sé 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. tölulið 2. mgr. 7. gr. sé því skylt að veita aðgang að upplýsingum um „föst launakjör annarra starfsmanna en æðstu stjórnenda.“ Byggir stefndi á því að starfsmaður sá sem hér um ræðir hafi verið, sem framkvæmdarstjóri gjaldeyriseftirlits, einn af æðstu stjórnendum Seðlabanka Íslands.

Stefndi bendir á að í eldri upplýsingalögum nr. 50/1996 hafi ekki verið að finna sambærilegt ákvæði og 7. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012. Þegar óskað hafi verið aðgangs að gögnum um launakjör starfsmanna í gildistíð eldri laga hafi reynt 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 hafi í umfjöllun um 3. tölulið 2. mgr. 7. gr. verið vísað til þeirrar framkvæmdar sem hefði skapast við beitingu 5. gr. eldri upplýsingalaga nr. 50/1996 að því er varðaði upplýsingar um launakjör starfsmanna. Eftirfarandi segði 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 lögnum, hafa 3. og 5. gr. laganna verið skýrðar svo að sé óskað aðgangs að gögnum um laun opinberra starfsmanna skuli veita aðgang að fyrirbyggjandi 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 hærri en föst laun hans, t.d. sökum unninnar yfirvinnu, eða þá lægri af einhverjum ástæðum, svo sem vegna launafrádráttar af sérstökum ástæðum.“

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

Af hálfu stefnanda hafi komið fram að samningurinn varðar persónubundin starfskjör vegna vinnu sem þegar var innt af hendi. Samningurinn fjalli 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 komi fram upplýsingar um ráðstöfun opinberra hagsmuna af hálfu stefnanda. Þá komi fram í stefnu að mikið álag hafi verið á Ingibjörgu og hún hafi ekki notið álagsgreiðslna í samræmi við venjulega starfsmenn. Af því megi ráða að þessi hlunnindi hafi verið ákveðin vegna álags í starfi og þar með hluti launakjara hennar. Starfsmenn eigi 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 geti 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 sé ekki aðeins tryggður aðgangur að upplýsingum um föst laun opinberra starfsmanna heldur einnig að þeim einstaklingsbundnu samningum sem gerðir hafi verið við starfsmenn um önnur föst kjör þeirra, svo sem fasta (ómælda) yfirvinnu, akstursgjald, húsaleigustyrki, o.s.frv., sbr. úrskurði úrskurðarnefndar upplýsingamála nr. A-27/1997 og 520/2014. Með hliðsjón af tilgangi upplýsingalaga eigi upplýsingar um viðbótarlaun ekki síður að falla undir ákvæði laganna, enda sé það fastmótuð framkvæmd, sbr. úrskurð úrskurðarnefndar upplýsingamála nr. A-303/2009.

Stefndi telur, með vísan til alls framangreinds, 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. töluliðar 2. mgr. 7. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012. Stefnanda beri skylda til að afhenda slík gögn, enda standa engin laga- né efnisrök til þess að um þau eigi að ríkja leynd.

Stefndi bendir á að upplýsingar um greidd heildarlaun séu undanþegnar upplýsingarétti almennings, þ.e. upplýsingar um hverjar hafi í raun verið launagreiðslur til starfsmanns fyrir einstaka mánuði, sbr. álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 5103/2007. Greidd heildarlaun geti ráðist af breytilegum atvikum. Það verður þó að hafa í huga að um upplýsingar um launakjör vegna álags og yfirvinnu sé fjallað í kjara- og stofnanasamningum og séu þær upplýsingar aðgengilegar almenningi. Svigrúm launagreiðanda til að greiða starfsmönnum sé því afmarkað en heildargreiðsla ráðist af vinnuframlagi.

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

Stefndi byggir kröfu sína á því að hann eigi rétt á upplýsingum um starfskjör samkvæmt 3. tölulið 2. mgr. 7. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012. Umfjöllun um gildissvið 1. mgr. 7. gr. laganna í úrskurði úrskurðarnefndarinnar hafi þýðingu um það hvort ákvæðið hafi takmarkað þann rétt. Stefnandi hafi byggt á því fyrir nefndinni að samningurinn fjallaði um starfssamband stefnanda og Ingibjargar sem sanngjarnt og eðlilegt væri að trúnaður skyldi ríkja um. Nauðsynlegt hafi verið fyrir úrskurðarnefndina að túlka ákvæði 1. mgr. 7. gr. laga nr. 140/2012 og hvort upplýsingarnar vörðuðu starfssambandið „að öðru leyti“ í skilningi ákvæðisins. Beri því að hafna kröfum stefnanda um ógildingu úrskurðarins með vísan til ósamræmis við eldri úrskurðarframkvæmd.

Stefndi vísar til þess að í athugasemdum um 7. gr. í frumvarpi því sem varð að upplýsingalögum nr. 140/2012 komi fram að í 2. mgr. 7. gr. sé að finna undantekningar frá þeirri meginreglu sem fram komi í 1. mgr. lagagreinarinnar. Þá segi 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 hætta 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.“ Ákvæði 1. mgr. 7. gr. upplýsingalaga sé því að meginstefnu ætlað að takmarka aðgang að gögnum þar sem taka eigi ákvarðanir um réttindi og skyldur þeirra starfsmanna sem í hlut eiga. Ákvæðið beri að túlka með hliðsjón af 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Stefndi bendir á að úrskurðarnefndin hafi farið yfir skjalið „Samningur um stuðning við námsdvöl og leyfi frá störfum“. Í úrskurði nefndarinnar komi 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 nr. 140/2012 sé undantekning frá meginreglu upplýsingalaga um upplýsingarétt almennings, sbr. 1. mgr. 5. gr. laganna, og beri því að túlka þröngt.

Með vísan til framgreinds sé upplýsingaréttur stefnda byggður á 3. tölulið 2. mgr. 7. gr. laganna og sá réttur verði ekki takmarkaður með vísan til 1. mgr. ákvæðisins. Almenningsur eigi rétt til þess að fá vitneskju um föst laun og launakjör opinberra starfsmanna. Þar af leiðandi þurfi þeir að sæta því að ráðningarsamningar þeirra verði gerðir opinberir, sbr. úrskurð úrskurðarnefndar um upplýsingamál nr. A-122/2001. Hið sama gildi um aðra slíka samninga sem kveða á um fastar greiðslur til opinberra starfsmanna. Tilgangur upplýsingalaga sé að tryggja gegnsæi við meðferð opinberra hagsmuna og lögin séu mikilvæg til að veita stjórnvöldum aðhald. Almenningsur hafi ríka hagsmuni af því að kynna sér skjal um námsleyfi starfsmanns stefnanda, tilhögun launa og launatengdra réttinda og styrkgreiðslu vegna námsins. Í samningnum sé að finna upplýsingar um ráðstöfun opinberra hagsmuna af hálfu stefnanda.

Stefndi bendir á að launagreiðslur til Ingibjargar hafi verið útfærðar með samningi sem hafi kveðið á um laun í námsleyfi og námsstyrk. Útfærsla á laungreiðslum hennar eigi 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, sé opnað á leið til að forðast það aðhald sem upplýsingalögnum sé ætlað að veita. Hagsmunir almennings séu því ríkari af því að skjalið sé gert opinbert en hagsmunir viðkomandi starfsmanns af því að skjalið lúti leynd.

Stefndi telur að með vísan til framangreinds sé ekki hægt að fallast 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, lög nr. 33/1944. Í skýrslu GRECO, fimmtu úttekt um varnir gegn spillingu, sé sérstaklega fjallað um tregðu innlendra stjórnvalda við að afhenda gögn sem viðvarandi vandamál í íslenskri stjórnsýslu. Framferði stefnanda sé sérlega ámælisvert með hliðsjón af þessari staðreynd.

Til stuðnings kröfum sínum vísar stefndi til almennra reglna stjórnsýsluréttar um stjórnvaldsákvarðanir. 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 byggist á XXI. kafla laga nr. 91/1991, einkum 1. mgr. 130. gr. Stefndi sé ekki virðisaukaskattskyldur aðili og sé því nauðsyn að fá dóm fyrir virðisaukaskattinum.

Forsendur og niðurstaða:

1

Stefnandi vísar til þess að forsendur í hinum umþrætta úrskurði úrskurðarnefndar um upplýsingamál hafi byggst á rökstuðningi um 1. mgr. 7. gr. um „starfssambandið að öðru leyti“, en í engu vikið að rökstuðningi um 2. mgr. 7. gr. um „föst launakjör“ sem mestu máli skipti. Þar sem ekki hafi verið fjallað um föst launakjör fyrir nefndinni verði ekki fjallað um það nú fyrir dómi, og leiði það þegar til þess að ógilda beri úrskurð úrskurðarnefndarinnar.

Í tölvupósti stefnanda til stefnda var stefnda synjað um aðgang að umbeðnum upplýsingum með vísan til 1. mgr. 7. gr. laga nr. 140/2012, en ekki með vísan til 2. mgr. 7. gr. laganna. Í kærubréfi stefnda til nefndarinnar er vísað til 7. gr. laganna um að almenningur eigi rétt á upplýsingum um launakjör æðstu stjórnenda, og þykir ljóst að

stefndi sé þar að vísa til 3. töluliðar 2. mgr. 7. gr. laganna. Í athugasemdum þeim sem stefnandi sendi nefndinni vegna kæru stefnda, er í engu byggt á því að ekki sé um föst launakjör að ræða. Forsendur í úrskurði úrskurðarnefndarinnar taka mið af þessum andmælum stefnanda, en jafnframt segir í úrskurðinum, að við skoðun á því skjali, sem krafist er upplýsinga um, sé að finna samkomulag um heimild til námsleyfis, tilhögun launa, launatengdra réttinda og styrkgreiðslna vegna námsins.

Með framangreindum hætti lá fyrir úrskurðarnefndinni það álitafni hvort veita skyldi aðgang að upplýsingum um launakjör samkvæmt 2. mgr. 7. gr. laga nr. 140/2012, og verður ekki annað séð en að stefnandi byggji málatilbúnað sinn fyrir dómnum upp með sama hætti. Þykja því ekki vera forsendur til þess að fallast á nefnda málsástæðu stefnanda.

2

Í 1. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 kemur fram að markmið laganna sé að tryggja gegnsæi í stjórnslu, m.a. í þeim tilgangi að styrkja upplýsingarétt og tjáningarfrelsi, möguleika almennings til þátttöku í lýðræðissamfélagi í því skyni að auka aðhald og traust á stjórnslunni, og aðhald fjölmiðla og möguleika þeirra til að miðla upplýsingum um opinber málefni. Meginreglan um upplýsingarétt almennings kemur síðan fram í 1. mgr. 5. gr. laganna, að sé þess óskað sé skylt að veita almenningi aðgang að fyrirliggjandi gögnum sem varða tiltekið mál, þó með þeim takmörkunum eða undantekningum sem greinir í 6.–10. gr. laganna.

Stefnandi byggir á því að honum sé ekki skylt að afhenda stefnda skjal, sem ber heitið „Samningur um stuðning við námsdvöl og leyfi frá störfum“, dags. 29. apríl 2016, hér eftir „skjalið“, sem stefnandi gerði við starfsmann sinn. Byggir stefnandi á því að um efni skjalsins gildi þagnarskylduákvæði 1. mgr. 35. gr. laga nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands, og meginregla í 1. mgr. 7. gr., sbr. 4. tölulið 1. mgr. 6. gr., upplýsingalaga nr. 140/2012, og ákvæði 1. málslíðar 1. mgr. 9. gr. sömu laga, en undantekningarákvæði 3. töluliðar 2. mgr. 7. gr. laga nr. 140/2012 um föst launakjör eigi ekki við

Stefndi byggir á því að stefnanda sé skylt að veita aðgang að skjalinu, enda sé verið að óska upplýsinga um föst launakjör starfsmanns stefnanda, og eins af æðstu stjórnendum stefnanda, sbr. 3. tölulið 2. mgr. 7. gr. laga nr. 140/2012, og að þau ákvæði um þagnarskyldu og ákvæði upplýsingalaga, sem stefnandi byggir á, eigi ekki við um efni skjalsins.

Ákvæði 1. mgr. 35. gr. laga nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands felur í sér sérstaka þagnarskyldu um allt það sem varðar hagi viðskiptamanna bankans og málefni bankans sjálfs. Ekki er nánar skilgreint í lögnum hver séu málefni bankans sjálfs, en að mati dómsins eiga þar undir viðfangsefni sem samrýmast sérstaklega hlutverki hans sem seðlabanka, sbr. 2. mgr. 4. gr. laga nr. 36/2001. Um önnur viðfangsefni stefnanda, sem eiga jafnt við um starfsemi allra stjórnvalda sem og annarra, eins og starfsmanna- og launamál, fer um þagnarskyldu samkvæmt lögum, eða eðli máls hverju sinni.

Af hálfu stefnanda er á því byggt að þótt samningurinn varði starfsmannamál sé hann svo samofinn málefnum bankans að fella beri hann undir þagnarskylduákvæðið.

Við skoðun á efni skjalsins sjálfs er það mat dómsins að ekkert í skjalinu sé háð sérstakri þagnarskyldu skv. 1. mgr. 35. gr. laga nr. 36/2001 eins og hún hefur verið skýrð hér að framan. Er á það fallist með stefnda að yrði ákvæðið túlkað með svo rúnum hætti sem stefnandi gerir, væri verulega rýrður tilgangur sá sem getur um í 1. gr. laga nr. 140/2002 um upplýsingar frá stefnanda á grundvelli upplýsingalaga.

Með vísan til framangreinds er hafnað þeirri málsástæðu stefnanda að efni skjalsins sé háð sérstakri þagnarskyldu skv. 1. mgr. 35. gr. laga nr. 36/2001. Ekki er á því byggt af hálfu stefnanda að önnur ákvæði laga um þagnarskyldu taki til efnis skjalsins, eða að eðli máls leiði til þess sama. Koma því til skoðunar ákvæði upplýsingalaga nr. 140/2012 um efni skjalsins, en með vísan til 5. mgr. 101. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála verður við það miðað í málinu, að starfsmaðurinn teljist ekki til æðstu stjórnenda stefnanda í skilningi laga nr. 140/2012.

Í 1. mgr. 7. gr. laga nr. 140/2012 segir að réttur almennings til aðgangs að gögnum um málefni starfsmanna taki ekki til gagna í málum sem varða umsóknir um starf, framgang í starfi eða starfssambandið að öðru leyti. Í 2. mgr. 7. gr. laganna segir að þegar aðrar takmarkanir á upplýsingarétti samkvæmt lögum þessum eigi ekki við, sé þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. 7. gr. skylt að veita upplýsingar um atriði sem varða opinbera starfsmenn, og samkvæmt 3. tölulið 2. mgr. 7. gr. laganna er skylt að veita upplýsingar um föst launakjör annarra starfsmanna en æðstu stjórnenda.

Stefnandi byggir á því að samkvæmt 1. mgr. 7. gr., sbr. 4. tölulið 1. mgr. 6. gr., laga nr. 140/2012 nái upplýsingaréttur almennings ekki til skjalsins, með vísan til þeirrar

meginreglu að réttur að gögnum taki almennt ekki til upplýsinga um málefni starfsmanna. Undantekningar frá þeirri meginreglu verði að vera skýrt afmarkaðar.

Í athugasemdum með frumvarpi að 7. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 kemur fram að upplýsingar um hvernig störf eru launuð og hvernig þeim er sinnt séu almennt ekki talin að öllu leyti til einkamálefna viðkomandi starfsmanns eða vinnuveitanda hans, og að hluta til kann að vera um að ræða mikilvægar upplýsingar um ráðstöfun opinberra hagsmuna. Ljóst þykir af efni skjalsins að ekki er um að ræða umsókn um starf eða framgang í starfi. Málsástæða stefnanda að því er varðar ákvæði 1. mgr. 7. gr., um starfs sambandið að öðru leyti, virðist einkum beinast að því að ósamræmis gæti í úrskurðum úrskurðarnefndarinnar. Um það verður ekki fullyrt hér en á það er fallist með stefnda að eins og málið var lagt fyrir úrskurðarnefndina hafi nauðsyn borið til þess að fjalla um það hvort ákvæðið um starfssambandið að öðru leyti takmarkaði rétt stefnda til þess að krefjast þeirra upplýsinga sem hér eru til úrlausnar. Er fallist á þær röksemdir sem fram koma í forsendum úrskurðarnefndarinnar að nefnt ákvæði um starfs sambandið að öðru leyti takmarki ekki þann rétt.

Nánar kemur fram í athugasemdum með frumvarpi að 7. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012, að sé óskað aðgangs að gögnum um laun opinberra starfsmanna sé skylda að veita aðgang að fyrirliggjandi gögnum sem nái til fastra launakjara, þar á meðal ráðningarsamninga, og öðrum ákvörðunum og samningum sem kunna að liggja fyrir um föst laun, samkvæmt skýrri og fastmótaðri framkvæmd. Rétturinn til aðgangs samkvæmt gildandi lögum nái þannig til gagna sem geyma upplýsingar um allar fastar greiðslur sem starfsmaðurinn á rétt til, en óheimilt sé að veita upplýsingar um greidd heildarlaun.

Af málavaxtalýsingu stefnanda sjálfs verður ráðið að munnlegt samkomulag hafi upphaflega verið gert við starfsmanninn á árinu 2012 um styrk sem samsvaraði einum árslaunum, án kröfu um vinnuframlag, en endanlega hafi verið gengið frá tilhögun þessa í skjalinu, um námsstyrk og greiðslu er miðaðist við hlutfall af launum. Um tímabundið atvik hafi verið að ræða og sérstakar aðstæður að mati stefnanda sem leiddu til þess að gerður var samningur við starfsmanninn með þessum hætti. Efni skjalsins sé því um viðbótarkjör en ekki föst launakjör eins og þau séu skilgreind í lögum nr. 70/1996 um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna.

Viðbótarlaun opinberra starfsmanna eru skilgreind sem laun sem eru greidd til viðbótar reglubundnum mánaðarlaunum eins og þau eru ákveðin í kjarasamningi og

stofnanasamningi, sbr. 3. gr. reglna fjármálaráðherra um greiðslu viðbótarlauna, dags. 7. mars 2007, og fela í sér tímabundinn launaauka umfram regluleg mánaðarlaun.

Laun þau sem getur um í skjalinu eru regluleg mánaðarlaun, reiknuð sem hlutfall af þeim launum sem starfsmaðurinn hafði áður, án þess að getið sé um heildarlaun. Þá er getið um fastar greiðslur í námsstyrk án þess að um sé að ræða launaauka tengdan grunnlaunum starfsmannsins. Með engum hætti er vikið að því í skjalinu sjálfu að um viðbótarlaun sé að ræða. Að því leyti sem upplýst er í málinu naut starfsmaðurinn ekki á sama tímabili annarra mánaðarlauna eða launakjara hjá stefnanda en fram koma í skjalinu. Þær greiðslur sem þar eru tilgreindar geta því eðli málsins samkvæmt aldrei talist sem viðbótarlaun.

Með vísan til framangreinds felur skjalið í sér samning um föst laun á ákveðnu tímabili, og aðrar fastar greiðslur, sem hvoru tveggja telst til fastra launakjara starfsmannsins í skilningi 3. töluliðar 2. mgr. 7. gr. laga nr. 140/2012.

5

Í 1. málslið 1. mgr. 9. gr. laga nr. 140/2012 kemur fram 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. Fram er komið í málinu að ekki var leitað eftir afstöðu viðkomandi starfsmanns til beiðni stefnda. Ekki er á því byggt nú fyrir dóminum að í skjalinu sé að finna efni sem háð er persónuverndarsjónarmiðum eins og byggt var á í rökstuðningi fyrir neitun á afhendingu skjalsins. Stefnandi hefur hins vegar sjálfur metið það svo að fjárhagsupplýsingar þær sem fram komi í skjalinu varði með beinum hætti fjárhagsmálefni starfsmannsins sem sanngjarnt sé og eðlilegt að leynt fari.

Á það er fallist með stefnanda að almennt séu upplýsingar um fjárhagsmálefni varðar af 71. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944. Löggjafinn hefur hins vegar metið það svo að um tiltekin fjárhagsmálefni opinberra starfsmanna gildi undantekningar, eins og gat um í umfjöllun um 7. gr. laga nr. 140/2012 hér að framan. Að mati dómsins er ekki að finna í efni skjalsins aðrar fjárhagsupplýsingar starfsmannsins en um föst launakjör hans, og koma ákvæði 1. mgr. 9. gr. laga nr. 140/2012 því ekki frekar til álita við úrlausn málsins.

Stefnandi leggur áherslu á það að mikil þörf hafi verið til staðar vegna þeirra verkefna sem bankinn stóð frammi fyrir á sínum tíma, sem voru fordæmalaus, að halda í þau verðmæti sem fólust í starfsreynslu viðkomandi starfsmanns, sem hafi verið forsenda hins skjállega samnings. Sú þörf og mat stefnanda á aðstæðum verður með engum hætti dregin í efa. Hins vegar varðar sú ráðstöfun sem fram kemur í skjalinu opinbera hagsmuni, og er á það fallist með stefnda að almenningur hafi ríkari hagsmuni af því að skjalið verði gert opinbert en hagsmunir starfsmannsins og stefnanda af því að skjalið lúti leynd.

Með vísan til alls framangreinds verður fallist á kröfu stefnda, með þeim hætti að hafnað er kröfu stefnanda um 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 veita stefnda aðgang að skjalinu „Samningur um stuðning við námsdvöl og leyfi frá störfum“, dags. 29. apríl 2016.

Eftir þessum úrslitum og með vísan til 1. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála verður stefnanda gert að greiða stefnda málskostnað sem er hæfilega ákveðinn, með hliðsjón af atvikum öllum, 800.000 krónur að meðtöldum virðisaukaskatti.

Bogi Hjálmtýsson héraðsdómari kveður upp dóm þennan.

Dómsorð:

Hafnað er kröfu stefnanda, Seðlabanka Íslands, um 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 veita stefnda, Ara Brynjólfssyni aðgang að skjalinu „Samningur um stuðning við námsdvöl og leyfi frá störfum“, dags. 29. apríl 2016.

Stefnandi greiði stefnda, 800.000 krónur í málskostnað.

Bogi Hjálmtýsson

Rétt endurrit staðfestir:

Héraðsdómur Reykjaness, dags. 18. október 2019

