

Úrskurður

Hinn 11. september 2017 kvað úrskurðarnefnd um upplýsingamál upp svohljóðandi úrskurð nr. 704/2017 í máli ÚNU 17060007.

Kæra og málsatvik

Með erindi, dags. 26. júní 2017, kærði Alma Ómarsdóttir, fréttamaður Ríkisútvarpsins, ákvörðun dómsmálaráðuneytisins um að synja beiðni um aðgang að gögnum samkvæmt upplýsingalögum nr. 140/2012. Með beiðni kæranda, dags. 16. júní 2016, var farið fram á aðgang að afritum af gögnum sem Robert Downey, áður Róbert Árni Hreiðarsson, lagði fram með beiðni um uppreist æru. Ráðuneytið synjaði beiðninni með tölvupósti og í meðfylgjandi rökstuðningi var meðal annars vísað til þess að viðkvæmar persónuupplýsingar samkvæmt lögum um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga nr. 77/2000 væru allar undanþegnar aðgangi almennings samkvæmt 9. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012. Ráðuneytið afhendi því ekki gögn er varði einstakar umsóknir um uppreist æru. Þá sé það mat ráðuneytisins að því sé ekki heimilt að birta nöfn þeirra einstaklinga sem hafa vottað góða hegðun einstakra umsækjenda um uppreist æru á grundvelli 9. gr. upplýsingalaga.

Málsmeðferð

Kæran var kynnt dómsmálaráðuneyti með bréfi, dags. 3. júlí 2017, og veittur kostur á að koma á framfæri umsögn um hana. Jafnframt var óskað eftir afriti af þeim gögnum sem hún lýtur að. Umsögnin barst þann 13. júlí 2017. Þar kemur meðal annars fram að skilyrði fyrir að veita uppreist æru sé að finna í 85. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Ráðuneytið hafi birt fréttatilkynningu um málið á vef sínum þann 22. júní 2017. Að mati dómsmálaráðuneytisins hafa öll gögnin að geyma viðkvæmar persónulegar upplýsingar, sbr. 8. tl. 2. gr. laga um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga nr. 77/2000. Þessar upplýsingar falli jafnframt undir 9. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012. Með vísan til athugasemda við síðarnefnda ákvæðið í greinargerð með frumvarpi til upplýsingalaga séu umbeðin gögn upplýsingar um einkamálefni sem sanngjarnt sé og eðlilegt að trúnaður ríki um. Jafnframt vísar ráðuneytið til þess að samþykki Roberts Downey liggja ekki fyrir vegna afhendingar gagnanna.

Umsögn dómsmálaráðuneytis var kynnt kæranda með bréfi, dags. 14. júlí 2017, og veittur kostur á að koma á framfæri frekari athugasemdum. Þær bárust þann 22. ágúst 2017. Í athugasemdunum er m.a. tekið fram að samkvæmt 85. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 sé umsækjanda um uppreist æru skylt að færa sönnur á góða hegðun frá því að refsing fyrir brot var að fullu úttekin. Til staðfestingar á því skilyrði hafi ráðuneytið í fyrsta lagi byggt á upplýsingum úr sakaskrá, í öðru lagi upplýsingum úr málaskrá lögreglu og í þriðja lagi umsögnum a.m.k. tveggja umsagnaraðila til frekari staðfestingar á því að hegðun einstaklingsins hafi verið góð á tímabilinu. Þær upplýsingar sem kærandi óski eftir varði eingöngu þriðja atriðið, þ.e. aðgang að umsögnum sem afhentar voru ráðuneytinu til frekari staðfestingar á hegðun einstaklingsins ásamt þeim skjölum sem ráðuneytið hefur sjálft útbúið við afgreiðslu umsóknarinnar.

Kærandi gerir athugasemdir við rökstuðning dómsmálaráðuneytisins fyrir því að óheimilt sé að afhenda upplýsingarnar með vísan til 9. gr. upplýsingalaga. Ekki komi skýrt fram í málatilbúnaði ráðuneytisins einkahagsmuni hverra sé verið að vernda, þ.e. hvort átt sé við einstaklinginn sem fékk uppreist æru eða umsagnaraðilana sjálfa. Þá mótmælir kærandi því að upplýsingarnar teljist til viðkvæmra persónuupplýsinga í skilningi laga um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga nr. 77/2000. Kærandi segist eiga erfitt með að henda reiður á því hvernig umsagnir umsagnaraðila um góða hegðun einstaklings, sem fengið hefur uppreist æru,

ÚRSKURÐARNEFND UM UPPLÝSINGAMÁL

geti talist einkamálefni þeirra sem hlut eiga að máli þegar slík umsögn sé þáttur í að uppfylla lagaáskilnað 85. gr. almennra hegningarlaga. Sama eigi raunar við um önnur skjöl sem ráðuneytið hafi sjálft útbúið við afgreiðslu umsóknarinnar. Kærandi telur að í þessu samhengi, þ.m.t. við framkvæmd hvers konar hagsmunamats, verði ekki horft fram hjá markmiðum upplýsingalaga, svo sem að auka möguleika almennings til þátttöku í lýðræðissamfélagi, aðhald fjölmiðla og almennings að stjórnvöldum, möguleika fjölmiðla til miðlunar upplýsinga um opinber málefni og traust almennings á stjórnsýslunni, sbr. 1. gr. laganna. Þessi atriði eigi sér beina skírskotun í því máli sem hér um ræði, líkt og opinber umræða hafi borið glöggt með sér.

Auk þess gerir kærandi athugasemd við tilvísun dómsmálaráðuneytisins til úrskurðar Persónuverndar í máli nr. 2014/911. Þar hafi það verið mat Persónuverndar að yfirlýsing um stuðning við tiltekinn framboðslista til kosninga til sveitarstjórna fæli í sér upplýsingar um stjórnmalaskoðanir og innihaldi þar af leiðandi viðkvæmar persónuupplýsingar í skilningi alíðar 8. tl. 2. gr. laga um persónuvernd. Þær upplýsingar sem hér um ræði heyri ekki undir neinn staflíða 8. tl. 2. gr. laganna og fordæmisgildi úrskurðarins sé því ekkert.

Þá gerir kærandi athugasemdir við tilvísun ráðuneytisins til úrskurðar úrskurðarnefndar um upplýsingamál nr. 16/1997. Þar hafi það verið niðurstaða úrskurðarnefndarinnar að þrátt fyrir að upplýsingar um sakaferil og heilsuhagi væru upplýsingar um einkamálefni sem sanngjarnt væri og eðlilegt að færu leynt, sbr. 5. gr. þágildandi upplýsingalaga nr. 50/1996, félli umfjöllun um náðunarbeiðni og afgreiðsla á henni að öðru leyti ekki undir undantekningarreglu laganna. Hafi dómsmálaráðuneytinu verið gert skylt að veita kæranda aðgang að gögnum sem vörðuðu náðunarbeiðnina og afgreiðslu hennar.

Með bréfum, dags. 19. júlí 2017, var óskað eftir því að einstaklingar sem koma fyrir í umbeðnum gögnum létu í ljós afstöðu sína til þess að gögnin verði gerð opinber. Með erindum, dags. 21. og 24. júlí 2017, lögðust þeir allir gegn því að aðgangur verði veittur að gögnunum.

Niðurstaða

1.

Í máli þessu er deilt um rétt kæranda, sem er starfsmaður fjölmiðils, til aðgangs að gögnum í vörslum dómsmálaráðuneytis um ákvörðun þess um að veita einstaklingi uppreist æru. Nánar tiltekið laut beiðni kæranda að gögnum sem einstaklingurinn lagði fram með umsókn sinni.

Í athugasemdum kæranda við umsögn dómsmálaráðuneytisins til úrskurðarnefndarinnar kemur fram að kærandi fari einnig fram á aðgang að þeim skjölum sem ráðuneytið útbjó sjálft við afgreiðslu umsóknarinnar. Þar sem ekki má ráða af beiðni kæranda að óskað hafi verið annarra gagna en þeirra sem einstaklingurinn lagði fram með umsókn sinni, verður í máli þessu aðeins leyst úr rétti kæranda til aðgangs að þeim gögnum, enda tekur synjun ráðuneytisins einungis til þeirra, sbr. 1. mgr. 20. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012.

Gögnin sem mál þetta lýtur að eru umsókn um uppreist æru til innanríkisráðherra og forseta Íslands, ásamt bréfi Fangelsismálastofnunar um veitingu reynslulausnar, dags. 7. desember 2010, og vottorði þriggja nafngreindra einstaklinga um hegðun umsækjanda sem fylgdu umsókninni, dags. 4., 7. og 17. september 2014.

Synjun dómsmálaráðuneytisins er eins og áður segir byggð á því að umbeðin gögn séu undanþegin upplýsingarétti almennings samkvæmt 9. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012. Þar

ÚRSKURÐARNEFND UM UPPLÝSINGAMÁL

sem ekki verður séð að sérstök lagaákvæði um þagnarskyldu taki til mála sem varða uppreist æru verður að taka afstöðu til synjunar ráðuneytisins á grundvelli 9. gr. upplýsingalaga en í fyrri málslið ákvæðisins segir orðrétt:

„Óheimilt er 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.“

Af hálfu dómsmálaráðuneytis hefur komið fram að ekki liggi fyrir samþykki þess sem sótti um uppreist æru fyrir því að gögnin verði gerð aðgengileg almenningi. Hins vegar verður ekki ráðið af gögnum málsins að ráðuneytið hafi óskað afstöðu hans áður en hin kærða ákvörðun var tekin. Upplýsingalög nr. 140/2012 gera ráð fyrir því að áður en ákvörðun er tekin um aðgang að gögnum sem geta varðað einkahagsmuni geti stjórnvald skorað á þann sem upplýsingarnar varða að upplýsa hvort hann telji að þær eigi að fara leynt, sbr. 2. mgr. 17. gr. laganna. Þrátt fyrir þennan annmarka á meðferð beiðni kæranda þykja ekki efni til að ógilda hina kærðu ákvörðun, enda hefur úrskurðarnefndin bæði veitt þeim einstaklingi sem lagði fram umsókn um uppreist æru, svo og þeim einstaklingum sem létu í té vottorð í tengslum við þá umsókn, tækifæri til að lýsa afstöðu sinni.

Fyrir liggur að hvorki einstaklingurinn sem umbeðin gögn varða, né þeir sem létu vottorð um hann af hendi, veita samþykki sitt fyrir því að gögnin verði gerð opinber. Af þeim sökum þarf að leggja mat á það hvort upplýsingarnar sem fram koma í gögnunum séu þess eðlis að þær séu undanþegnar upplýsingarétti á grundvelli 9. gr. upplýsingalaga, þ.e. hvort þær hafi að geyma upplýsingar um einkamálefni einstaklinga sem sanngjarnt sé og eðlilegt að leynt fari. Í því sambandi verður eftir atvikum að taka afstöðu til þess hvort slíkar upplýsingar sé aðeins að finna í hluta gagns, þannig að rétt sé að veita aðgang að þeim hluta gagnsins sem ekki hefur að geyma upplýsingar sem falla undir 9. gr. laganna, sbr. 3. mgr. 5. gr. upplýsingalaga.

Í ákvæði 9. gr. upplýsingalaga eru ekki tilgreind þau sjónarmið sem líta ber til við mat á því hvort upplýsingar falli undir ákvæðið. Ákvæðið felur hins vegar í sér undanþágu frá meginreglu 5. gr. upplýsingalaga um aðgang almennings að gögnum og ber því að skýra þröngt eins og fram kemur í almennum athugasemdum við frumvarp það sem varð að upplýsingalögum nr. 140/2012. Þar er þó jafnframt tekið fram að ákvæði laganna séu almennt orðuð og áfram sé því nokkurt svigrúm til að móta þau nánar í framkvæmd.

Um skýringu 9. gr. er síðan nánar fjallað í sérstökum athugasemdum við ákvæðið í frumvarpinu en þar er ákvæðinu lýst sem nokkurs konar vísireglu um það hvenær rétt sé að halda leyndum upplýsingum um einkahagsmuni. Er þar jafnframt rakið að augljóst sé að óheftur aðgangur almennings að öllum gögnum sem falli undir upplýsingalög kunni að rjúfa friðhelgi manna. Þar er þó um leið tekið sérstaklega fram að það myndi takmarka upplýsingaréttinn mjög ef allar upplýsingar sem snertu einkahagsmuni einstaklinga væru undanþegnar. Auk þess kemur fram í athugasemdunum að ekki hafi þótt ástæða til að víkja frá þeirri stefnu sem mótuð hafi verið með þágildandi upplýsingalögum nr. 50/1996, enda kynni annað að ganga gegn stjórnarskrárvörðum rétti manna til einkalífs.

Um mat stjórnvalda samkvæmt 9. gr. segir síðan í athugasemdunum:

„Stjórnvaldi, eða öðrum aðila sem ákvörðun tekur á grundvelli laganna, er með öðrum orðum ætlað að vega og meta umbeðin gögn með tilliti til þess hvort upplýsingar sem þau hafa að geyma séu þess eðlis að rétt sé að undanþiggja þær aðgangi almennings. Við það mat verður

ÚRSKURÐARNEFND UM UPPLÝSINGAMÁL

að taka mið af því hvort upplýsingarnar séu samkvæmt almennum sjónarmiðum svo viðkvæmar að þær eigi ekkert erindi við allan þorra manna.“

Í framhaldinu er síðan vikið að því hvernig stjórnvöldum beri að meta umrædd sjónarmið en í athugasemdunum segir svo um það atriði:

„Erfitt er að tilgreina nákvæmlega þau sjónarmið sem stjórnvaldi er rétt að leggja til grundvallar við mat á því hvaða einkamálefni einstaklinga eru þannig vaxin að þau réttlæti undanþágu frá upplýsingarétti í hverju tilviki. Oft koma sérstakar reglur um þagnarskyldu í veg fyrir að aðgang megi veita að upplýsingum. Þegar þeim reglum sleppir má hafa í huga ýmis lagaákvæði sem sett hafa verið í sama augnamiði. Þannig er engum vafa undirorpið að viðkvæmar persónuupplýsingar samkvæmt lögum um persónuvernd eru allar undanþegnar aðgangi almennings samkvæmt 9. gr. Þar má t.d. nefna upplýsingar um litarhátt, kynþátt, stjórnsmálaskoðanir og trúarbrögð, upplýsingar um hvort maður hafi verið grunaður, ákærður eða dæmdur fyrir refsiverðan verknað, upplýsingar um kynlíf manna og heilsuhagi, lyfja-, áfengis- og vímuefnanotkun, svo og upplýsingar um félagsleg vandamál. Aðrar upplýsingar sem geta talist viðkvæmar samkvæmt almennum viðmiðum í íslenskum rétti kunna einnig að falla undir ákvæðið þótt þær teljist ekki viðkvæmar persónuupplýsingar samkvæmt persónuverndarlögum. Hér undir geta til að mynda fallið upplýsingar um fjármál einstaklinga og upplýsingar sem lúta beinlínis að öryggi þeirra.“

Þá er enn fremur tiltekið í athugasemdum við ákvæði 9. gr. að „undir 9. gr. [geti] fallið upplýsingar um hvort tiltekið mál er snertir ákveðinn einstakling sé eða hafi verið til meðferðar.“ Dæmi um slík tilvik væru „t.d. upplýsingar um það hvort tiltekinn einstaklingur hafi lagt fram umsókn um leyfi til að ættleiða barn, umsókn um fjárhagsaðstoð frá félagsmálastofnun eða umsókn um fóstureyðingu.“

2.

Eins og áður er rakið eru þau gögn sem mál þetta lýtur að umsókn Roberts Downey um uppreist æru til innanríkisráðherra og forseta Íslands, dags. 17. september 2014, og bréf hans, dags. 8. apríl 2016, þar sem umsóknin er ítrekuð. Auk þess er um að ræða bréf Fangelsismálastofnunar um veitingu reynslulausnar, dags. 7. desember 2010, og vottorð þriggja nafngreindra einstaklinga um hegðun umsækjanda, dags. 4., 7. og 17. september 2014 sem öll fylgdu umsókninni.

Þegar tekin er afstaða til þess hvort umrædd gögn hafi að geyma upplýsingar sem sanngjarnt er og eðlilegt að leynt fari samkvæmt 9. gr. upplýsingalaga verður samkvæmt því sem að framan er rakið að leggja á það mat hvort upplýsingarnar séu eftir almennum sjónarmiðum svo viðkvæmar að þær eigi ekkert erindi við allan þorra manna. Í því sambandi er vísað til þess í lögskýringargögnum að upplýsingar sem skilgreindar hafa verið sem viðkvæmar persónuupplýsingar samkvæmt lögum nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, falli undir upplýsingar sem óheimilt sé að veita aðgang að samkvæmt 9. gr. upplýsingalaga. Er þá meðal annars vikið sérstaklega að upplýsingum um hvort maður hafi verið grunaður, ákærður eða dæmdur fyrir refsiverðan verknað.

Ljóst er að með erindi því sem Robert Downey beindi til innanríkisráðherra og forseta Íslands 17. september leitaði hann eftir uppreist æru á grundvelli 3. mgr. 85. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940.

ÚRSKURÐARNEFND UM UPPLÝSINGAMÁL

Um skilyrði fyrir uppreist æru manns er fjallað í 84. gr. og 85. gr. sömu laga en í 84. gr. segir svo:

„Nú hefur maður hlotið í fyrsta sinn refsisdóm fyrir brot, sem hefur skerðing borgararéttinda í för með sér, og refsing fer ekki fram úr 1 árs fangelsi þá nýtur hann að liðnum 5 árum frá því að refsing er að fullu úttekin, fyrnd eða uppgefin, allra réttinda, sem fást með uppreist á æru, enda hafi hann ekki sætt ákæru á þeim tíma fyrir brot, sem þyngri hegning liggur við en sektir.“

Í ákvæði 85. gr. er síðan fjallað um það við hvaða aðstæður þeim sem hefur hlotið lengri en 1 árs fangelsisdóm er unnt að sækja um uppreist æru en ákvæðið er svohljóðandi:

„Þegar liðin eru 2 ár af fresti þeim, sem í síðari málsgrein 84. gr. getur, og að fullnægðum öðrum skilyrðum, sem þar eru sett, getur forseti, ef dómfelldi hefur hegðað sér vel á þessu tímabili, veitt honum uppreist æru.

Forseti getur og veitt manni uppreist æru, þegar að minnsta kosti 5 ár eru liðin frá því að refsing hans er að fullu úttekin, fyrnd eða gefin upp, enda færi umsækjandi sönnur, sem gildar séu metnar, á það, að hegðun hans hafi verið góð umræddan tíma.

Þegar sérstaklega stendur á, má veita uppreist æru, þó að refsitími sé svo langur sem í 2. mgr. segir, enda þótt ekki sé liðinn lengri tími en til er skilinn í 1. mgr.“

Ákvæði 3. mgr. 85. gr. var leitt í hegningarlög nr. 19/1940 með 1. gr. laga nr. 36/1944. Í athugasemdum í greinargerð sem fylgdi frumvarpi til laga nr. 36/1944 er lagabreytingin rökstudd með þeim hætti að svo geti staðið á, „að tvímælis orki í álit almennings“, hvort svipta beri mann réttindum samkvæmt 68. gr. alm. hegningarlaga óafturkallanlega í 5 ár“ samkvæmt 2. mgr. 85. gr. sömu laga, enda þótt hann hafi hegðað sér óaðfinnanlega eftir afplánun refsingar í full 2 ár, eins og tilskilið sé til uppreistar æru í 1. mgr. 85. gr. laganna. Af þeim sökum sé rétt að innleiða heimild til uppreist æru eftir skemmri tíma en 5 ár samkvæmt 2. mgr. 85. gr. Í athugasemdunum segir síðan að beiting slíkrar heimildar myndi „einkum koma til greina um svonefnd pólitísk brot og brot gegn valdstjórn, sem almennur virðist líta talsvert öðruvísi á en t.d. auðgunarbrot, peningafals, brot gegn lífi manna og líkama o.s.frv.“ en „auðvitað [verði] að meta ástæður hverju sinni og beita heimildinni með allri varúð“ (Alpt. 1943, A-deild, bls. 317).

Samkvæmt ákvæði 85. gr. almennra hegningarlaga er forseta Íslands, sem að formi til er æðsti embættismaður ríkisins, falið það vald að veita uppreist æru. Það leiðir hins vegar af fastmótaðri stjórnskipunarvenju að ráðherrar eru í reynd æðstu handhafar framkvæmdarvalds. Eiga þeir frumkvæði að því að framkvæma vald forseta, sbr. 13. gr. stjórnarskrárinnar, og bera að lögum sérstaka ábyrgð samkvæmt 14. gr. hennar á þeim stjórnarframkvæmdum sem heyra undir ráðuneyti þeirra. Samkvæmt e.-lið 11. töluliðar 4. gr. forsetaúrskurðar um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands nr. 71/2013 fór innanríkisráðuneytið með mál sem vörðuðu uppreist æru þann 6. september 2016, daginn sem Roberti Downey var veitt uppreist æru.

Af gögnum málsins verður ráðið að innanríkisráðherra veitti Roberti Downey uppreist æru á grundvelli 3. mgr. 85. gr. almennra hegningarlaga. Af orðalagi ákvæðisins verður ráðið að ráðherra geti, þegar sérstaklega stendur á, vikið frá þeirri meginreglu sem sett er í 2. mgr. 85.

ÚRSKURÐARNEFND UM UPPLÝSINGAMÁL

gr. um að ekki sé unnt að veita uppreist æru fyrr en 5 ár eru liðin frá því að refsing hans er að fullu úttekin, fyrnd eða gefin upp, ef a.m.k. tvö ár eru liðin frá sama tímamarki.

Samkvæmt 2. mgr. 238. gr. almennra hegningarlaga hefur ákvörðun um uppreist æru þau réttaráhrif í för með sér að ekki er heimilt að bera mann sem sætt hefur refsidómi fyrir einhvern verknað, en síðar öðlast uppreist æru, framar þeim sökum, og leysir sönnun því ekki undan refsingu, er svo stendur á. Um réttaráhrifuppreistar æru er enn fremur fjallað í ýmsum öðrum lagaákvæðum, m.a. í 4. og 5. gr. laga nr. 24/2000, um kosningar til Alþingis. Þannig er í 4. gr. þeirra laga sett það almenna skilyrði fyrir kjörgengi til Alþingis að viðkomandi hafi óflekkað mannorð. Samkvæmt 5. gr. sömu laga telst hins vegar enginn hafa óflekkað mannorð sem er sekur eftir dómi um verk sem er svívirðilegt að almenningsáliti „nema hann hafi fengið uppreist æru sinnar“.

Ljóst er að framangreind ákvæði 4. og 5. gr. laga nr. 24/2000 fela í sér nánari skilgreiningu á því almenna skilyrði sem sett er fyrir kjörgengi til Alþingis í 34. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944. Er þar kveðið á um að kjörgengur við kosningar til Alþingis sé hver sá ríkisborgari sem kosningarrétt á til þeirra og hefur óflekkað mannorð. Samsvarandi skilyrði og í ákvæðum 4. og 5. gr. laga nr. 24/2000 eru enn fremur sett fyrir kjörgengi einstaklinga til sveitarstjórna, sbr. 2. og 3. gr. laga nr. 5/1998, um kosningar til sveitarstjórna.

Af því leiðir að uppreist æru er í reynd skilyrði fyrir því að einstaklingur sem hefur verið dæmdur til refsingar fyrir glæp sem telst svívirðilegur að almenningsáliti og nemur lengra en eins árs fangelsi geti öðlast óflekkað mannorð að nýju og þar með kjörgengi til Alþingis og sveitarstjórna.

Réttaráhrif þess að hafa óflekkað mannorð eru þó ekki einskorðuð við kjörgengi til Alþingis og sveitarstjórna. Óflekkað mannorð er auk þess sett sem almennt hæfisskilyrði í ýmsum lagaákvæðum til að fara með ákveðin réttindi. Í 3. tölul. 6. gr. laga nr. 77/1998 um lögmenn, er til dæmis sett það skilyrði fyrir því að geta öðlast réttindi til að vera héraðsdómslögmaður að viðkomandi hafi óflekkað mannorð og í 3. tölul. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 79/2008 um endurskoðendur, er samsvarandi skilyrði fyrir því að vera löggiltur endurskoðandi.

Þá er óflekkað mannorð jafnframt skilyrði fyrir því að lögum að geta gegnt marghátuðum trúnaðarstörfum fyrir hið opinbera, eins og að starfa sem framkvæmdastjóri eða stjórnarmeðlimur í Íbúðalánasjóði, sbr. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 44/1998 um húsnæðismál, gegnt samvarandi störfum hjá Samkeppniseftirlitinu, sbr. 3. mgr. 7. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 eða stjórnarmaður í Landsvirkjun, sbr. 2. mgr. 5. gr. laga nr. 42/1983 um Landsvirkjun. Enn fremur er það skilyrði fyrir því að geta starfað sem framkvæmdastjóri eða í stjórn lífeyrissjóðs eða váttryggingafélags að viðkomandi hafi óflekkað mannorð, sbr. 1. mgr. 31. gr. laga nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða og 6. mgr. 59. gr. laga nr. 56/2010, um váttryggingarstarfsemi.

Þar sem ekki er skilgreint hver hafi óflekkað mannorð í þeim ákvæðum sem hér er vitnað til öðrum en 5. gr. laga nr. 24/2000 og 3. gr. laga nr. 5/1998 verður að horfa til síðastnefndu ákvæðanna við skýringu og afmörkun á því hvað telst óflekkað mannorð. Af því leiðir að ákvörðun ráðherra um uppreist æru er ekki aðeins forsenda fyrir því að sá sem hefur verið dæmdur fyrir glæp sem telst svívirðilegur að almenningsáliti og nemur lengra en eins árs fangelsi geti öðlast kjörgengi til Alþingis og sveitarstjórna, heldur einnig fyrir því að viðkomandi geti gegnt ýmsum trúnaðarstörfum fyrir hið opinbera og sótt um að öðlast ákveðin réttindi. Í því sambandi er rétt að taka fram að hafi einstaklingur verið sviptur

ÚRSKURÐARNEFND UM UPPLÝSINGAMÁL

tilteknum réttindum, eins og til dæmis að stunda starfsemi sem opinbert leyfi eða löggildingu þarf til að gegna, ótímabundið með refsidómi í sakamáli samkvæmt ákvæðum almennra hegningarlaga verður hann almennt að bera undir dómstóla samkvæmt almennum reglum um meðferð sakamála hvort fella skuli réttindasviptinguna niður, sbr. 2. mgr. 68. a. gr. almennra hegningarlaga, þegar 5 ár eru liðin frá uppsögu dóms.

Eins og rakið var hér að framan var gengið út frá því við setningu upplýsingalaga að upplýsingar um það hvort maður hafi verið grunaður, ákærður eða dæmdur fyrir refsiverðan verknað teldust almennt til einkamálefna sem sanngjarnt og eðlilegt væri að færu leynt samkvæmt 9. gr. laganna. Við afmörkun á því hvaða upplýsingar falla undir ákvæðið verður þó að hafa í huga að um er að ræða undantekningarákvæði frá meginreglu 5. gr. upplýsingalaga um rétt almennings til aðgangs að upplýsingum. Þessu eðli sínu samkvæmt verður ákvæðið því skýrt þröngt.

Við úrlausn þess máls sem hér liggur fyrir verður einnig að horfa til þess að almennt er ekki hægt líta svo á að upplýsingar sem gerðar hafa verið opinberar með lögmætum hætti séu upplýsingar um einkamálefni sem óheimilt sé að greina frá. Ljóst er að upplýsingar um að Robert Downey hafi fengið uppreist æru hafa þegar verið gerðar aðgengilegar almenningsi með dómi, sbr. dóm Hæstaréttar frá 15. júní 2017 í máli nr. 361/2017 og birtar á heimasíðu dómstólsins. Upphaflegur refsidómur yfir honum er enn fremur aðgengilegur á heimasíðu Hæstaréttar, sbr. dóm Hæstaréttar frá 15. maí 2008 í máli 539/2007. Af þeim sökum verður að telja ljóst að aukið svigrúm sé til mats á því hvort upplýsingar sem tengjast þessum tilteknu málum falli utan ákvæðis 9. gr. upplýsingalaga, sbr. til hliðsjónar álit setts umboðsmanns Alþingis frá 9. febrúar 2009 í máli nr. 5142/2007.

Þegar tekin er afstaða til þess hvort ákvæði 9. gr. upplýsingalaga taki til umbeðinna gagna verður enn fremur að líta til þess að við setningu núgildandi upplýsingalaga var sérstaklega tekið fram að ekki væru efni til að víkja frá þeirri stefnu sem þegar hefði verið mörkuð um einkamálefni í gildistíð fyrri laga.

Af þeim sökum er ekki unnt að horfa fram hjá þeirri túlkun sem úrskurðarnefnd um upplýsingamál lagði til grundvallar á ákvæði 5. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996, sem svarar til núgildandi ákvæðis 9. gr. upplýsingalaga, við mat á því hvort upplýsingar um refsidóm féllu undir einkamálefni sem sanngjarnt væri og eðlilegt að leynt færi, sbr. úrskurð nefndarinnar frá 4. júlí 1997 í máli nr. A-16/1997. Í þeim úrskurði komst úrskurðarnefnd um upplýsingamál að þeirri niðurstöðu að gögn um meðferð dómsmálaráðuneytisins á umsókn einstaklings um náðun sem dæmdur hafði verið fyrir nauðgun samkvæmt 194. gr. almennra hegningarlaga, féllu ekki undir undanþágu um einkamálefni einstaklinga þrátt fyrir að tengjast úrlausn ráðuneytisins um réttaráhrif refsidóms. Gögn með upplýsingum um sakarferil einstaklingsins og heilsuhagi voru hins vegar talin falla undir 5. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996.

Með hliðsjón af því sem að framan er rakið og þeim reglum sem gilda um uppreist æru og þeim réttaráhrifum sem fylgja slíkri ákvörðun, telur úrskurðarnefnd um upplýsingamál vandséð að sjónarmið um vernd viðkvæmra persónuupplýsinga eigi alls kostar við um þá ákvörðun ráðherra að veita þeim einstaklingi sem beiðni kæranda lýtur að uppreist æru samkvæmt 3. mgr. 85. gr. almennra hegningarlaga.

Uppreist æru samkvæmt 3. mgr. 85. gr. felur eins og áður segir í sér að viðkomandi einstaklingi er í kjölfar umsóknar aftur veitt þau borgaralegu réttindi að geta gefið kost á sér til ýmissa opinbera trúnaðarstarfa í þágu almennings og að opinbert stjórnvald hafi metið það

ÚRSKURÐARNEFND UM UPPLÝSINGAMÁL

sem svo að hann ætti að hljóta þau réttindi fyrr en ráðgert er samkvæmt meginreglu 2. mgr. 85. gr. almennra hegningarlaga. Í ljósi þessara áhrifa ákvörðunarinnar er ekki að sjá hvernig upplýsingar um uppreist æru með þeim hætti sem hér hefur verið rakinn geti eftir almennum sjónarmiðum talist svo viðkvæmar að þær séu einkamálefni sem eigi ekkert erindi við þorra manna.

Hér verður enn fremur að horfa til þess að með ákvörðun ráðherra um uppreist æru er dómfelldum einstaklingi ekki aðeins veitt aftur færi á að gegna ýmsum opinberum trúnaðarstörfum heldur felur ákvörðunin jafnframt í sér að æra viðkomandi einstaklings öðlast tiltekna og aukna refsivernd samkvæmt 2. mgr. 238. gr. almennra hegningarlaga, þannig að ekki er framar unnt að bera hann þeim sökum sem hann var dæmdur fyrir. Einboðið er að ákvæði 2. mgr. 238. gr. getur ekki haft tilskilin áhrif ef leynd ríkir um ákvörðun um uppreist æru á þeim forsendum að hún teljist einkamálefni þess sem nýtur góðs af ákvörðuninni samkvæmt 9. gr. upplýsingalaga. Þá verður einnig að hafa í huga að hugtakið „æra“ í íslenskum rétti skírskotar öðrum þræði til álits annarra og samfélagsins og því vafa bundið hvort ákvörðun uppreist hennar, sem miðar orðalagi sínu samkvæmt við að rétta við æru viðkomandi í tilefni af refsidómi, geti eðli málsins samkvæmt talist einkamálefni þess sem í hlut á.

Í samræmi við framangreint er það niðurstaða nefndarinnar að mál það sem lýtur að umsókn Roberts Downey um uppreist æru falli sem slíkt ekki í heild sinni undir undanþáguákvæði 9. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012. Verður því að taka afstöðu til þess hvort einstök gögn málsins kunni að geyma upplýsingar um einkahagi sem óheimilt er að afhenda samkvæmt 9. gr. upplýsingalaga.

4.

Úrskurðarnefnd um upplýsingamál hefur farið yfir gögn málsins í því skyni að meta hvort rétt sé að undanþiggja þau upplýsingarétti almennings. Í fyrsta lagi er um að ræða umsókn til forseta Íslands og innanríkisráðherra, dags. 17. september 2014, um uppreist æru. Í skjalinu koma fram upplýsingar um hvaða refsidóm viðkomandi hlaut og fyrir hvaða brot. Þá kemur fram hvenær afplánun hafi lokið og beiðni sett fram um uppreist æru með vísan til 3. mgr. 85. gr. almennra hegningarlaga sem lagagrundvallar beiðninnar. Auk þess koma fram upplýsingar um nöfn þeirra sem rituðu vottorð sem fylgja með umsókninni. Að lokum koma fram persónuupplýsingar um umsækjanda, þ.e. kennitölu, heimilisfang og símanúmer.

Með vísan til þeirra sjónarmiða sem rakin eru í 3. kafla hér að framan um uppreist æru telur úrskurðarnefnd um upplýsingamál ekki ástæðu til þess að upplýsingar um refsidóminn fari leynt. Er þá jafnframt horft til þess að þessar upplýsingar hafa þegar verið gerðar aðgengilegar almenningi með lögmætum hætti, sbr. dóm Hæstaréttar frá 15. júní 2017 í máli nr. 361/2017 og dóm Hæstaréttar frá 15. maí 2008 í máli 539/2007, sem áður er vitnað til.

Í samræmi við þau sjónarmið sem rakin eru í 3. kafla hér að framan um uppreist æru og áhrif hennar er það enn fremur mat úrskurðarnefndarinnar að upplýsingar um hvenær afplánun lauk og sótt var um uppreist æru séu ekki viðkvæmar upplýsingar um persónuleg málefni sem eigi ekkert erindi við allan þorra manna. Er það því mat nefndarinnar að ekki sé ástæða til að halda þessum upplýsingum leyndum á grundvelli 9. gr. upplýsingalaga.

Í umsókninni er enn fremur að finna upplýsingar um heimilisfang, kennitölu og símanúmer umsækjanda. Eins og áður er rakið er almennt ekki hægt líta svo á að upplýsingar sem gerðar hafa verið opinberar með lögmætum hætti séu upplýsingar um einkamálefni sem óheimilt sé

ÚRSKURÐARNEFND UM UPPLÝSINGAMÁL

að greina frá. Upplýsingar um nöfn manna og kennitölu þeirra eru almennt aðgengilegar í Þjóðskrá samkvæmt ákvæði 1. mgr. 19. gr. laga nr. 54/1962 um þjóðskrá og almannaskráningu. Samkvæmt því ákvæði veitir Þjóðskrá Íslands upplýsingar um aðsetur manna og önnur atriði samkvæmt skráum sínum og gögnum eftir reglum sem ráðherra setur.

Nú eru í gildi reglur nr. 112/1958 um útgáfu vottorða og veitingu upplýsinga úr Þjóðskrá, en í 1. mgr. 3. gr. þeirra reglna segir að Þjóðskrá veiti, gegn greiðslu, hverjum sem er upplýsingar um aðsetur manna samkvæmt skráum og öðrum gögnum sem hún hefur yfir að ráða. Í sama ákvæði kemur þó fram að Þjóðskrá geti orðið við tilmælum manns um að tilteknum einkaaðilum sé ekki veitt vitneskja um aðsetur hans, ef hann hefur að dómi Þjóðskrárinnar réttmæta og eðlilega ástæðu fyrir því að aðsetri hans sé haldið leyndu gagnvart þeim. Kemur þar jafnframt fram að ákvörðun um að leyndu aðsetri á þennan hátt gildi þó aðeins fyrir eitt ár í senn.

Með hliðsjón af framangreindum ákvæðum laga nr. 54/1962 og reglna nr. 112/1958 er ekki unnt að líta svo á að upplýsingar um heimilisfang manns falli undir ákvæði 9. gr. upplýsingalaga í máli því sem hér um ræðir, enda hefur ekkert komið fram um að Robert Downey hafi beint þeim tilmælum til Þjóðskrár um að aðsetri hans yrði haldið leyndu og að Þjóðskrá hafi tekið ákvörðun þar um.

Að því er snertir aðgang að kennitölu umsækjanda þá er ekki fjallað sérstaklega um aðgang að kennitölum hjá Þjóðskrá í lögum nr. 54/1958 eða reglum sem settar hafa verið á grundvelli þeirra. Ljóst er þó að upplýsingar um kennitölur eru almennt aðgengilegar í rafrænni útgáfu Þjóðskrár og hafa verið það um langt skeið. Í 10. gr. laga nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, er þó sett sú sérstaka regla að notkun kennitölu sé heimil ef hún á sér sér málefnalegan tilgang og sé nauðsynleg til að tryggja örugga persónugreiningu. Í sama ákvæði er kveðið á um að Persónuvernd geti bannað eða fyrirskipað notkun kennitölu.

Í gögnum þessa máls hefur ekkert komið fram um að Persónuvernd hafi bannað notkun kennitölu í tengslum við miðlun upplýsinga úr Þjóðskrá, hvorki hvað varðar Robert Downey sérstaklega né almennt. Með vísan til þess að upplýsingar um kennitölu eru þegar aðgengilegar, rétt eins og slíkar upplýsingar hafa almennt verið um margra ára skeið hérlandis, og þess sjónarmiðs að ákvæði 9. gr. felur í sér undantekningarreglu frá meginreglu 5. gr. upplýsingalaga, verður að líta svo á að upplýsingar um kennitölu manns séu samkvæmt almennum sjónarmiðum ekki svo viðkvæmar að þær eigi ekkert erindi við allan þorra manna.

Um símanúmer og netföng umsækjanda gegnir hins vegar öðru máli að mati úrskurðarnefndar um upplýsingamál, enda verður ekki ráðið af gögnum þessa máls að símanúmer eða netföng umsækjanda og votta, sem gefin eru upp í tengslum við umsókn um uppreist æru, hafi nokkru sinni verið gerð opinber. Verður af þeim sökum að staðfesta synjun dómsmálaráðuneytisins um að hafna beiðni kæranda um aðgang að upplýsingum um uppreist æru að því leyti sem hún tekur til þessara upplýsinga.

Í bréfi umsækjanda koma einnig fram nöfn þeirra sem veittu vottorð um umsækjanda vegna beiðni hans um uppreist æru. Með hliðsjón af þeim sjónarmiðum sem rakin eru hér að framan um réttaráhrif ákvörðunar um uppreist æru verður ekki séð að nöfn þeirra einstaklinga sem veita umsögn um hegðun umsækjanda með það fyrir augum að hann geti á ný gefið kost á sér til opinberra trúnaðarstarfa séu upplýsingar um einkamálefni sem eigi ekkert erindi við þorra manna. Í því sambandi verður einnig að taka fram að af gögnum málsins verður ekkert ráðið

ÚRSKURÐARNEFND UM UPPLÝSINGAMÁL

um að umræddum einstaklingum hafi verið heitið trúnaði um vottorð sín eða þeir hafi á annan hátt haft réttmætar væntingar um að nöfn þeirra færu leynt.

Í samræmi við framangreint verður dómsmálaráðuneytinu gert að veita kæranda aðgang að bréfi umsækjanda, dags. 17. september 2014, þar sem sótt er um uppreist æru að undanskildum upplýsingum um símanúmer umsækjanda.

Í máli þessu er einnig deilt um aðgang að bréfi umsækjanda, dags. 8. apríl 2016, þar sem hann ítrekaði beiðni sína um uppreist æru. Með vísan til þeirra sjónarmiða sem fram koma í umfjöllun um umsóknarbréf umsækjandans, dags. 17. september 2014, er það mat úrskurðarnefndar um upplýsingamál að ekki sé heimilt að undanþiggja bréfið upplýsingarétti almennings á grundvelli 9. gr. upplýsingalaga, að undanskildum upplýsingum um símanúmer umsækjandans.

Ágreiningur þessa máls lýtur einnig að rétti kæranda til aðgangs að þremur vottorðum nafngreindra manna sem lögð voru fram sem fylgigögn með umsókninni, en þau vottorð eru dagsett 4., 7. og 17. september 2014.

Í þeim bréfum koma fram lýsingar á kynnum vottanna við umsækjanda. Þá eru í tveimur þeirra að finna lýsingu á persónu umsækjanda. Að mati úrskurðarnefndar um upplýsingamál geyma vottorðin að ákveðnu leyti upplýsingar um einkamálefni sem sanngjarnt er og eðlilegt að leynt fari samkvæmt 9. gr. upplýsingalaga, meðal annars um heilsufar umsækjanda. Á það við um síðustu efnisgrein vottorðs, dags. 3. september 2014, áður en kemur að undirskrift bréfitara, svo og þriðju og fjórðu efnisgrein vottorðs frá 7. september 2014. Af þeim sökum er dómsmálaráðuneytinu þar af leiðandi óheimilt að veita almenningsi aðgang að þeim á grundvelli 1. másl. 9. gr. upplýsingalaga. Með vísan til 3. mgr. 5. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 ber ráðuneytinu þó að veita aðgang að öðrum hlutum skjalsins.

Í þriðja lagi er deilt um aðgang að tilkynningu Fangelsismálastofnunar ríkisins til umsækjanda, dags. 7. desember 2010, þar sem tilkynnt er um veitingu reynslulausnar. Þar sem upplýsingarnar sem þar koma fram lúta að því hvernig úttekt refsingar var háttáð og lúta þannig að því að unnt sé að staðreyna með hvaða hætti umsækjandi um uppreist æru uppfylli lagaleg skilyrði fyrir slíkri ákvörðun er það mat úrskurðarnefndar um upplýsingamál, með vísan til þeirra sjónarmiða sem rakin eru í 2. kafla hér að framan að þær upplýsingar sem koma fram í skjalinu séu ekki þess eðlis að rétt sé að undanskilja þær upplýsingarétti almennings á grundvelli 9. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012. Er dómsmálaráðuneytinu gert skylt að afhenda kæranda tilkynninguna.

ÚRSKURÐARNEFND UM UPPLÝSINGAMÁL

Úrskurðarorð:

Dómsmálaráðuneytinu er skylt að veita kæranda aðgang að eftirfarandi gögnum:

1. Umsókn til forseta Íslands, dags. 17. september 2014, um uppreist æru. Þó ber ráðuneytinu að afmá upplýsingar um símanúmer umsækjandans.
2. Bréfi umsækjanda, dags. 8. apríl 2016, þar sem umsókn er ítrekuð. Þó ber ráðuneytinu að afmá upplýsingar um símanúmer og netföng umsækjanda og votta.
3. Vottorðum sem lögð voru fram með umsókninni. Þó ber ráðuneytinu að afmá síðustu efnisgrein vottorðs, dags. 3. september 2014, og þriðju og fjórðu efnisgrein vottorðs, dags. 7. september 2014.
4. Tilkynningu Fangelsismálastofnunar ríkisins til umsækjanda, dags. 7. desember 2010, þar sem tilkynnt er um veitingu reynslulausnar.

Hin kærða ákvörðun er að öðru leyti staðfest.


Kjartan Bjarni Björgvinsson
varaformaður


Sigurveig Jónsdóttir


Friðgeir Björnsson