

Úrskurður

Hinn 27. febrúar 2026 kvað úrskurðarnefnd um upplýsingamál upp svohljóðandi úrskurð nr. 1338/2026 í máli UNU 25110008.

Kæra og málsatvik

Með erindi, dags. 17. nóvember 2025, barst úrskurðarnefnd um upplýsingamál kæra frá Búsetu-frelsi – samtökum fólks með búsetu í heilsárshúsi í frístundabyggðum Grímsnes- og Grafnings-hrepps, vegna ákvörðunar sveitarfélagsins að hafna upplýsingabeidni samtakanna.

Með erindi, dags. 22. október 2025, óskaði kærandi eftir aðgangi að upplýsingum og gögnum um útgjöld sveitarfélagsins frá árinu 2020 fram til þess dags sem erindið var sent í tengslum við aðgerðir þess gagnvart einstaklingum sem hafa lögheimili skráð sem ótilgreint innan sveitarfélagsins. Einkum var óskað eftir:

- Samtalskostnaði eftir árum (2020–2025) vegna mála eða aðgerða sem snertu einstaklinga skráða með lögheimili sem ótilgreint í sveitarfélaginu.
- Yfirliti yfir aðkeypta þjónustu, þ.m.t. hvaða lögfræðistofur, ráðgjafar eða aðrir aðilar hefðu verið fengnir til verksins, ásamt upphæðum eða samningsfjárhæðum.
- Samningum eða kaupsamningum við lögfræðinga, ráðgjafa eða verktaka sem unnið hefðu í þessum málum. Óskað væri eftir sundurliðun á þessum lið.
- Fundargerðum, minnisblöðum eða samskiptum þar sem kostnaðurinn kæmi fram ásamt öllum samþykktum sveitarstjórnar og hvernig afgreiðsla mála hefði farið fram.

Með erindi, dags. 29. október 2025, var kæranda tjáð að beiðni hans væri mjög víðtæk. Samkvæmt upplýsingalögum væri aðeins skylt að veita aðgang að fyrirbyggjandi gögnum en ekki að taka saman nýjar upplýsingar eða vinna úr gögnum þannig að ný gögn mynduðust. Ekki lægi fyrir hjá sveitarfélaginu sérstök sundurliðun eða samantekt sem óskað væri eftir vegna allra mála sem kynnu að tengjast einstaklingum með ótilgreint lögheimili í sveitarfélaginu og ekki væri haldið utan um slíkar upplýsingar í því formi sem beiðnin lýsti.

Hins vegar lægju fyrir gögn um kostnað vegna máls frá árinu 2024 sem vörðuðu athugasemdir sveitarfélagsins til Þjóðskrár Íslands vegna þeirrar framkvæmdar stofnunarinnar að skrá einstaklinga með ótilgreint heimilisfang innan sveitarfélagsins á grundvelli búsetu þeirra í frístundahúsum á svæði sem skipulagt væri undir frístundabyggð og svo eftirfarandi kæru til dómsmálaráðuneytis vegna afstöðu Þjóðskrár. Sveitarstjórn hefði keypt lögfræðiaðstoð frá tilgreindri lögmannsstofu vegna verkefnisins.

Að öðru leyti væri ekki unnt að verða við beiðninni eins og hún væri sett fram, enda væri hún ekki nægjanlega afmörkuð og næði ekki til gagna sem lægju fyrir.

Í kærnu til úrskurðarnefndarinnar gagnrýnir kærandi að sveitarfélagið hafi ekki veitt sér leiðbeiningar um hvernig mætti afmarka beiðnina þannig að unnt teldist að afgreiða hana. Þá hafi sveitarfélagið ekki upplýst kæranda um hvaða gögn lægju fyrir sem kynnu að falla undir beiðnina eða kann að hvort hægt væri að afhenda einhvern hluta gagnanna sem óskað væri eftir.

Málsmeðferð

Kæran var kynnt Grímsnes- og Grafningsshreppi með erindi, dags. 21. nóvember 2025, og sveitarfélaginu gefinn kostur á að koma á framfæri umsögn um kærana. Þá var þess óskað að sveitarfélagið afhenti úrskurðarnefnd um upplýsingamál þau gögn sem kærana varðar.

Umsögn Grímsnes- og Grafningsshrepps barst úrskurðarnefndinni 18. desember 2025. Í umsögninni kemur fram að ekki sé hægt að veita kæranda upplýsingar eða afhenda honum gögn um öll mál sem snerta einstaklinga sem eru með ótilgreint heimilisfang í sveitarfélaginu nema beiðni þar að lútandi sé afmörkuð nánar, svo sem við tiltekið mál eða einstakling. Bærist slík afmörkuð beiðni þyrfti jafnframt að meta í hverju tilviki fyrir sig hvort takmarkanir á upplýsingarétti almennings vegna einkahagsmuna hlutaðeigandi einstaklinga stæði í vegi fyrir afhendingu gagna samkvæmt 9. gr. upplýsingalaga. Í svarbréfi við upplýsingabeiðni kæranda hafi meðal annars af þessum sökum verið vísað til þess að beiðnin væri mjög víðtæk og að samkvæmt upplýsingalögum væri stjórnvaldi einungis skylt að veita aðgang að fyrirbyggjandi gögnum.

Af efni upplýsingabeiðninnar og fyrri samskiptum sveitarstjórnar við kæranda hafi þó mátt ráða að hún beindist fyrst og fremst að samskiptum sveitarfélagsins við Þjóðskrár Íslands vegna þess verklags stofnunarinnar að skrá einstaklinga sem kjósa að búa árið um kring í frístundahúsum innan skipulagðra frístundabyggða með lögheimili í viðkomandi sveitarfélagi. Með hliðsjón af framangreindu hefði kærandi verið upplýstur um að til væru gögn vegna máls frá árinu 2024, sem varðaði athugasemdir sveitarfélagsins til Þjóðskrár Íslands vegna framangreinds verklags, og eftirfarandi kærnu til dómsmálaráðuneytis. Veittar hefðu verið upplýsingar um að sveitarfélagið hefði í málinu notið aðkeyprtar lögfræðipjónustu.

Með þessu móti teldi sveitarstjórn að liðum 1 og 2 í upplýsingabeiðni kæranda hefði verið svarað á fullnægjandi hátt, bæði með því að upplýsa um aðkomu tilgreindrar lögmannsstofu auk þess sem greint hefði verið frá kostnaði við vinnu lögmannsstofunnar við umrædd mál. Þá hefði sveitarfélagið áður afhent forsvarsmönnum kæranda afrit af erindi til Þjóðskrár Íslands.

Að því er varðaði liði nr. 3 og 4 í upplýsingabeiðni kæranda hefði sveitarstjóri þegar greint kæranda frá því að ekki væru til nein gögn sem féllu beinlínis þar undir. Hins vegar skyldi þess getið að sveitarstjórn hefði falið tilgreindri lögmannsstofu að sinna lögfræðilegri ráðgjöf við sveitarfélagið og að koma fram fyrir þess hönd í ágreiningsmálum. Ekki hefði verið gerður skriflegur samningur við lögmannsstofuna vegna framangreindra mála en greitt hefði verið fyrir samkvæmt tímagjaldi. Til að gæta fyllsta gagnsæis væri nefnt að lögmannsstofa hefði aðstoðað sveitarfélagið við að svara erindi frá kæranda í júní 2023 þar sem óskað hefði verið eftir upplýsingum um rétt til heimaþjónustu og -hjúkrunar. Fyrir lægju gögn um kostnað vegna þeirrar lögfræðiaðstoðar.

Afgreiðsla beiðni kæranda hafi verið í samræmi við lög. Ítrekað sé að ekki sé hægt að afhenda kæranda gögn í öllum málum sem kunni að tengjast einstaklingum með ótilgreint heimilisfang í sveitarfélaginu. Hafi kærandi einhver sérstök mál í huga sé honum í lófa lagið að óska sérstaklega

eftir upplýsingum eða gögnum þar að lútandi. Því sé hafnað að í svari sveitarstjóra hafi falist ófullnægjandi leiðbeiningar, enda hafi kæranda mátt vera fyllilega ljóst af viðbrögðum sveitarfélagsins að upplýsingabeiðni þyrfti að beinast að tilteknum málum.

Umsögn Grímsnes- og Grafningshrepps var kynnt kæranda með erindi, dags. 18. desember 2025, og honum gefinn kostur á að koma á framfæri frekari athugasemdum. Í athugasemdum kæranda, dags. 30. desember 2025, kemur fram að beiðnin til sveitarfélagsins hafi verið afmörkuð með skýrum hætti. Sveitarfélagið hafi ekki veitt fullnægjandi leiðbeiningar áður en beiðninni var hafnað. Að vísa til þess að kæranda „hafi mátt vera ljóst“ hvernig afmarka bæri beiðnina uppfylli ekki leiðbeiningarskyldu. Beiðni kæranda hafi ekki falið í sér að ný gögn yrðu gerð heldur hafi hún verið um fyrirbyggjandi gögn.

Óþarft er að rekja frekar það sem fram kemur í gögnum málsins, sbr. 31. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993. Úrskurðarnefndin hefur haft hliðsjón af öllum gögnum málsins við úrlausn þess.

Niðurstaða

1.

Í máli þessu er deilt um ákvörðun Grímsnes- og Grafningshrepps um höfnun beiðni kæranda um aðgang að upplýsingum og gögnum um útgjöld vegna aðgerða sveitarfélagsins gagnvart einstaklingum sem hafa lögheimili skráð sem ótilgreint innan sveitarfélagsins. Ákvörðunin var einkum byggð á því að beiðnin væri of víðtæk og ekki nægjanlega afmörkuð til að unnt væri að verða við henni. Óskýlt væri samkvæmt upplýsingalögum að taka saman upplýsingar sem óskað væri eftir á því formi sem lýst væri í beiðninni. Hins vegar lögju fyrir gögn um lögfræðikostnað sveitarfélagsins vegna tiltekins máls frá árinu 2024. Gögnin voru ekki afhent kæranda með ákvörðuninni en upplýst var um kostnaðinn.

2.

Samkvæmt 1. mgr. 5. gr. upplýsingalaga, nr. 140/2012, er skylt, sé þess óskað, að veita almenningi aðgang að fyrirbyggjandi gögnum sem varða tiltekið mál, með þeim takmörkunum sem greinir í 6.–10. gr. laganna. Sama gildir þegar óskað er aðgangs að tilteknum fyrirbyggjandi gögnum. Upplýsingaréttur almennings tekur þannig bæði til fyrirbyggjandi gagna tiltekins máls og tiltekinna fyrirbyggjandi gagna sem tilheyra ekki endilega tilteknu máli í málaskrá þess sem beiðni beinist að.

Upplýsingalög leggja ekki skyldu á aðila sem falla undir lögin að útbúa ný gögn, sbr. 3. málsl. 1. mgr. 5. gr. laganna. Þegar óskað er upplýsinga sem nauðsynlegt er að vinna upp úr fyrirbyggjandi gögnum er hins vegar ekki sjálfgefið að unnt sé að synja beiðninni á grundvelli 3. málsl. 1. mgr. 5. gr. heldur ber að kanna hvort beiðandi óski aðgangs að gögnunum þar sem umbeðnar upplýsingar er að finna svo hann geti tekið afstöðu til þess hvort hann vilji fá þau afhent, sbr. 7. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, og 3. mgr. 15. gr. upplýsingalaga, sbr. og t.d. úrskurði úrskurðarnefndarinnar nr. 884/2020, 919/2020 og 1324/2025. Hafi beiðandi hug á að fá gögnin afhent ber í framhaldinu að taka afstöðu til réttar hans til aðgangs að gögnunum með rökstuddri ákvörðun. Þessi skylda nær bæði til þess að meta rétt beiðanda til aðgangs að hluta, sbr. 3. mgr. 5. gr. upplýsingalaga, og að framkvæma mat á ólíkum hagsmunum sem vega þarf saman við beitingu á undantekningarákvæðum laganna.

3.

Í 1. mgr. 15. gr. upplýsingalaga er mælt fyrir um að sá sem fer fram á aðgang að gögnum skuli tilgreina þau eða efni þess máls sem þau tilheyra með nægjanlega skýrum hætti til að hægt sé, án verulegrar fyrirhafnar, að afmarka beiðni við tiltekin gögn eða tiltekið mál. Af ákvæðinu leiðir að beiðni um gögn getur verið afmörkuð með ýmsum hætti, svo sem eftir tegundum gagna, tímabili, efni, verkefni eða samningsaðilum, enda krefjist það ekki verulegrar fyrirhafnar af hálfu þess sem hefur beiðni til afgreiðslu að afmarka beiðnina við þau gögn sem óskað er eftir.

Í 3. mgr. 15. gr. kemur fram að beiðni megi vísa frá ef ekki sé talið mögulegt á grundvelli fyrirbyggjandi upplýsinga að afmarka hana við tiltekin gögn eða tiltekið mál. Áður en til þess kemur beri að veita málsaðila leiðbeiningar og gefa honum færi á að afmarka beiðni sína nánar. Eftir atvikum beri að afhenda aðila lista yfir mál sem ætla má að beiðni hans geti beinst að í þeim tilgangi að hann geti tilgreint það mál þar sem hann óskar eftir aðgangi að gögnum. Í athugasemdum við 15. gr. með frumvarpinu sem varð að upplýsingalögum, nr. 140/2012, segir að ætlunin með 3. mgr. sé að árétta þá leiðbeiningarskyldu sem hvíli á stjórnvöldum á grundvelli 1. mgr. 7. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993. Í úrskurðarframkvæmd nefndarinnar hefur áhersla verið lögð á leiðbeiningarskylduna, sbr. úrskurði nr. 1276/2025, 1282/2025, 1321/2025 og 1324/2025.

Úrskurðarnefndin ræður það af svörum Grímsnes- og Grafningsshrepps að hjá sveitarfélaginu liggi ekki fyrir gögn sem svara til 1. og 2. töluliðar beiðni kæranda, þ.e. sem innihalda annars vegar samtalskostnað eftir árum og hins vegar yfirlit yfir aðkeypta þjónustu. Nefndin hefur ekki forsendur til að draga þá fullyrðingu í efa. Þá telur nefndin að sveitarfélaginu sé ekki skylt að útbúa slík gögn í tilefni af beiðni kæranda, sbr. 3. málsl. 1. mgr. 5. gr. upplýsingalaga. Hins vegar verður ekki annað séð en að í vörslu sveitarfélagsins liggi að minnsta kosti fyrir gögn um kostnað vegna aðstoðar lögmannsstofu í tveimur aðgreindum málum, þ.e. frá 2023 þar sem kærandi var málshefjandi, og frá 2024 sem varðaði Þjóðskrá Íslands. Nefndin telur að sveitarfélaginu hafi borið að kanna, áður en kærða ákvörðunin var tekin, hvort kærandi hefði hug á að fá þessi gögn afhent.

Ekki er skýrt af hinni kærðu ákvörðun hvort í vörslu sveitarfélagsins liggi fyrir gögn sem falli undir 3. og 4. tölulið beiðni kæranda. Í umsögn til nefndarinnar kemur hins vegar fram að kæranda hafi verið greint frá því að ekki séu til nein gögn sem „beinlínis“ falli undir töluliðina. Úrskurðarnefndin telur þetta ekki vera nægjanlega skýra afstöðu sveitarfélagsins til þess hvort fyrir liggi gögn sem falli undir þessa töluliði. Nefndin áréttar til að mynda að þótt ekki hafi verið gerður skriflegur samningur við lögmannsstofu geta samskipti um veitingu lögfræðiþjónustu, sem t.d. fara fram í gegnum tölvupóst, talist falla undir hugtakið samningur, sbr. úrskurð nefndarinnar nr. 1064/2022. Þá telur nefndin að tilefni hefði verið til að kanna hjá kæranda hvað hann ætti við með ósk sinni um sundurliðun á 3. tölulið beiðninnar.

Að framangreindu virtu telur úrskurðarnefndin með vísan til 3. mgr. 15. gr. upplýsingalaga og 7. gr. stjórnsýslulaga að Grímsnes- og Grafningsshreppur hafi ekki veitt kæranda fullnægjandi leiðbeiningar og eftir atvikum átt samráð við hann um hvernig skilja ætti beiðni hans til sveitarfélagsins og hvernig hægt væri að afmarka beiðnina þannig að sveitarfélaginu væri fært að afgreiða hana. Í tilefni af fullyrðingu sveitarfélagsins um að kæranda hafi mátt vera ljóst af viðbrögðum sveitarfélagsins að beiðni hans þyrfti að beinast að tilteknum málum tekur nefndin fram að samkvæmt skýru orðalagi 3. mgr. 15. gr. upplýsingalaga er gert ráð fyrir að leiðbeiningar séu veittar áður en ákvörðun er tekin um upplýsingabeiðni en ekki samhliða ákvörðuninni, sbr. einnig úrskurð nr.

Úrskurðarnefnd um upplýsingamál

1282/2025. Þá hefur sveitarfélagið ekki rökstutt hvers vegna beiðni kæranda þurfi að vera afmörkuð eftir tilteknum málum eða einstaklingum en ekki með einhverjum öðrum hætti.

Afgreiðsla Grímsnes- og Grafningshrepps á beiðni kæranda leiðir til þess að ekki er ljóst hvaða gögn liggja fyrir sem falla undir beiðnina og hvort nokkuð sé því til fyrirstöðu að þau verði afhent honum. Þar sem úrskurðarnefndinni er þannig ekki fært að endurskoða efnislega afstöðu til aðgangs að tilteknum gögnum verður að fella hina kærðu ákvörðun úr gildi og vísa beiðni kæranda til Grímsnes- og Grafningshrepps til nýrrar meðferðar og afgreiðslu í samræmi við sjónarmið í úrskurði þessum. Nefndin tekur fram að þeir fjórir töluliðir sem beiðni kæranda samanstendur af kunna að einhverju leyti að ná til sömu gagna. Kjarni málsins er að sveitarfélagið eigi samráð við kæranda um hvernig hægt sé að gera beiðni hans þannig úr garði að hægt sé að afmarka hana við fyrirbyggjandi gögn tiltekinna mála eða tiltekin fyrirbyggjandi gögn, sbr. 5. gr. upplýsingalaga.

Að lokum skal nefnt að niðurstaða nefndarinnar girðir ekki fyrir að sveitarfélagið vísi frá beiðni kæranda á grundvelli 3. mgr. 15. gr. upplýsingalaga, telji það, að loknu samráði við kæranda, að enn sé ekki unnt að afmarka beiðnina við fyrirbyggjandi gögn.

Úrskurðarorð

Beiðni kæranda, Búsetufrelsis – samtaka fólks með búsetu í heilsárshúsi í frístundabyggðum Grímsnes- og Grafningshrepps, dags. 22. október 2025, er vísað til Grímsnes- og Grafningshrepps til nýrrar meðferðar og afgreiðslu.

Trausti Fannar Valsson
formaður

Hafsteinn Þór Hauksson

Sigríður Árnadóttir