

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannabágu, nr. 23/2013 (upplýsingaréttur almennings).

Frá mennta- og menningarmálaráðherra.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 18. gr. laganna:

a. 2. mgr. orðast svo:

Þegar aðrar takmarkanir á upplýsingarétti almennings samkvæmt upplýsingalögum eiga ekki við er skylt að veita upplýsingar um eftirtalin atriði sem varða starfsmenn Ríkisútvarpsins:

- a. nöfn og starfsheiti umsækjenda um starf, þegar umsóknarfrestur er liðinn,
- b. nöfn starfsmanna og starfssvið,
- c. föst launakjör annarra starfsmanna en ædstu stjórnenda,
- d. launakjör ædstu stjórnenda, og
- e. áherslur og kröfur um árangur í starfi ædstu stjórnenda sem fram koma í ráðningarsamningi eða öðrum gögnum og upplýsingar um menntun þeirra.

b. Við bætast tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

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

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

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Hinn 19. febrúar 2020 sendi umboðsmaður Alþingis mennta- og menningarmálaráðherra bréf þar sem hann vakti athygli ráðherra á umfjöllun umboðsmanns er lýtur að gildissviði upplýsingalaga, nr. 140/2012, gagnvart Ríkisútvarpinu ohf. í lokabréfi hans til málsaðila dags. 19. febrúar 2020, í máli umboðsmanns, nr. 10319/2019.

Í bréfinu benti umboðsmaður í fyrsta lagi á að það liggi fyrir að þegar rekstrarformi Ríkisútvarpsins var breytt hafi almenn ákvæði þágildandi upplýsingalaga gilt áfram um það og án takmarkana umfram aðra aðila sem féllu undir lögin. Ríkisútvarpið ohf. var að þessu leyti í sömu stöðu og stofnanir ríkisins. Í öðru lagi sé ljóst að þegar frumvarp til nýrra laga um Ríkisútvarpið var fyrst lagt fram á 140. löggjafarþingi hafi verið ætlunin að svo yrði áfram. Í þriðja

lagi verði ekki ráðið að sérstaklega hafi verið fjallað um það á Alþingi hvort ákvæði nýrra upplýsingalaga, nr. 140/2012, skyldu takmarka og þrengja aðgang almennings að upplýsingum hjá Ríkisútvarpinu frá því sem gilt hafði samkvæmt ákvæðum eldri upplýsingalaga, þ.m.t. upplýsingum um nöfn umsækjenda um störf. Það sama á við um hvort ætlunin hafi verið að hverfa frá því að hliðstæðar reglur skyldu gilda um aðgang almennings að upplýsingum hjá Ríkisútvarpinu ohf. og gilda um stofnanir ríkisins og þar með fella það alfarið undir þær nýju reglur sem setja átti um lögaðila sem væru að 51% hluta eða meira í eigu hins opinbera. Umboðsmaður minnti á að ef sú hafi verið raunin verði ekki séð að þörf hafi verið á sérákvæði í lögum nr. 23/2013 um að upplýsingalög, nr. 50/1996, giltu um starfsemi Ríkisútvarpsins enda höfðu þá hin nýju upplýsingalög, nr. 140/2012, með umræddu ákvæði um lögaðila verið samþykkt á Alþingi. Í fjórða lagi verði ekki ráðið af lögskýringargögnum með frumvarpi er varð að lögum nr. 72/2019 um breytingu á upplýsingalögum, nr. 140/2012, að sérstaklega hafi þar verið fjallað um að úrskurðarnefnd um upplýsingamál hafi með úrskurði nr. 605/2016 komist að niðurstöðu um rétt til aðgangs að upplýsingum hjá Ríkisútvarpinu á grundvelli nýrri laga með þeim takmörkunum sem almennt gilda um aðra lögaðila eða hvort ákvæðið teljist sérákvæði um gildissvið laganna gagnvart Ríkisútvarpinu ohf.

Mennta- og menningarmálaráðuneyti fór yfir ábendingar umboðsmanns Alþingis og í kjölfarið var ákveðið að semja frumvarp, í samráði við forsætisráðuneytið, þar sem lagt er til að bregðast við ábendingum umboðsmanns Alþingis um gildissvið upplýsingalaga gagnvart Ríkisútvarpinu ohf.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Tilefni lagasetningar er að bregðast við fyrrnefndu bréfi umboðsmanns Alþingis í máli nr. 10319/2019, vegna kvörtunar til embættisins um úrskurð úrskurðarnefndar um upplýsingamál nr. 856/2019 frá 4. desember 2019, þar sem staðfest var ákvörðun Ríkisútvarpsins ohf. um að synja beiðni kvartanda um aðgang að upplýsingum um umsækjendur um starf útvarpsstjóra hjá félaginu.

Markmið með frumvarpinu er að skýra lagaumhverfi Ríkisútvarpsins ohf. varðandi upplýsingarétt almennings. Þegar rekstrarformi Ríkisútvarpsins var breytt árið 2007 áttu almenn ákvæði þágildandi upplýsingalaga áfram að gilda um það og án takmarkana umfram aðra sem féllu undir upplýsingalögin. Fram kemur í athugasemdum með 12. gr. frumvarps sem varð að lögum um Ríkisútvarpið ohf., nr. 6/2007, að í 2. mgr. ákvæðisins komi fram að upplýsingalög, nr. 50/1996, gildi um starfsemi Ríkisútvarpsins ohf. Það sé í samræmi við nefndarálit meiri hluta menntamálanefndar eftir 2. umræðu um frumvarpið sem fram fór á 132. löggjafarþingi þegar samhljóða frumvarp var lagt fram á Alþingi. Í umræðum um frumvarpið innan nefndarinnar og í umræðum á 132. löggjafarþingi var lögð á það þung áhersla að ákvæði upplýsingalaga, nr. 50/1996, giltu um Ríkisútvarpið hf.

Á 140. löggjafarþingi 2011–2012 lagði mennta- og menningarmálaráðherra fram frumvarp til laga um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannaþágu. Í 2. mgr. 18. gr. frumvarpsins var áfram gert ráð fyrir að ákvæði þágildandi upplýsingalaga, nr. 50/1996, ættu að gilda um starfsemi Ríkisútvarpsins. Fram kemur meðal annars fram í athugasemdum með 2. mgr. 18. gr. frumvarpsins að „í ljósi þess að Ríkisútvarpinu væri ætlað að veita útvarpsþjónustu í almannaþágu sem væri í eðli sínu opinber þjónusta var engu að síður talið rétt að upplýsingalög giltu um starfsemi þess þannig að almenningur gæti fengið aðgang að gögnum mála hjá því í samræmi við ákvæði laganna“.

Frumvarpið náði ekki fram að ganga en var endurflutt á 141. löggjafarþingi með óbreyttu ákvæði um upplýsingalögin. Á sama löggjafarþingi var lagt fram frumvarp til nýrra upplýsingalaga og var það samþykkt 21. desember 2012 og tók gildi 1. janúar 2013, án þess að gerðar væru breytingar á frumvarpi til laga um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannabágu til samræmis við nýju upplýsingalögin. Þegar lög um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannabágu, nr. 23/2013, voru samþykkt 13. mars 2013, eftir gildistöku upplýsingalaga, nr. 140/2012, var ákvæði 2. mgr. 18. gr. laganna óbreytt frá því að frumvarp til þeirra laga var lagt fram, þ.e. í ákvæðinu var vísað til eldri upplýsingalaga, nr. 50/1996.

Nýju upplýsingalögin fólu í sér grundvallarbreytingu um að lögin taka almennt til starfsemi lögaðila sem eru að 51% hluta eða meira í eigu hins opinbera, þó með tilteknum takmörkunum sem nánar eru tilgreindar í lögnum, þar á meðal 7. gr. þeirra um starfsmenn. Þar er fjallað um rétt almennings til aðgangs að gögnum um málefni starfsmanna hjá aðilum sem falla undir lögin. Fram kemur að sá réttur taki meðal annars ekki til gagna í málum sem varða umsóknir um starf en síðan eru í ákvæðinu tilgreind tiltekin atriði sem upplýsingarétturinn tekur til, annars vegar þegar um er að ræða opinbera starfsmenn og hins vegar starfsmenn lögaðila sem falla undir lögin. Þessi grundvallarbreyting varð til þess að ekki var skýrt hvort upplýsingaréttur almennings næði til upplýsinga á grundvelli 2. mgr. 7. gr. upplýsingalaga, nr. 140/2012, um starfsmenn Ríkisútvarpsins ohf., eins og það hafði verið í tíð eldri upplýsingalaga eða hvort um réttinn færi skv. 4. mgr. ákvæðisins um lögaðila í opinberri eigu.

Eins og að framan greinir var í frumvarpi sem varð að lögum nr. 23/2013 ekki tekin afstaða til þeirrar grundvallarbreytingar sem gerð var með nýjum upplýsingalögum gagnvart lögaðilum í opinberri eigu og ekki var minnst á annað en að upplýsingalögin gildi um starfsemi Ríkisútvarpsins. Tilvísunin í 2. mgr. 18. gr. laganna þykir því til merkis um að það sé vilji löggjafans að gildandi upplýsingalög gildi um Ríkisútvarpið með sama hætti og þau gerðu áður en rekstrarformi Ríkisútvarpsins var breytt í opinbert hlutafélag, enda hefði tilvísunin annars ekkert sjálfstætt gildi í ljósi 2. mgr. 2. gr. upplýsingalaga, nr. 140/2012.

Með lögum nr. 72/2019, um breytingar á upplýsingalögum nr. 140/2012, var orðalagi 2. mgr. 18. gr. laga nr. 23/2013 breytt á þann hátt að nú vísar ákvæðið ekki lengur til eldri upplýsingalaga nr. 50/1996 heldur orðast ákvæðið svo að „upplýsingalög [gildi] um starfsemi Ríkisútvarpsins“, sbr. 11. tölul. 21. gr. laga nr. 72/2019. Í kafla 3.8 í greinargerð með frumvarpi sem varð að þeim lögum segir:

„Í tilvikum þar sem löggjöf vísar til brottfallinna laga um aðgang að upplýsingum kann að vera hætt á óvissu um rétt borgaranna til aðgangs að upplýsingum hjá hinu opinbera og lögaðilum í opinberri eigu. Ekki virðist hafa reynt á skýringu slíkra tilvísana í réttarframkvæmd fyrr en með úrskurði úrskurðarnefndar um upplýsingamál nr. 605/2016 frá 18. janúar 2016. (...) Úrskurðarnefndin tók fram að eldri upplýsingalög nr. 50/1996 væru fallin úr gildi. Þar að auki væru ekki vísbendingar í lögskýringargögnum að baki lögum nr. 23/2013 um að ætlunin væri sú að eldri upplýsingalög skyldu gilda áfram um Ríkisútvarpið ohf. Því var lagt til grundvallar að tilgreining á númeri eldri upplýsingalaga í lögum um félagið hefði orðið fyrir mistök og komist að niðurstöðu um rétt til aðgangs að umbeðnum upplýsingum á grundvelli nýrra laganna. Samkvæmt framansögðu eru með frumvarpinu lagðar til breytingar á tilvísunum annarra laga til upplýsingalaga, með það að markmiði að slíkar tilvísanir séu réttar og valdi engum vafa, en hér er hins vegar ekki um efnisbreytingu að ræða.“

Markmið lagasetningar er eins og fyrr greinir að skýra lagaumhverfi Ríkisútvarpsins þegar kemur að upplýsingagjöf. Sú ákvörðun að láta ákvæði upplýsingalaga um upplýsingarétt almennings um málefni opinberra starfsmanna ná yfir upplýsingagjöf hjá Ríkisútvarpinu snýr

að því að gæta jafnræðis og veita stjórnslunni aukið aðhald í þeim tilgangi að auka traust almennings á meðferð starfsmannamála hjá Ríkisútvarpinu.

3. Meginefni frumvarpsins.

Lögð er til breyting á 18. gr. laga um Ríkisútvarpið. Lagt er til að ákvæðið feli í sér að um starfsemi Ríkisútvarpsins gildi ákvæði upplýsingalaga um nöfn og starfsheiti umsækjenda um starf, þegar umsóknarfrestur er liðinn, föst launakjör annarra starfsmanna en æðstu stjórnenda, launakjör æðstu stjórnenda, og áherslur og kröfur um árangur í starfi æðstu stjórnenda sem fram koma í ráðningarsamningi eða öðrum gögnum og upplýsingar um menntun þeirra, einnig um starfsmenn Ríkisútvarpsins. Veita skal upplýsingar um viðurlög sem æðstu stjórnendur hafa sætt, þar á meðal vegna áminningar og brottvísana, enda séu ekki liðin meira en fjögur ár frá þeirri ákvörðun sem um ræðir.

Breytingin færir lagaumhverfi Ríkisútvarpsins er varðar upplýsingarétt almennings til samræmis við vilja löggjafans. Eins og áður var rakið stóð ekki til að breyta gildissviði upplýsingalaga að því er snýr að Ríkisútvarpinu þegar ný lög um Ríkisútvarpið og ný upplýsingalög tóku gildi, heldur áttu ákvæði upplýsingalaga, sbr. 1. mgr. 2. gr. upplýsingalaga, nr. 140/2012, áfram að gilda um starfsemi Ríkisútvarpsins líkt og um stjórnvald væri að ræða. Með frumvarpinu er því þeirri óvissu eytt sem umboðsmaður Alþingis rekur í málslokabréfi sínu í máli nr. 10319/2019.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið gefur ekki tilefni til að skoða sérstaklega í samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar. Ekki verður talið að frumvarpið skerði friðhelgi einkalífs starfsmanna Ríkisútvarpsins umfram kröfur sem gerðar eru til slíkrar skerðingar samkvæmt stjórnarskrá og mannréttindasáttmála Evrópu. Í því sambandi er lögð áhersla á að almenningur á rétt til þeirra upplýsinga sem frumvarpið fjallar um varðandi alla opinbera starfsmenn án þess að það hafi verið talið skerða grundvallarréttindi þeirra.

5. Samráð.

Frumvarpið snýst um rétt almennings til upplýsinga og aukið gegnsæi í stjórnslunni. Frumvarpið var unnið í samráði við forsætisráðuneytið og var sett í opið samráð í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is, mál S-240/2020 frá 9. til 18. nóvember 2020. Ein umsögn barst frá Ríkisútvarpinu þar sem gerð er athugasemd við að nái frumvarp þetta fram að ganga munu gilda sérreglur um upplýsingagjöf um Ríkisútvarpið ohf., eitt opinbera hlutafélaga. Það er einnig mat Ríkisútvarpsins að ekki sé víst hvernig eigi að leysa eigi úr ágreiningi sem gæti skapast um túlkun á breytti 18. gr. laganna og að lokum telur Ríkisútvarpið að með því að breyta samþykktum Ríkisútvarpsins hafi verið brugðist við bréfi umboðsmanns Alþingis og því óþarft að breyta lögum.

Tilgangur frumvarpsins er að láta sérreglur gilda um upplýsingagjöf um Ríkisútvarpið eins og ætlun löggjafans var en misfarist hafði við lagasetningu á 141. löggjafarþingi. Áfram er litið til þess að úrskurðarnefnd um upplýsingamál geti leyst úr ágreiningi sem verður um túlkun á 1. gr. frumvarpsins. Þrátt fyrir að samþykktum Ríkisútvarpsins hafi verið breytt er talið að veita þurfi ákvæði þessu lagastoð og að samþykktir Ríkisútvarpsins dugi ekki til.

Fyrirhuguð lagabreyting var kynnt stjórn Ríkisútvarpsins í tengslum við breytingar á samþykktum félagsins.

6. Mat á áhrifum.

Frumvarpið felur í sér skýrari upplýsingarétt almennings er varðar málefni Ríkisútvarpsins og tekur af skarið um að réttur almennings nær til upplýsinga um málefni starfsmanna Ríkisútvarpsins líkt og um starfsmenn stjórnvalda í skilningi upplýsingalaga. Er það til þess fallið að auka gagnsæi í starfsemi Ríkisútvarpsins. Frumvarpið hefur ekki sérstök áhrif að öðru leyti á stjórnslu ríkisins, enda er ekki um grundvallarbreytingu að ræða.

Ríkisútvarpið er þjóðarmiðill og starfrækir fjölmiðlaþjónustu í almannabágu. Það er því augljós ávinningur af því að auka gegnsæi í starfsemi þess og að réttur almennings til aðgangs að upplýsingum um hana sé ríkur.

Verði frumvarpið að lögum mun það hafa áhrif á upplýsingarétt almennings sem og starfsmenn og starfsemi Ríkisútvarpsins.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Við síðari breytingar á lögum um Ríkisútvarpið ohf., eftir að upplýsingalög, nr. 140/2012, tóku gildi, skorti á að tekin væri nægjanlega skýr afstaða til þess að hvaða marki ætlunin var að hverfa frá þeirri upphaflegu stefnumörkun um aðgang almennings að upplýsingum um starfsemi Ríkisútvarpsins ohf. sem mótuð var við setningu laga um Ríkisútvarpið ohf., nr. 6/2007, og fylgt eftir í frumvarpi því sem síðar varð að lögum um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannabágu, nr. 23/2013. Með tillögðum breytingum á 18. gr. er þessum vafa eytt þannig að sambærileg ákvæði og finna má í 2. mgr. 7. gr. upplýsingalaga, eru látin ná yfir starfsmenn Ríkisútvarpsins. Þessi ákvörðun löggjafans um upplýsingarétt almennings, meðal annars birtingu á nöfnum umsækjenda um störf hjá ríkinu byggir á þeim sjónarmiðum um jafnræði, aðhald og til að auka traust á meðferð þessara mála.

Breytingin felur í sér að upplýsingaréttur almennings um málefni starfsmanna Ríkisútvarpsins verður sambærilegur og gagnvart stjórnvöldum. Ríkisútvarpinu verður því, þegar aðrar takmarkanir á upplýsingarétti samkvæmt upplýsingalögunum eiga ekki við, skylt að veita upplýsingar um nöfn og starfsheiti umsækjenda um starf, þegar umsóknarfrestur er liðinn, föst launakjör annarra starfsmanna en æðstu stjórnenda, launakjör æðstu stjórnenda, og áherslur og kröfur um árangur í starfi æðstu stjórnenda sem fram koma í ráðningarsamningi eða öðrum gögnum og upplýsingar um menntun þeirra.

Með þessu er verið að festa í sessi þann skilning sem löggjafinn hafði þegar fyrirkomulag um opinber hlutafélög var lögfest. Gert er ráð fyrir að úrskurðarnefnd um upplýsingamál sem er starfrækt á grundvelli V. kafla upplýsingalaga geti fjallað um túlkun á þessu ákvæði enda er það hlutverk nefndarinnar að leysa úr ágreiningsmálum um aðgang almennings að upplýsingum hjá stjórnvöldum. Einnig má telja að lögskýringar sem eiga við 7. gr. upplýsingalaga eigi líka við um túlkun á 18. gr. laga um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannabágu.

Lagt er til að við bætist tvær nýjar málsgreinar með heimild til að afhenda upplýsingar um viðurlög sem æðstu stjórnendur hafa sætt fjögur undangengin ár. Málsgreinarnar eru samhljóða ákvæðum 3. og 5. mgr. 7. gr. í upplýsingalögum og vísað er til umfjöllunar sem finna má í frumvarpi til þeirra laga, þar sem meðal annars kemur fram að ekki þykir rétt að undanskilja alfarið aðgang almennings að slíkum upplýsingum, enda hvíla á stjórnendum opinberra stofnana ríkari skyldur en almennt gildir um aðra starfsmenn slíkra stofnana.

Vega þarf og meta í hverju tilfelli hvort vegi þyngra hagsmunir almennings af vitneskju um slík viðurlög eða hagsmunir viðkomandi starfsmanna af því að trúnaður ríki um slíkt. Sem dæmi má nefna að ekki verður séð að ríkir almannahagsmunir séu af því að gert sé uppskált um áminningu sem stjórnandi hefur hlotið vegna áfengisneyslu í samanburði við hagsmuni

viðkomandi starfsmanns af því að vera gefinn kostur á því að bæta ráð sitt án þess að eiga á hættu að vera um ókomna tíð stimplaður fyrir slíka háttsemi.

Áréttað er að réttur til upplýsinga skv. 1. og 2. mgr. 18. gr. sé til staðar jafnvel þótt þær sé ekki að finna í gögnum sem tilheyra tilteknu máli. Ef þær upplýsingar sem um ræðir eru fyrir-
liggjandi hjá viðkomandi vinnuveitanda, t.d. í bókhaldi eða annars konar skrá, ber sam-
kvæmt þessu að afhenda þær.

Eftir sem áður mun 4. mgr. 7. gr. upplýsingalaga gilda áfram um Ríkisútvarpið en í ljósi ákvæða frumvarps þessa mun almenningur hafa ríkari rétt til aðgangs en þar er gert ráð fyrir.

Um 2. gr.

Í 2. gr. er kveðið á um gildistöku með hefðbundnum hætti og þarfnast ákvæðið ekki sér-
stakra skýringa.