

ÚRSKURÐUR

Hinn 30. janúar 2023 kvað úrskurðarnefnd um upplýsingamál upp svohljóðandi úrskurð nr. 1123/2023 í máli ÚNU 22050014.

Kæra og málsatvik

Með erindi, dags. 23. maí 2022, kærði Þórður Snær Júlíusson, ritstjóri Heimildarinnar (þá Kjarnans), þá ákvörðun utanríkisráðuneytis að synja beiðni hans um upplýsingar um hversu mörg vegabréf hafi verið gefin út á grunni reglugerðarbreytingar um íslensk vegabréf sem tók gildi í lok apríl 2022 og hvenær þau vegabréf voru gefin út.

Með erindi, dags. 20. maí 2022, synjaði utanríkisráðuneytið beiðni kæranda á þeim grundvelli að ráðuneytið teldi sér ekki fært að svara fyrirspurninni með vísan til 9. og 10. gr. upplýsingalaga, nr. 140/2012.

Í kæru kemur fram að fyrirspurn kæranda sé almenn og í henni sé ekki farið fram á upplýsingar um einka- eða fjárhagsmálefni nokkurs einstaklings, sbr. 9. gr. upplýsingalaga. Spurt hafi verið um tölfræði og tímasetningar. Fjarstæðukennt sé að halda því fram að hægt sé að synja fyrirspurninni á grundvelli 9. gr. laganna. Þá hafi kærandi ekki óskað eftir neinum þeim upplýsingum sem í 10. gr. upplýsingalaga getur, heldur um fjölda útgefinna vegabréfa og hvenær þau voru veitt. Enn fjarstæðukenndara sé að halda því fram að fyrirspurnin stangist á við 10. gr. laganna. Miðað við svör og viðmót ráðuneytisins telji kærandi ljóst að ráðuneytið ætli sér að drepa málinu á dreif og vonast til þess að úrvinnsla úrskurðarnefndarinnar taki það langan tíma að áhugi á málinu sem fréttæfni verði búinn að dvína þegar niðurstaða hennar liggi loks fyrir.

Málsmeðferð

Kæran var kynnt utanríkisráðuneyti með erindi, dags. 25. maí 2022, og ráðuneytinu veittur kostur á að koma á framfæri umsögn um kærana. Jafnframt var þess óskað að ráðuneytið létí úrskurðarnefnd um upplýsingamál í té afrit af þeim gögnum sem kærana lýtur að.

Umsögn ráðuneytisins barst úrskurðarnefndinni hinn 10. júní 2022. Í tölvupósti með umsögninni kom fram að upplýsingar þær sem kærana lyti að hefðu ekki verið teknar saman; þar af leiðandi væru engin gögn til sem lytu beinlínis að kærinni heldur einungis einstök mál sem vörðuðu útgáfu vegabréfa ef sérstakar ástæður væru fyrir hendi.

Í umsögninni kemur fram að í lok apríl hafi í samráði milli dómsmála- og utanríkisráðuneytis, verið gerðar tvær breytingar á gildandi reglugerð um vegabréf, nr. 560/2009. Önnur breytingin, 16. gr. a, feli í sér að utanríkisráðherra geti óskað eftir því að Útlendingastofnun gefi út vegabréf til útlendings ef sérstakar ástæður eru fyrir hendi. Hin breytingin, 16. gr. b, feli í sér að utanríkisráðherra sé heimilt að fela sendiskrifstofum Íslands og kjöræðismönnum að gefa út neyðarvegabréf til útlendings ef sérstakar ástæður eru fyrir hendi og að fengnu samþykki Útlendingastofnunar. Með sérstökum aðstæðum, í skilningi þessara reglugerðarákvæða, séu einkum höfð í huga mannréttinda- og mannúðarsjónarmið. Var það sameiginleg niðurstaða ráðuneytanna að þörf væri á slíku reglugerðarákvæði og hún sett á grundvelli heimilda 11. gr. vegabréfalaga, nr. 136/1998 og 3. mgr. 46. gr. laga um útlendinga, nr. 80/2016.

Afhending umbeðinna upplýsinga, þótt einar og sér lúti þær að tölfræði, gæti sökum umfangs þeirra, tímasetningar og samhengis leitt til óheppilegra getgátna á opinberum vettvangi um útgáfu vegabréfa til útlendinga af sérstökum ástæðum, meðal annars sökum þess að stríð geisar nú í Austur-Evrópu. Ráðuneytið telji hér bæði sanngjarnt og eðlilegt að upplýsingar um útgáfu íslenskra vegabréfa til útlendinga af sérstökum ástæðum fari leynt enda byggist grundvöllur vegabréfanna á mannréttinda- og mannúðarsjónarmiðum. Þá sé ekki hægt að útiloka að opinber getgátnaumfjöllun á grundvelli slíkra tölfræði-upplýsinga gæti valdið tjóni á almannahagsmunum þeim sem eru verndarandlag 10. gr. upplýsingalaga. Þá telji ráðuneytið að með birtingu umbeðinna gagna sé nú höggvið of nærri einkalífsvernd þeirra einstaklinga sem í hlut eiga.

Beri hér að hafa í huga að umræddir einstaklingar kunni að vera í afar viðkvæmri stöðu gagnvart stjórnvöldum í heimalandi sínu, jafnvel þannig að lífi þeirra og heilsu sé ógnað. Íslenskum stjórnvöldum sé því ekki stætt á öðru en að gæta sérstaklega að ríkum hagsmunum einstaklinga í slíkri stöðu og gefa ekki tilefni til opinberrar umfjöllunar sem leitt geti til vitneskju stjórnvalda í heimalandi þeirra í gegnum íslenska fjölmiðla, um dvöl eða búsetu þeirra á Íslandi. Megi hér til fyllingar einkalífsverndarreglu 9. gr. upplýsingalaga vísa til þeirra hættusjónarmiða sem liggja að baki verndarreglum um dulið lögheimili, sbr. ákvæði 7. gr. laga nr. 80/2018 og 12. gr. reglugerðar um lögheimili og aðsetur, nr. 1277/2018.

Inn í síðastgreinda sjónarmiðið, varðandi vernd gagnvart heimalandi útlendinga sem fær útgefið íslenskt vegabréf vegna sérstakra ástæðna, fléttist hagsmunir sem séu verndarandlag 10. gr. upplýsingalaga, sbr. 1., 2. og 3. tölul. ákvæðisins. Þar sé heimilað að takmarka aðgang almennings að gögnum þegar mikilvægir almannahagsmunir krefjast, enda hafi þau að geyma upplýsingar um öryggi ríkisins eða varnarmál, samskipti við önnur ríki eða fjölþjóðastofnanir eða efnahagslega mikilvæga hagsmuni ríkisins. Telur ráðuneytið að hætta sé á því að opinber umfjöllun, á grundvelli þeirra upplýsinga sem synjað var um, myndi vekja athygli erlendra stjórnvalda, sér í lagi stjórnvalda í heimalandi þess erlenda einstaklings sem fær útgefið íslenskt vegabréf af sérstökum ástæðum. Ekki sé hægt að útiloka neikvæð viðbrögð viðkomandi erlendra stjórnvalda, á alþjóðavettvangi, gagnvart íslenskum hagsmunum sem falli undir framangreinda töluliði 10. gr. upplýsingalaga, ef þau frétti af vegabréfaútgáfu til ríkisborgara sem ef til vill hafa flúið landið vegna ógnar sem þau hafa orðið fyrir.

Afhending upplýsinganna sem um ræði gæti þannig haft skaðleg áhrif á tengsl Íslands við önnur ríki sem myndi stofna hagsmunum íslenska ríkisins í hættu. Þá sé ekki hægt að útiloka að umfjöllun um útgáfu íslenskra vegabréfa af sérstökum ástæðum geti haft neikvæð áhrif á tiltrú og trúverðugleika íslenskra vegabréfa. Það sé því mat ráðuneytisins að brýnir almannahagsmunir krefjist þess að upplýsingar um útgáfu vegabréfa á grundvelli 16. gr. a og b í reglugerð nr. 560/2009 verði undanskildar upplýsingarétti almennings.

Með hliðsjón af því hve stuttan tíma framangreindar reglugerðarbreytingar hafi verið í gildi, telur ráðuneytið útilokað að veita aðgang að upplýsingum um beitingu heimildarinnar án þess að eiga á hættu, samhengisins vegna, að veita í raun um leið almenningi aðgang að upplýsingum um einkamálefni einstaklinga sem sanngjarnt er og eðlilegt að leynt fari, sbr. 9. gr. upplýsingalaga. Við túlkun ákvæðisins verði enn fremur að horfa til ákvæðis 2. mgr. 43. gr. stjórnsýslulaga, þar sem fjallað er um þagnarskyldu stjórnvalda. Þar segir að heimilt sé að birta tölfræðiupplýsingar sem byggðar eru á upplýsingum um einkahagsmuni sem háðar eru þagnarskyldu, enda séu persónugreinanlegar upplýsingar ekki veittar og úrtakið það stórt og breytur þannig afmarkaðar að ekki sé hægt að greina um hvaða einstaklinga er að ræða.

Umsögn ráðuneytisins var kynnt kæranda með bréfi, dags. 12. júní 2022, og honum veittur kostur á að koma á framfæri frekari athugasemdum. Í athugasemdum kæranda, dags. 23. júní 2022, segir að það geti ekki talist fullgild rök að vísa til ímyndaðra „óheppilegra getgátna“ sem forsendu fyrir því að synja fjölmiðli í lýðræðisríki aðgengi að tölfraði um úthlutun vegabréfa. Ráðuneytið hafi ekkert fyrir sér í því hvernig farið verði með umræddar upplýsingar og hver umræða um þær geti verið. Í gildi séu lög um fjölmiðla, nr. 38/2011, og fjallar 26. gr. þeirra um lýðræðislegar grunnreglur. Sömu lög skylda fjölmiðla til að setja sér ritstjórnarstefnu sem birt sé á vef Fjölmiðlanefndar. Ávirðingar, sem byggja ekki á neinum lagalegum grunni, um að fjölmiðlar geti unnið þannig úr tölfraðilegu efni að það leiði til „óheppilegra getgátna“ séu ekki rökstuddar með neinum hætti í umsögn ráðuneytisins. Slík vinnubrögð gangi auk þess gegn ákvæðum laga um fjölmiðla. Um sé að ræða fyrirlátt og huglæga forsendu sem úrskurðarnefnd um upplýsingamál geti ekki með nokkru vitrænu móti tekið gilda. Auk þess megi færa sterk rök fyrir því að synjun á afhendingu upplýsinga um þessi mál leiði frekar til „óheppilegra getgátna“ en það að afhenda ábyrgum fjölmiðlum upplýsingar um hvernig stjórnvald nýti heimild sína til útgáfu vegabréfa, og þeir fái fyrir vikið betri upplýsingagrunn til að byggja umfjöllun sína á. Því sé innra ósamræmi í þessari röksemdarfærslu ráðuneytisins.

Hlutverk fjölmiðla í lýðræðisríki sé meðal annars það að veita stjórnvöldum aðhald. Hér sé um að ræða reglugerðarsetningu sem feli í sér stórfellda breytingu á framkvæmd útgáfu vegabréfa, sem færi einum ráðherra nánast geðþóttavald við úthlutun þeirra. Ríkir hagsmunir séu fyrir því að fjölmiðlar og almenningur séu upplýstir um framkvæmdina enda hafi stjórnvöld ekki gefið neitt út um hvernig þessari fordæmalausu heimild sé beitt. Það sé fjarstæðukenndur fyrirláttur og útúrsnúningur að mikilvægum almannahagsmunum sé fórnað og geti haft skaðleg áhrif á tengsl Íslands við önnur ríki, ef önnur lönd frétti af því hvernig heimildinni beitt líkt og ráðuneytið haldi fram. Ef úthlutun vegabréfa á grundvelli nýsettrar reglugerðar ógni öryggi ríkisins eða samskiptum þess við önnur ríki þá sé það úthlutunin sjálf sem ógni því öryggi og samskiptum við önnur ríki, ekki möguleg umfjöllun fjölmiðla um hana. Ef fallist yrði á þá röksemdarfærslu ráðuneytisins að möguleg neikvæð umfjöllun geti skapast, fái fjölmiðlar upplýsingar um það hvernig ráðherra beittir valdi sínu, myndu fjölmiðlar sennilega aldrei fá neinar slíkar upplýsingar framar.

Sú forsenda, að ráðuneytið telji að með birtingu umbeðinna gagna sé höggvið of nærri einkalífsvernd þeirra einstaklinga sem í hlut eiga, eigi ekki við hvað varði gagnabeiðni kæranda. Óskað hafi verið eftir ópersónugreinanlegum upplýsingum. Ekki sé beðið um aðgengi að gögnum um einka- eða fjárhagsmálefni einstaklinga né um lögheimili nokkurs. Loks telur kærandi mikilvægt að úrskurðarnefndin meti málið heildstætt. Hér sé ráðuneyti að fá nær algjört vald til að úthluta íslenskum vegabréfum með reglugerðarsetningu. Engin umræða um þessa stefnubreytingu við úthlutun vegabréfa hafi farið fram á Alþingi og ekki verði séð á fundargerðum ríkisstjórnar að hún hafi verið til umræðu þar. Almenningur hafi engar upplýsingar um hvers vegna það þótti nauðsynlegt að setja reglugerðina. Allt um ákvörðun um setningu umræddrar reglugerðar bendi til þess að hún hafi verið tekin bak við luktar dyr og enga skýringar hafi verið gefnar á nauðsyn hennar. Hér reyni á aðhaldshlutverk fjölmiðla við að krefjast svara. Brýn nauðsyn sé fyrir því að ráðuneytið upplýsi almenning eins mikið og kostur er um beitingu heimildarinnar til að úthluta vegabréfum á grundvelli reglugerðarinnar. Birting á tölfraði um fjölda úthlutaðra vegabréfa sé lágmarkskrafa.

Úrskurðarnefnd um upplýsingamál og utanríkisráðuneyti áttu fund hinn 17. janúar 2023 í tilefni af erindi nefndarinnar til ráðuneytisins, dags. 11. janúar sama ár, þar sem óskað var eftir viðbótarskýringum um tiltekin atriði í tilefni af umsögn ráðuneytisins til nefndarinnar.

Niðurstaða

1.

Í máli þessu er deilt um rétt kæranda til aðgangs að upplýsingum um það hversu mörg vegabréf hafi verið gefin út á grundvelli breytingar á reglugerð um vegabréf og hvenær útgáfan hafi átt sér stað. Utanríkisráðuneyti vísar til þess að upplýsingarnar hafi ekki verið teknar saman og liggi því ekki fyrir í skilningi upplýsingalaga. Þá sé ljóst að upplýsingarnar varði einkahagsmuni þeirra sem hafi fengið útgefið vegabréf á grundvelli heimildarinnar, sem sanngjarnt sé og eðlilegt að fari leynt, sem og mikilvæga almannahagsmuni, sem hætta er á að verði raskað ef upplýsingarnar komist á vitorð almennings.

2.

Réttur til aðgangs að gögnum samkvæmt upplýsingalögum, nr. 140/2012, nær aðeins til fyrirbyggjandi gagna, sbr. 1. mgr. 5. gr. laganna. Í athugasemdum við 5. gr. í frumvarpi því sem varð að gildandi upplýsingalögum er tekið fram að orðin „fyrirbyggjandi gögn“ beri m.a. að skilja sem svo að réttur til aðgangs að gögnum hjá stjórnvöldum nái aðeins til þeirra gagna sem til eru og fyrir liggi á þeim tímapunkti þegar beiðni um aðgang sé sett fram og í þeirri mynd sem þau séu á þeim tíma. Þeim sem falla undir lögin sé því ekki skylt á grundvelli laganna að útbúa ný skjöl eða önnur gögn, sbr. 3. málsl. 1. mgr. 5. gr. laganna.

Ráðuneytið hefur vísað til þess að upplýsingar þær sem óskað er eftir hafi ekki verið teknar saman og liggi því ekki fyrir. Úrskurðarnefndin hefur ekki forsendur til að draga þá staðhæfingu ráðuneytisins í efa. Þá telur nefndin að ráðuneytinu sé óskilt samkvæmt upplýsingalögum að taka upplýsingarnar saman fyrir kæranda.

Hins vegar er það svo að þegar beiðni nær samkvæmt efni sínu til upplýsinga sem nauðsynlegt er að vinna upp úr fyrirbyggjandi gögnum er ekki sjálfgefið að unnt sé að synja beiðninni á grundvelli 3. málsl. 1. mgr. 5. gr. heldur ber stjórnvaldi að kanna hvort beiðandi óski aðgangs að gögnunum svo hann geti eftir atvikum tekið upplýsingarnar saman sjálfur, sbr. 7. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, og 3. mgr. 15. gr. upplýsingalaga, sbr. t.d. úrskurði úrskurðarnefndar um upplýsingamál nr. 884/2020, 919/2020 og 972/2021. Í þessu máli var það ekki gert, enda er það afstaða ráðuneytisins að takmörkunarákvæði 9. og 10. gr. upplýsingalaga eigi við um gögnin. Í samræmi við niðurstöðu nefndarinnar að umbeðnar tölfraðiupplýsingar liggi ekki fyrir mun nefndin taka afstöðu til þess hvort kærandi eigi rétt til aðgangs að þeim fyrirbyggjandi gögnum, sem hafa að geyma þær upplýsingar sem kærandi hefur óskað eftir.

3.

Til stuðnings synjun á beiðni kæranda hefur ráðuneytið vísað til þess að einstaklingar sem hafi fengið útgefið vegabréf á grundvelli reglugerðarbreytingarinnar kunni að vera í viðkvæmri stöðu gagnvart stjórnvöldum í heimalandi sínu. Við það fléttist mikilvægir almannahagsmunir sem séu verndarandlag 1.–3. tölul. 10. gr. upplýsingalaga.

Úrskurðarnefndin tekur fyrst til skoðunar 2. tölul. ákvæðisins, en þar segir að heimilt sé að takmarka aðgang almennings að gögnum þegar mikilvægir almannahagsmunir krefjast, enda hafi þau að geyma upplýsingar um samskipti við önnur ríki eða fjölþjóðastofnanir. Í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi því sem varð að upplýsingalögum kemur fram að með orðalaginu „þegar mikilvægir almannahagsmunir krefjast“ sé vísað til þess að beiðni um upplýsingar verði ekki synjað, hvorki í heild né að hluta, nema aðgangur almennings að upplýsingum muni skaða einhverja af þeim almannahagsmunum sem tilgreindir eru í 10. gr. laganna.

Þá segir að ákvæðið eigi við um pólitísk, viðskiptaleg eða annars konar samskipti íslenska ríkisins við erlend ríki. Þeir hagsmunir sem ákvæðið eigi að vernda séu m.a. góð samskipti og gagnkvæmt traust í skiptum við önnur ríki. Beiðni um aðgang að slíkum samskiptum verði ekki synjað nema hætta sé á tjóni af þeim sökum. Í ljósi þess að oft sé um veigamikla hagsmuni að ræða sé ljóst að varfærni sé eðlileg við skýringu á ákvæðinu.

Í úrskurðarframskýringu úrskurðarnefndar um upplýsingamál hefur við mat á því hvort kærða hafi verið heimilt að takmarka aðgang að gögnum á grundvelli 2. tölul. 10. gr. upplýsingalaga verið litið til þess hvort upplýsingar um samskipti við önnur ríki eða fjölþjóðastofnanir snúi að viðkvæmum málefnum, samskiptaleiðum sem hætta er á að lokist ef upplýsingar sem þaðan berast yrðu á almannavitorði, eða öðrum atriðum sem þykja raunverulega geta leitt til þess að traust erlendra stjórnvalda eða alþjóðastofnana á íslenskum stjórnvöldum glatist. Þá er enn fremur rétt að hafa í huga þau sjónarmið sem vitnað er til í athugasemdum við ákvæðið um að gæta beri varfærni við skýringu á ákvæðinu í ljósi þess hversu oft væri um veigamikla hagsmuni að ræða. Ákvæðið verður hins vegar ekki túlkað svo rúmt að stjórnvöld geti, með vísan til mikilvægis trúnaðar, takmarkað aðgang að öllum gögnum er varða samskipti við önnur ríki eða fjölþjóðastofnanir án atviksbundins mats, sbr. t.d. úrskurði nefndarinnar nr. 1048/2021, 1037/2021 og 898/2020. Önnur niðurstaða myndi leiða til þess að skilyrðið um almannahagsmuni væri þá í reynd þýðingarlaust.

Ráðuneytið vísar til þess í umsögn til úrskurðarnefndarinnar að ef upplýsingarnar kæmst á vitorð erlendra stjórnvalda, sér í lagi stjórnvalda í heimalandi þess erlenda einstaklings sem fær útgefið íslenskt vegabréf af sérstökum ástæðum, gæti það haft skaðleg áhrif á tengsl Íslands við önnur ríki, sem myndi raska þeim almannahagsmunum sem eru verndarandlag 10. gr. upplýsingalaga. Þá gæti afhending upplýsinganna einnig haft áhrif á tiltrú og trúverðugleika íslenskra vegabréfa. Loks kom ráðuneytið á framfæri viðbótarskýringum á fundi með úrskurðarnefndinni til fyllingar framangreindum sjónarmiðum.

Úrskurðarnefnd um upplýsingamál hefur farið yfir þau gögn sem innihalda þær upplýsingar sem kærandi hefur óskað eftir, með hliðsjón af framangreindum sjónarmiðum. Nefndin telur ótvírætt að gögnin falli undir ákvæði 2. tölul. 10. gr. laganna. Þá telur nefndin að ráðuneytið hafi framkvæmt það hagsmunamat sem áskilið er að fari fram samkvæmt 10. gr. með hliðsjón af innihaldi gagnanna. Úrskurðarnefndin fellst á það mat ráðuneytisins að ef gögnin yrðu afhent kynni það að leiða til þess að traust erlendra stjórnvalda á íslenskum stjórnvöldum glataðist og þannig raska mikilvægum almannahagsmunum sem ákvæðinu er ætlað að vernda. Með hliðsjón af framangreindu auk þess sem segir í athugasemdum við 2. tölul. 10. gr. um að varfærni sé eðlileg við skýringu á ákvæðinu, telur úrskurðarnefndin að ráðuneytinu sé heimilt að takmarka aðgang að gögnunum. Verður ákvörðun ráðuneytisins því staðfest.

Með hliðsjón af eðli gagnanna telur úrskurðarnefndin að ekki komi til álita að leggja fyrir ráðuneytið að veita aðgang að þeim að hluta, sbr. 3. mgr. 5. gr. upplýsingalaga.

Úrskurðarnefndin vekur athygli ráðuneytisins á því að í hinni kærðu ákvörðun var ekki tekin afstaða til aukins aðgangs, en samkvæmt 2. mgr. 11. gr. upplýsingalaga er skylt að gera það þegar synjun er byggð á 10. gr. laganna.

Úrskurðarorð

Staðfest er ákvörðun utanríkisráðuneytis, dags. 20. maí 2022, að synja Þórði Snæ Júlíussyni um aðgang að upplýsingum um útgáfu vegabréfa.



Hafsteinn Þór Hauksson
formaður



Kjartan Bjarni Björgvinsson



Sigríður Árnadóttir