

Áb. GB	Fskj.
10. FEB. 2014	
M. 13.1	
EUR 14020029	



Fjármála- og efnahagsráðuneytið  
Gunnar Björnsson, skrifstofustjóri  
Arnarhvoli v/Lindargötu  
101 Reykjavík

## FORSÆTISRÁÐUNEYTIÐ

Stjórnarráðshúsinu 150 Reykjavík  
sími: 545 8400 bréfasími: 562 4014  
postur@for.stjr.is  
www.raduneyti.is

Reykjavík 5. febrúar 2014  
Tilv.: FOR13050010/3.13

Efni: Upplýsingar um föst launakjör starfsmanna, 7. gr. upplýsingalaga.

Vísað er til beiðni starfsmannaskrifstofu fjármála- og efnahagsráðuneytisins um leiðsögn forsætisráðuneytisins um hvernig bregðast skuli við fyrirpurnum um launakjör starfsmanna skv. 7. gr. upplýsingalaga, nr. 140/2012.

Í 7. gr. upplýsingalaga, nr. 140/2012, er mælt fyrir um rétt almennings til aðgangs að upplýsingum um málefni starfsmanna. Greinin hljóðar svo:

### 7. gr. Upplýsingar um málefni starfsmanna.

Réttur almennings til aðgangs að gögnum um málefni starfsmanna sem starfa hjá aðilum sem lög þessi taka til skv. 2. gr. tekur ekki til gagna í málum sem varða umsóknir um starf, framgang í starfi eða starfssambandið að öðru leyti.

Þegar aðrar takmarkanir á upplýsingarétti samkvæmt lögum þessum eiga ekki við er, þrátt fyrir ákvæði 1. mgr., skylt að veita upplýsingar um eftirtalin atriði sem varða opinbera starfsmenn:

1. nöfn og starfsheiti umsækjenda um starf, þegar umsóknarfrestur er liðinn,
2. nöfn starfsmanna og starfssvið,
3. föst launakjör annarra starfsmanna en æðstu stjórnenda,
4. launakjör æðstu stjórnenda,

5. áherslur og kröfur um árangur í starfi æðstu stjórnenda sem fram koma í ráðningarsamningi eða öðrum gögnum og upplýsingar um menntun þeirra.

Enn fremur er heimilt að veita upplýsingar um viðurlög í starfi sem æðstu stjórnendur hafa sætt, þar á meðal vegna áminninga og brottvísana, enda séu ekki liðin meira en fjögur ár frá þeirri ákvörðun sem um ræðir.

Með sama hætti ber að veita almenningi upplýsingar um eftirtalin atriði sem varða starfsmenn lögaðila sem falla undir lög þessi skv. 1. málsl. 2. mgr. 2. gr.:

1. nöfn starfsmanna og starfssvið,
2. launakjör æðstu stjórnenda og upplýsingar um menntun þeirra.

Almenningur á rétt til aðgangs að upplýsingum skv. 2. og 4. mgr. frá viðkomandi vinnuveitanda jafnvel þótt þær sé ekki að finna í gögnum sem tilheyra tilteknu máli.

### Upplýsingar um laun starfsmanna

Samkvæmt 3. og 4. tölul. 2. mgr. 7. gr. upplýsingalaga er skylt að veita upplýsingar um föst launakjör annarra starfsmanna en æðstu stjórnenda, og um heildarlaunakjör æðstu stjórnenda.

Í 3. tölul. 2. mgr. er mælt fyrir um skyldu til að veita upplýsingar um föst launakjör opinberra starfsmanna, annarra en æðstu stjórnenda. Undir hugtakið föst launakjör falla allar fastar

greiðslur frá vinnuveitanda, svo sem föst ómæld yfirvinna og bifreiðastyrkur. Þegar upplýsingar eru afhentar er rétt að sundurliða þær þannig að fram komi fjárhæð mismunandi tegunda greiðslna, sbr. ummæli umboðsmanns Alþingis í álitu í máli 5103/2007.

Með föstum launakjörum er m.a. átt við *ráðningarsamninga* og aðrar ákvarðanir eða samninga sem kunna að liggja fyrir um föst launakjör 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.

Í 4. tölul. 2. mgr. er kveðið á um að veita skuli upplýsingar um *launakjör* æðstu stjórnenda hjá stjórnvöldum, þ.e. veita skal upplýsingar um *greidd heildarlaun* æðstu stjórnenda. Við mat á því hvort um er að ræða æðstu stjórnendur hjá ríkinu má almennt ganga út frá því að um sé að ræða forstöðumenn ríkisstofnana. Til æðstu stjórnenda ber hér einnig að telja skrifstofustjóra í Stjórnarráðinu, enda fara þeir alla jafna með stjórnunarheimildir gagnvart öðrum starfsmönnum í umboði ráðuneytisstjóra.

Þess skal gætt að veita ekki upplýsingar um *einka- eða fjárhagsmálefni* einstaklinga sem sanngjarn er og eðlilegt að leynt fari, sbr. 9. gr. upplýsingalaga, svo sem upplýsingar um stéttarfélagsaðild og bankareikninga starfsmanna. Á það skal bent að skv. e-lið 8. tölul. 2. gr. laga um persónuvernd teljast upplýsingar um stéttarfélagsaðild til viðkvæmra persónuupplýsinga. Upplýsingar af þessu tagi getur þurft að strika út úr skjölum sem veittur er aðgangur að.

Tekið skal fram að oftast myndi upplýsingaréttur almennings ekki ná til aðgangs að *launaseðlum* einstakra starfsmanna nema samþykki þeirra liggja fyrir, enda koma þar iðulega fram meiri upplýsingar um einkamálefni viðkomandi starfsmanna en þær sem beinlínis lúta að föstum launakjörum þeirra.

Þegar litið er til 7. gr. upplýsingalaga og athugasemda við ákvæðið í greinargerð með frumvarpi til upplýsingalaga, auk skýrrar og fastmótaðrar framkvæmdar eldri upplýsingalaga nr. 50/1996, sbr. m.a. úrskurði úrskurðarnefndar um upplýsingamál, er ljóst að *nafngreina* ber starfsmenn, sé þess óskað, þegar veittar eru upplýsingar um launakjör. Rétt er að miða við að það sé ekki gert nema *sérstaklega sé óskað eftir því*. Tekið skal fram að *sami upplýsingaréttur* var til staðar samkvæmt eldri upplýsingalögum.

Loks má nefna að í nefndarálitu stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar á 140. löggjafarþingi segir um 7. gr.: „Nokkur gagnrýni hefur verið á greinina og fram hafa komið sjónarmið um að þessar reglur geti hindrað að hæfir einstaklingar sækist eftir starfi hjá hinu opinbera. Þá þurfi einnig að varðveita traust og trúnað í starfssambandi stofnunar og starfsmanna. Meiri hlutinn tekur fram að þessar tillögur eru nú þegar taldar til gildandi réttar og telur nauðsynlegt að þær séu festar með skýrum hætti í lög.“

#### **Getur vinnuveitandi þurft að útbúa ný gögn til að svara beiðni um upplýsingar um launakjör?**

Í 5. mgr. 7. gr. upplýsingalaga er mælt fyrir um að almenningur eigi rétt til aðgangs að upplýsingum skv. 2. og 4. mgr. 7. gr., þ.e. upplýsingum um launakjör starfsmanna, frá viðkomandi vinnuveitanda jafnvel þótt þær sé ekki að finna í gögnum sem tilheyra tilteknu máli. Í þessu getur falist að stjórnvöld muni í einhverjum tilvikum þurfa að *útbúa ný gögn* sé umræddar upplýsingar ekki þegar að finna í aðgengilegum og afmörkuðum fyrirbyggjandi gögnum.

### **Skörun 7. gr. upplýsingalaga og laga um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga**

Í 2. mgr. 44. gr. laga nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, er kveðið á um að lögin takmarki ekki þann rétt til aðgangs að gögnum sem mælt er fyrir um í upplýsingalögum og stjórnsýslulögum. Ákvæði laga um persónuvernd hagma því ekki rétti almennings til þeirra upplýsinga sem almenningur á skýran rétt á skv. 7. gr. upplýsingalaga. Í þeirri afmörkun sem fram kemur í 7. gr. laganna felst í reynd að þegar er *búið að taka nokkuð nákvæma afstöðu* til þess hvað sé eðlilegt að verði aðgengilegt almenningi varðandi málefni starfsmanna, að teknu tilliti til réttar þeirra til einkalífs. Eigi að síður þarf sá sem tekur við upplýsingum að gæta að ákvæðum laga um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, sbr. síðar.

### **Um andmælarétt starfsmanna og rétt til fræðslu**

Á stjórnvöldum hvílir ekki bein og ótvíræð skylda til að fræða starfsmenn um að óskað hafi verið aðgangs að upplýsingum um þá, þótt slíkt geti talist til góðra stjórnsýsluhátta. Hins vegar er það eðlileg framkvæmd að starfsmaðurinn fái vitneskju um það að óskað hafi verið aðgangs að þeim, m.a. í því skyni að upplýsa mál með fullnægjandi hætti í samræmi við 10. gr. stjórnsýslulaga. Því er t.d. gert ráð fyrir því í 17. gr. upplýsingalaga að stjórnvald geti, áður en það tekur ákvörðun um að veita aðgang að gögnum sem varða einkahagsmunum, skorað á starfsmanninn að upplýsa hvort hann telji að þær eigi að njóta leyndar. Slík áskorun kæmi þó einungis til skoðunar í undantekningartilvikum, enda liggur að jafnaði ljóst fyrir hvað telst vera hluti af föstum launakjörum starfsmanns.

Þegar teknar eru ákvarðanir um afhendingu gagna á grundvelli upplýsingalaga njóta starfsmenn ekki heldur andmælaréttar í skilningi 13. gr. stjórnsýslulaga. Sá réttur er bundinn við aðila máls og aðili að máli samkvæmt upplýsingalögum er sá sem biður um upplýsingar.

### **Úrvinnsla og birting háð lögum um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga**

Í ljósi sjónarmiða um persónuvernd er við hæfi að stjórnvald sem afhendir gögn um laun starfsmanna bendi þeim sem gögnin fær á að *sé fyrirhugað að vinna með upplýsingarnar eða miðla þeim þurfi að gæta að ákvæðum laga um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga*.

Það þýðir m.a. að viðtakandi upplýsinga þarf skv. 21. gr. laga nr. 77/2000 að tilkynna þeim, sem persónuupplýsingar fjalla um, að þeirra hafi verið aflað og veita þeim nauðsynlega fræðslu svo þeir geti gætt hagsmuna sinna. Þetta gildir þó ekki ef fyrirhuguð notkun fellur undir vernd tjáningarfrelsis, sbr. 5. gr. laganna eða ef eitthvert undanþáguákvæði greinarinnar á við. Komi upp deila um hvort undanþáguákvæðin eigi við er hægt að bera málið undir Persónuvernd og fá úrskurð um það, sbr. 2. mgr. 37. gr. persónuupplýsingalaga.

Þá er viðtakanda upplýsinganna ekki heimilt að vinna með þær nema eitthvert af skilyrðum 1. mgr. 8. gr. laga nr. 77/2000 eigi við, sbr. þó 5. gr. laganna þegar miðlun fellur undir verndarvæng tjáningarfrelsis, og hann þarf að gæta annarra ákvæða laganna, þ. á m. um öryggi. Hyggist hann t.d. nota upplýsingar í þágu markaðssetningar þarf hann t.d. að gæta andmælaréttarreglu 28. gr. þeirra laga.

Ávallt þarf að gæta meginreglna 7. gr. laganna er varða m.a. gæði gagna og vinnslu. Við skýringu 7. gr. yrði þó ef á reyndi væntanlega einnig að taka tillit til sjónarmiða um tjáningarfrelsi þegar þau eiga við.

### **Afstaða úrskurðarnefndar um upplýsingamál**

Úrskurðarnefnd um upplýsingamál hefur úrskurðað um afhendingu ráðningarsamninga við tilgreinda starfsmenn eftir gildistöku upplýsingalaga nr. 140/2012, sjá úrskurð A-492/2013 frá 16. ágúst 2013.

Kærð var sú ákvörðun Bygðastofnunar að synja M um afhendingu ráðningarsamninga við tilgreinda starfsmenn stofnunarinnar. Úrskurðarnefnd um upplýsingamál féllst ekki á það með Bygðastofnun að tiltekin ákvæði upplýsingalaga, um starfsmannamálefni undanþegin upplýsingarétti, girtu fyrir að M fengi umbeðinn aðgang. Hún kvað þann rétt, sem upplýsingalögin veita borgurinum til aðgangs að upplýsingum um fóst launakjör opinberra starfsmanna, ekki eiga að víkja fyrir slíkum viðskipta- og samkeppnishagsmunum sem Bygðastofnun vísaði til. Þá gæti stjórnvald ekki, án sérstakrar lagaheimildar, lofað þeim sem það gerði ráðningarsamninga við, að aðrir fengju ekki afrit af þeim samningum. Bygðastofnun bæri því að veita aðgang að umræddum ráðningarsamningum. Áður skyldi þó afmá úr þeim upplýsingar um aðild að stéttarfélagi og um aðild að lífeyrisjóði þegar um væri að ræða lífeyrissjóð stéttarfélags starfsmannsins.

#### **Norrænn réttur**

Sambærileg réttarstaða er á hinum Norðurlöndunum að því er varðar aðgang að upplýsingum um laun opinberra starfsmanna.

#### **Tímafrekt að svara beiðni eða beiðni sett fram í ólögætum tilgangi**

Í 4. mgr. 15. gr. upplýsingalaga er fjallað um heimildir til að hafna beiðni í tveimur tilvikum, þ.e. *annars vegar* ef meðferð beiðni mundi taka svo langan tíma eða krefjast svo mikillar vinnu að ekki teldist af þeim sökum fært að verða við henni og *hins vegar* ef sterkar vísbendingar væru um að beiðni væri sett fram í ólögætum tilgangi. Hið fyrra gæti aðeins átt við í ítrustu undantekningartilvikum og oftast yrði að fara þá leið að kaupa þjónustu af utanaðkomandi aðila og gera kröfu um greiðslu þess kostnaðar sem af því gæti hlotist, sbr. 2. mgr. 18. gr. laganna.

#### **Að lokum**

Framangreind samantekt byggir á upplýsingalögum, nr. 140/2012, athugasemdum í greinargerð við frumvarp til upplýsingalaga og úrskurðum úrskurðarnefndar um upplýsingamál. Sá fyrirvari er gerður að úrskurðarvald um ágreining samkvæmt upplýsingalögum liggur hjá úrskurðarnefnd um upplýsingamál, sbr. 20. gr. laganna. Nefndin er sjálfstæð í störfum sínum og verður úrskurðum hennar samkvæmt upplýsingalögum ekki skotið til annarra stjórnvalda.

Fyrir hönd ráðherra

  
Páll Þórhallsson

  
Una Björk Ómarsdóttir