

Skýrsla

nefndar samkvæmt ályktun Alþingis um aðgang að
opinberum gögnum um öryggismál Íslands
1945–1991

Reykjavík, 9. febrúar 2007.

Efnisyfirlit

1. Skipan nefndarinnar og afmörkun á umboði hennar
2. Yfirlit yfir þau gögn sem eru til um innra og ytra öryggi íslenska ríkisins frá árunum 1945–1991
 - 2.1. Inngangur
 - 2.2. Skjöl hjá utanríkisráðuneytinu um ytra öryggi og samskipti við varnarliðið
 - 2.3. Skjöl hjá lögreglustjóranum í Reykjavík um innra öryggi
 - 2.4. Skjöl hjá Þjóðskjalasafni Íslands
 - 2.5. Tillögur um stofnun öryggismálasafns hjá Þjóðskjalasafni Íslands
3. Hvaða lögvarðir hagsmunir geta staðið í vegi fyrir aðgangi að gögnum um öryggi íslenska ríkisins á árunum 1945–1991?
 - 3.1. Inngangur
 - 3.2. Gögn undanþegin upplýsingarétti skv. 4. gr. upplýsingalaga
 - 3.3. Ákvæði 2. tölul. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 23/2006, um upplýsingarétt um umhverfismál
 - 3.4. Einkamálefni einstaklinga sem sanngjarnt er og eðlilegt að leynt fari
 - 3.5. Mikilvægir fjárhags- eða viðskiptahagsmunir fyrirtækja og annarra lögaðila
 - 3.6. Takmarkanir á upplýsingarétti vegna almannahagsmuna skv. 6. gr. upplýsingalaga
4. Reglur um NATO-skjöl
5. Sérstakar þagnarskyldureglur
6. Réttur aðila að upplýsingum um sjálfan sig og upplýsingaréttur almennings
7. Tillögur nefndarinnar að frumvarpi til laga um breytingu á lögum nr. 66/1985, um Þjóðskjalasafn Íslands

1. Skipan nefndarinnar og afmörkun á umboði hennar

Í tilefni af umfjöllun fjölmiðla sl. vor um sagnfræðilega rannsókn á hlerunum í kalda stríðinu urðu nokkrar umræður um nauðsyn þess að gera opinber gögn um öryggi íslenska ríkisins á tímum kalda stríðsins aðgengileg fræðimönnum. Af þessu tilefni var samþykkt þingsályktun hinn 3. júní 2006 þar sem ríkisstjórninni var falið að skipa nefnd til þess að skoða gögn sem snerta öryggismál Íslands, innra og ytra öryggi, á árunum 1945–1991 í vörslu opinberra aðila og gera tillögu um tilhögun á frjálsum aðgangi fræðimanna að þeim.

Með þessari þingsályktun var sú pólitíska stefna mörkuð að þessar upplýsingar skyldu gerðar fræðimönnum aðgengilegar og sérstakri nefnd síðan falið að gera tillögu um hvernig að því skyldi staðið.

Forsætisráðherra skipaði nefndina hinn 22. júní 2006 í samræmi við þingsályktunina. Í nefndina voru skipuð Páll Hreinsson, stjórnarformaður Persónuverndar, sem jafnframt var skipaður formaður nefndarinnar, Anna Agnarsdóttir, forseti Sögufélagsins, Helgi Bernódusson, skrifstofustjóri Alþingis, Ólafur Ásgeirsson þjóðskjalavörður, og Ómar H. Kristmundsson, formaður stjórn málafræðiskorar félagsvísindadeildar Háskóla Íslands.

Undir umboð nefndarinnar féll að gera tillögur um aðgang fræðimanna að gögnum sem snerta öryggismál Íslands, innra og ytra öryggi, á árunum 1945–1991 í vörslu opinberra aðila *á íslensku yfirráðasvæði*. Engin afstaða er því tekin til gagna sem um þetta efni fjalla og finna má í erlendum skjalasöfnum.

Áður en nefndin gæti skilað tillögum sínum um tilhögun á aðgangi fræðimanna að gögnunum var ljóst að hún þyrfti að kanna hvaða stjórnvöld hefðu slík gögn í vörslum sínum og gera könnun á eðli þeirra. Af því tilefni voru sett lög nr. 127/2006, um rétt nefndar samkvæmt ályktun Alþingis til aðgangs að opinberum gögnum um öryggismál, þar sem mælt var fyrir um frjálsan aðgang nefndarinnar að öllum gögnum í vörslum stjórnvalda sem snerta öryggismál Íslands. Á grundvelli þessa ákvæðis skrifaði nefndin öllum stjórnvöldum bréf og óskaði upplýsinga um hvort þau hefðu í vörslum sínum gögn sem hefðu að geyma upplýsingar er snertu öryggismál Íslands, innra og ytra öryggi, á árunum 1945 til 1991. Væri svo var þess jafnframt óskað að útbúinn yrði listi yfir þau mál og hann sendur nefndinni. Flest stjórnvöld svöruðu nefndinni svo að engin slík gögn væru að finna í vörslum þeirra. Í viðauka 3–17 er að finna þau bréf stjórnvalda sem svöruðu nefndinni með öðrum hætti.

Nefndin gerði úrtakskönnun á þeim gögnum sem er að finna í vörslum Þjóðskjalasafn Íslands, utanríkisráðuneytisins og lögreglustjórans í Reykjavík. Í 2. kafla í skýrslunni er að finna yfirlit yfir þau gögn sem til eru og varðað geta öryggismál Íslands, innra og ytra öryggi, á árunum 1945–1991.

Í lögum nr. 127/2006 er jafnframt mælt svo fyrir að öllum opinberum starfsmönnum sé skylt að svara fyrirspurnum nefndarinnar um verklag við öflun, skráningu og varðveislu upplýsinga um öryggismál Íslands á árunum 1945–1991 þrátt fyrir ákvæði laga um þagnarskyldu. Ákvæðið var nefndinni nauðsynlegt svo að hún gæti kannað með almennum hætti hvaða tegundir gagna um öryggismál Íslands hefðu orðið til og hvernig varðveislu þeirra hefði verið hagað, hvar þau væri að finna og hvaða gögnum hefði verið eytt. Af þessu tilefni er rétt að taka skýrt fram að rannsókn á *einstökum málum* um innra öryggi ríkisins féll ekki undir starfssvið nefndarinnar. Á hinn bóginn kannaði nefndin þá málsmeðferð sem *almennt* var viðhöfð við hleranir á árunum 1945–1991 með það að markmiði að fá *yfirlit* um það hvaða tegundir gagna hefðu almennt orðið til við þá iðju, hvernig þau hefðu verið varðveitt og hverju af þeim hefði verið eytt. Í kafla 2.3. er að finna stutt yfirlit yfir það.

Í 3. kafla er farið yfir þá verndarhagsmuni, sem undanþágureglum upplýsingalaga, nr. 50/1996, og laga nr. 23/2006, um upplýsingarétt um umhverfismál, er ætlað að slá skjaldborg um og tekin afstaða til þess hvort ástæða sé til að takmarka aðgang fræðimanna að upplýsingum um öryggismál í gögnum sem til hafa orðið á árunum 1945–1991 á grundvelli sömu sjónarmiða.

Í 4. kafla er farið stuttlega yfir það hvaða reglur gilda um NATO-skjöl sem finna má í skjalasafni utanríkisráðuneytisins og tillögur nefndarinnar er að þeim lúta.

Í 5. kafla er skýrt hvernig sérstök ákvæði laga um þagnarskyldu geti staðið í vegi fyrir aðgangi almennings að upplýsingum skv. upplýsingalögum, nr. 50/1996, og lögum nr. 23/2006, um upplýsingarétt um umhverfismál, og kannað hvort ástæða sé til að áskilja einnig að sérstakar þagnarskyldureglur standi í vegi fyrir aðgangi fræðimanna að upplýsingum sem falla undir slíkar þagnarskyldureglur.

Í 6. kafla er vakin athygli á því að í ályktun Alþingis um aðgang að opinberum gögnum um öryggismál, svo og skipunarbréfi nefndarinnar, er henni einvörðungu falið að semja reglur um aðgang *fræðimanna* að gögnum er snerta öryggismál Íslands á árunum 1945–1991. Nefndin telur hins vegar ástæðu til að setja reglur um upplýsingarétt *aðila að upplýsingum um sig sjálfan*, svo og um upplýsingarétt *almennings* til þess að samræma reglur.

Í 7. kafla er síðan að finna drög nefndarinnar að ákvæðum frumvarps til laga um breytingu á lögum nr. 66/1985, um Þjóðskjalasafn Íslands. Til þess að auðvelda aðgang fræðimanna að gögnum, sem snerta öryggismál íslenska ríkisins á árunum 1945–1991, er lagt til að stofnuð verði sérstök safnadeild við Þjóðskjalasafn Íslands, öryggismálasafn, þar sem þessi gögn verði varðveitt. Jafnframt er lagt til að ekki verði aðeins útbúin málaskrá yfir þau mál sem eru í deildinni heldur einnig þau skjöl sem tilheyra hverju máli.

Í gögnum um öryggismál íslenska ríkisins frá árunum 1945–1991 koma í undantekningartilvikum fyrir viðkvæmar einkalífsupplýsingar um nafngreinda einstaklinga. Að mati nefndarinnar ber að koma í veg fyrir að slíkar persónuupplýsingar komi fyrir almenningssjónir á grundvelli 1. mgr. 71. gr. stjórnarskrárinnar. Til þess að raunsönn mynd fái af öryggismálum íslenska ríkisins á árunum 1945–1991 og sagnfræðrannsóknnum verði ekki of þröngur stakkur skorinn er á hinn bóginn lagt til að fræðimönnum verði veittur aðgangur að slíkum upplýsingum, svo og að upplýsingum um nöfn þeirra sem voru grunaðir um að ógna öryggi ríkisins á þessum tíma, þannig að sögulegar staðreyndir málsins liggja fyrir. Aftur á móti er lagt til að á grundvelli 3. mgr. 73. gr. stjórnarskrárinnar verði fræðimönnum meinað að skýra frá slíkum einkalífsupplýsingum með persónugreinanlegum hætti nema fyrir liggja samþykki þess sem í hlut á. Í samræmi við ákvæði 8. gr. upplýsingalaga, nr. 50/1996, er lagt til að þetta bann gildi í 80 ár frá því að hinar viðkvæmu einkalífsupplýsingar urðu til. Bannið tekur aðeins til umfjöllunar á persónugreinanlegum upplýsingum.

Í ljósi sjónarmiða um friðhelgi einkalífs er lagt til að nöfnum þeirra einstaklinga, sem á lífi eru og sætt hafa slíkum rannsóknnum, verði haldið leyndum, nema þeir sem í hlut eiga veiti samþykki sitt fyrir slíkri birtingu, en lagt er til að Þjóðskjalasafn skrifði þessum einstaklingum og kanni hug þeirra til þess. Eðli máls samkvæmt eru þeir hagsmunir sem friðhelgi einstaklinga er ætlað að vernda einkum fyrir hendi í lifanda lífi. Eftir andlát þessara einstaklinga er ekki talin ástæða til að halda nöfnum þeirra leyndum, enda dvína þá verndarhagsmunirnir verulega og verður að telja að þá vegi þyngra almannahagsmunir af því að hægt sé að fara á hlutlægan hátt yfir sögu kaldastríðsáranna.

Réttur til aðgangs að gögnum kaldastríðssafns er þrískiptur: 1) réttur fræðimanna til aðgangs að gögnunum, 2) réttur hins skráða að upplýsingum um sjálfan sig og 3) réttur almennings til aðgangs að gögnum safnsins.

2. Yfirlit yfir þau gögn sem eru til um innra og ytra öryggi íslenska ríkisins frá árunum 1945–1991.

2.1. Inngangur

Á grundvelli laga nr. 127/2006 skrifaði nefndin öllum stjórnvöldum bréf og óskaði upplýsinga um hvort þau hefðu í vörslum sínum gögn sem hefðu að geyma upplýsingar er snertu öryggismál Íslands, innra og ytra öryggi, á árunum 1945 til 1991. Væri svo var þess óskað að útbúinn yrði listi yfir þau mál og hann sendur nefndinni. Flest stjórnvöld svöruðu nefndinni svo að engin slík gögn væru að finna í vörslum þeirra. Í viðauka 3–17 er að finna þau bréf stjórnvalda sem svöruðu nefndinni með öðrum hætti.

Rétt er að taka fram að undir umboð nefndarinnar féll að gera tillögur um aðgang fræðimanna að gögnum sem snerta öryggismál Íslands, innra og ytra öryggi, á árunum 1945–1991 í vörslu opinberra aðila á *íslensku yfirráðasvæði*. Nefndin tók því enga afstöðu til gagna sem um þetta efni fjalla og finna má í erlendum skjalasöfnum.

2.2. Skjöl hjá utanríkisráðuneytinu um ytra öryggi og samskipti við varnarliðið

Samkvæmt upplýsingum frá utanríkisráðuneytinu eru skjöl ráðuneytisins frá árunum 1945–1991 mikil að vöxtum og áætlað ráðuneytið að talsverður hluti þeirra snerti öryggismál Íslands. Í bréfi ráðuneytisins til nefndarinnar frá 19. janúar sl. (sjá viðauka 15) kemur fram að ráðuneytið áætli að skjöl í vörslum þess sem gætu varðað öryggismál Íslands í hinu almenna skjalasafni þess á þessu tímabili nemi um 800 hillumetrum og skjöl frá þessu tímabili í skjalasafni varnarmálaskrifstofu ráðuneytisins nemi um 50 hillumetrum. Þá er áætlað að könnun á öllum skjölum ráðuneytisins frá þessum tíma og vinna við að gera þau aðgengileg myndi kosta u.þ.b. þrjú ársverk að mati ráðuneytisins. eru þá ótalin þau skjöl sem sé að finna í skjalasöfnum sendiráða, fastanefnda og aðalræðis-skrifstofa Íslands frá þessu tímabili en þau nemi um 500 hillumetrum, en aðeins hluti þeirra skjala sé nú á Þjóðskjalasafni.

2.3. Skjöl hjá lögreglustjóranum í Reykjavík um innra öryggi

2.3.1. Inngangur

Mikið hefur verið rætt opinberlega að undanfögnu um hleranir vegna öryggi ríkisins og má raunar segja að þær séu tilefni nefndarstarfsins. Lítið er þó til af gögnum um þær og því reyndist nauðsynlegt fyrir nefndina að taka viðtöl við nokkra lykilmenn til að fá yfirsýn yfir hvernig verklagið var við hleranir á árunum 1945–1991, bæði af hálfu

lögreglustjórans í Reykjavík og af hálfu Pósts og síma. Nefndin hafði áhuga á að kanna hvaða skjöl og önnur gögn gætu hafa orðið til við hleranir. Í framhaldinu var reynt að komast að því hvort einhver gögn hafa varðveist og ekki síður hvort gögnum hafi verið eytt.

Nefndin tók viðtöl við eftirfarandi: Adolf Guðmundsson, fyrrv. starfsmann Pósts og síma, Boga Jóhann Bjarnason, fyrrv. starfsmann embættis lögreglustjórans í Reykjavík, Bjarka Elíasson, fyrrv. yfirlögregluþjón í Reykjavík, Jóhann Jóhannsson, fyrrv. starfsmann Útlendingaefirlitsins, Jón Skúlason, fyrrv. póst- og símamálastjóra, Ólaf Tómasson, fyrrv. póst- og símamálastjóra, Skúla Jónsson símamann, Skúla Magnússon, fyrrv. starfsmann Útlendingaefirlitsins, Svein Blomsterberg, fyrrv. símsmið hjá Pósti og síma, og Þorstein J. Óskarsson, fyrrv. yfirmann notendabúnaðardeildar Pósts og síma. Enn fremur hitti nefndin Böðvar Bragason, þáverandi lögreglustjóra í Reykjavík, að máli svo og nokkra starfsmenn hann.

Lög nr. 127/2006 aflétta þagnarskyldu opinberra starfsmanna sem nefndin kallaði á sinn fund, hvort sem þeir höfðu látið af störfum eða eru enn við störf. Var þeim skylt að svara fyrirspurnum nefndarinnar um verklag, skráningu og varðveislu upplýsinga um öryggismál Íslands á árunum 1945–1991 samkvæmt ákvæðum fyrrnefndra laga.

Þessi kafli skýrslunnar er í eðli sínu ágrip og byggist nær eingöngu á framburði áðurgreindra opinberra starfsmanna. Sumir viðmælenda nefndarinnar eru rosknir menn og báru stundum fyrir sig minnisleysi og vanheilsu. Þeir sem hefðu að öðru leyti getað varpað skýru ljósi á málið í heild eru flestir látnir.

Nefndin fékk vitneskju um að lögreglustjóri hefði haldið reglubundna fundi með nánustu samstarfsmönnum innan lögreglunnar í embættistíð Sigurjóns Sigurðssonar og voru færðar fundargerðir um þá. Þær fundargerðir hafa ekki komið í leitirnar.

2.3.2. Helstu niðurstöður viðtala voru eftirfarandi:

- Hleranir varðandi öryggi ríkisins áttu sér stað á árunum 1949–68.
- Lögreglan átti frumkvæðið að hlerunum í apríl 1951 og 1968. Um annað er ókunnugt.
- Ávallt var kveðinn upp dómsúrskurður sem heimilaði hleranir áður en þær voru framkvæmdar.
- Lögreglan gat ekki hlerað með þeim búnaði sem hún hafði á þessum án atbeina starfsmanna Pósts og síma.

- Þessar hleranir voru ekki teknar upp á segulbönd og við þær varð til lítið af skriflegum gögnum.
- Vinnubrögð og verklag voru almennt þannig að lítið var skráð af upplýsingum um öryggismál.
- Gögnum hjá Útlendingaeftirlitinu í lögreglustöðinni við Hverfisgötu var eytt 1976.
- Starfssvið forstöðumanns Útlendingaeftirlitsins laut m.a. að innra öryggi ríkisins.
- Útlendingaeftirlitið hafði eftirlit með erlendum sendiráðsmönnum, einkum frá ríkjum Varsjárbandalagsins.

2.3.3. Verklag við hleranir

Fyrir liggur að hleranir hafi átt sér stað á tímabilinu 1949–1968 eins og hér segir:¹

- 1949: 26. mars (16 símanúmer). Aðild að Atlantshafsbandalaginu.
 2. apríl (sömu 16 símanúmer [framlengd]).
 6. apríl (9 símanúmer).
- 1951: 17. janúar (15 símanúmer). Heimsókn Dwights D. Eisenhowers, yfirhershöfðingja NATO.
 24. apríl (25 símanúmer). Koma bandaríska varnarliðsins.
 2. maí (1 símanúmer til viðbótar).
- 1961: 26. febrúar (14 símanúmer). Landhelgissamningur við Breta.
- 1963: 12. september (6 símanúmer). Heimsókn Lyndons B. Johnsons, varaforseta Bandaríkjanna.
- 1968: 1. júní (17 símanúmer). Utanríkisráðherrafundur NATO.

Engin gögn hafa komið í ljós sem benda til þess að hleranir hafi verið heimilaðar um innra öryggi eftir 1968. Jafnframt þvertaka heimildarmenn nefndarinnar fyrir það að slíkar hleranir hafi átt sér stað eftir 1968. Eftir 1968 hafa hleranir hins vegar verið heimilaðar í sakamálum allar götur til dagsins í dag (sbr. nú 86.–87. gr. laga 19/1991, um meðferð opinberra mála).

Í þessum sex tilfellum virðist málsmeðferðin hafa verið sú að lögreglustjóri hafði samband við ráðuneytisstjóra dómsmálaráðuneytisins sem skrifaði Sakadómi bréf um

¹ ÞÍ, Sakadómur Reykjavíkur, 2005-FB/4, Lögreglubók 249.

nauðsyn hlerunar. Aðeins í eitt skipti var það ráðherra sem skrifaði undir bréfið og var það Jóhann Þ. Jósefsson, settur dómsmálaráðherra, árið 1949.²

Dómari heimilaði hlerun með dómsúrskurði. Allir heimildarmenn fullyrða að engar tengingar hafa átt sér stað fyrr en dómsúrskurðurinn lá fyrir. Dómsúrskurðurinn var síðan sendur póst- og símamálastjóra sem skrifaði samþykki sitt á hann. Afrit fór síðan til línudeildar Pósts og síma sem sá um framkvæmd tenginganna. Yfirmaður línudeildar fékk upplýsingar um hvaða símanúmer skyldu hleruð. Hann kallaði á tæknimann sem vann á tengigrind hjá bæjarsímanum og fékk sá uppgefna tengipunkta og tengdi símana þannig að lögregla gæti hlerað þá. Sú tenging fór fram utan vinnutíma.

Í fjölmiðlum hafa menn talað um dularfullt *klikek* sem heyrðist í sínum þeirra og vöktu grunsemdir um að síminn væri hleraður. Þeir tæknimenn Símans, sem nefndin ræddi við, fullyrða að þegar hlerað var heyrðist ekkert *klikek*, en hins vegar getur slíkt hljóð orsakast af ýmsum ástæðum sem eiga sér eðlilegar skýringar, svo sem við viðhald og viðgerðir.

2.3.4. Hvar fóru hleranir fram?

a) Hleranir í þágu innra öryggis ríkisins 1949–1968

Hleranir fóru fyrst fram á 2. hæð lögreglustöðvarinnar í Pósthússtræti 3. Nokkrir símar voru settir upp með um fjórum til fimm tengingum. Segulbönd voru ekki notuð við hleranir á þessum tíma. Punktað var niður það sem þótti athugunarvert, m.a. nöfn. Heimildamenn fullyrða að aldrei hafi neitt verið skráð sem varðaði einkahagsmuni þeirra einstaklinga sem voru hleraðir. Í lok hvers dags var síðan metið hvað skipti máli og það varðveitt en hinu eytt. Nokkrir starfsmenn embættis lögreglustjórans í Reykjavík önnuðust hleranir, þ. á m. sérstakur trúnaðarmaður lögreglustjóra. Sökum mannekle var ekki hlerað að næturlagi.

b) Hleranir í sakamálum 1968–1991

Eftir að lögreglustöðin var flutt upp á Hverfisgötu á árunum 1972–73 fóru hleranir fram í herbergi á 3. hæð sem Útlendingaeftirlitið hafði. Í kjallaraherbergi, sem tæknimaður Símans hafði einn aðgang að, voru mörg hundruð línur, í svokölluðum *húskössum*, sem lágu frá lögreglustöðinni beint út í tengihús á bak við leikvöllinn við Skúlagötu og eins inn í almannavarnabyrgið. Þar var opinn strengur beint niður á símstöð. Þegar beiðni um hleranir barst var tengt í gegnum kjallaraherbergið í lögreglustöðinni, og síðan var línan

² ÞÍ, Sakadómur Reykjavíkur, 2005-FB/4 Y. Málsskjöl með lögregluþingbók 249.

send upp í herbergi Útlendingaeftirlitsins. Lögreglan gat aldrei, með þeim búnaði sem hún hafði yfir að ráð á þessum tíma, tengt nema með aðstoð símamanna. Á lögreglustöðinni við Hverfisgötu voru segulbönd fyrst tekin í notkun.

Ljóst þykir að allar hleranir sem áttu sér stað eftir að lögreglustöðin var flutt upp á Hverfisgötu tengdust rannsókn á sakamálum, einkum fíkniefnum.

2.3.5. Tímalengd hlerana

Í dómsúrskurðunum á tímabilinu 1949–1968 er varða innra öryggi ríkisins segir „hlerað skal fyrst um sinn“. Árið 1949 var póst- og símamálastjóra tilkynnt að „símahlustunum þeim, sem úrskurðaðar voru í lögreglurétti Reykjavíkur 26. þ.m. [mars] skuli hætt á næsta miðnætti“. Er bréfið dagsett 31. mars.³ Þann 9. apríl 1949 fékk póst- og símamálastjóri svipað bréf um að hlerunum sem höfðu verið heimilaðar 6. apríl skuli hætt.⁴ Af þessu má álykta að ekki stóðu hleranir lengi. Hins vegar hafa ekki fundist önnur skjöl um hversu lengi síðari hleranir stóðu yfir og hefur nefndinni ekki tekist að nákvæm svör við þeirri spurningu. Í nokkrum tilfellum segjast símamenn hafa aftengt línuna. Nú er greint nákvæmlega í dómsúrskurðum hversu lengi hleranir eru leyfðar.

2.3.6. Gögn

a) Lögreglan

Í dómsúrskurðunum var ávallt tekið fram: „skal efni samtalanna ritað, lögreglunni til afnota“. Eins og þegar hefur komið fram var sitthvað punktað niður af lögreglunni úr símtölum. Þau skjöl voru merkt viðkomandi manni og eitthvað skráð sem tengdist tilefni hleranna. Þess var þó gætt, að sögn lögreglu, að upplýsingum væri eytt þegar menn létust. Engin gögn af þessu tagi hafa komið í leitirnar. Að sögn heimildarmanna voru þau gögn, sem til urðu við hleranir, ekki send dómsmálaráðuneytinu heldur eingöngu notuð af lögreglu þar til þeim var eytt (sjá hér á eftir).

b) Póstur og sími

Skjalasafn Pósts og síma var afhent Þjóðskjalasafni er stofnanirnar voru einkavæddar, en er ófrágengið á 45 vörubrettum. Gróf yfirferð yfir allt skjalasafnið hefur ekki leitt til þess að skjöl varðandi símhleranir hafi komið fram í dagsljósið, en slík mál eru skráð í eldri

³ ÞÍ, Sakadómur Reykjavíkur. 2005-FB/4 Y. Málsskjöl með lögregluþingbók 249.

⁴ ÞÍ, Sakadómur Reykjavíkur. 2005-FB/4 Y. Málsskjöl með lögregluþingbók 249.

skjalaskrár Símans. Komið hefur í ljós að hluti skjalasafnsins er enn í vörslu Símans hf. og hefur verið óskað eftir því að þeim skjölum verði skilað til Þjóðskjalasafnsins.

2.3.7. Eyðing gagna

Nefndin hefur fengið staðfestingu á því að gögnum í vörslu Útlendingaeftirlitsins var eytt árið 1976. Ákveðið var að hreinsa til hjá lögreglunni. Samkvæmt þeim heimildum sem nefndin hefur var farið með „hálfan svartan plastpoka“ af pappírurum út úr Reykjavík þar sem þeir voru brenndir. Ekki er vitað fyrir víst hvers konar gögnum var eytt árið 1976, né heldur telur nefndin að hún hafi fullkomna mynd af því hvernig það var gert. Þar sem ekkert virðist hafa varðveist af gögnum er líklegt að eytt hafi verið spjaldskrá, úrklippum og öðrum gögnum sem snertu innra öryggi ríkisins og geymd voru hjá Útlendingaeftirlitinu.

2.3.8. Útlendingaeftirlitið

Útlendingaeftirlitið hafði til afnota tvö herbergi á 3. hæð lögreglustöðvarinnar við Hverfisgötu. Þar var spjaldskrá í litlum skjalaskáp úr jární með mjóum skúffum og hillur með nokkrum möppum og „eitthvað sem lögreglan hafði tekið af fólki, skammbyssur ... með merkimiðum“ eins og einn heimildarmaður komst að orði, að ógleymdum segulbandstækjunum sem stóðu á borði við gluggann. Meðal gagna sem var þar að finna voru blaðaúrklippur, myndir og gömul hlerunartæki úr Pósthússtræti, sem talið er að hafi verið fargað upp úr 1980.

Spjaldskrá Útlendingaeftirlitsins um erlenda menn sem bjuggu á Íslandi fram til 1965 hefur verið afhent Þjóðskjalasafni Íslands. Heimildamenn telja að eftir 1976, þegar gögnunum var eytt, hafi þeirri starfsemi sem laut að innra öryggi og stunduð var hjá Útlendingaeftirlitinu að mestu verið hætt.

a) NATO og leynipjónustur erlendra ríkja

Eftir að Ísland gekk í NATO var sérstakt herbergi, kallað „NATO-herbergi“ eða „blý-herbergi“, á 2. hæð í utanríkisráðuneytinu í Stjórnarráðshúsinu við Lækjargötu, haft undir skjöl frá bandalaginu, þar var ávallt lögregluvakt. Eftir að nýja lögreglustöðin var reist var NATO-skjalageymslan flutt þangað þar sem utanríkisráðuneytið var til húsa. Nú eru NATO-skjöl varðveitt í utanríkisráðuneytinu við Rauðarárstíg.

Lögreglustjóri, ásamt yfirmanni Útlendingaeftirlitsins, hafði tengsl við leyniþjónustur í Bandaríkjunum, Bretlandi, Þýskalandi og á Norðurlöndum. Sóttu þeir fundi hjá nefnd NATO þar sem skipst var á upplýsingum um erlenda sendiráðsmenn. Heimildarmenn fullyrða að engin afskipti hefðu verið af Íslendingum.

b) Erlendir tignarmenn

Íslenska lögreglan átti samstarf við erlendar leyniþjónustur um öryggisráðstafanir sem gerðar voru þegar erlendir tignarmenn sóttu Ísland heim, t.d. árið 1963 þegar varaforseti Bandaríkjanna, Lyndon B. Johnson, kom. Ábyrgðin á öryggi fyrirfólks var lögð á herðar lögreglustjóra, þótt þeir hafi haft eigin lífverði með sér. Símar voru hleraðir við heimsókn Johnsons 1963 en engar heimildir eru um viðlíkar ráðstafanir þegar Nixon og Pompidou funduðu á Íslandi árið 1973 né heldur þegar Gorbatsjov og Reagan komu árið 1986. Íslenska lögreglan átti þó fundi með fulltrúum frá erlendum leyniþjónustum um framkvæmd öryggismála.

b) Eftirlit með sendiráðum

Útlendingaeftirlitið skráði og fylgdist með ferðum og störfum sendimanna frá Varsjárbandalagsríkjum um tíma. Í hvert sinn sem utanríkisráðuneytið sendi upplýsingar um væntanlegan sendiráðsmann leitaði starfsmaður Útlendingaeftirlitsins upplýsinga um viðkomandi og hafði til þess NATO-skrár, þar sem t.d. voru tilgreindir þeir Varsjárbandalagsmenn sem ekki máttu koma til starfa í NATO-ríkjum. Skipst var á upplýsingum við önnur NATO-ríki um sendimenn Varsjárbandalagsríkja. Allir þessir sendiráðsmenn voru áritunarskyldir og var „lítill“ spjaldskrá haldin um þá á meðan þeir dvöldust hér á landi. Þar voru m.a. skráðar persónuupplýsingar. Heimildarmaður telur þessi gögn hafa verið „fátækleg“.

Eitt hlutverk Útlendingaeftirlitsins var að fylgjast með sendiráðum Varsjárbandalagsríkjanna hér á landi, fyrst og fremst Sovétríkjanna, en einnig hafa austur-þýsku og tékknesku sendiráðin verið nefnd í þessu sambandi. Lögreglan fylgdist með sovéska sendiráðinu frá því um 1953. Fyrst var eftirlitið frá Túngötu 18, í þýska sendiráðinu sem þá var í umsjá dómsmálaráðuneytisins. Vaktað var þaðan og úr bílum. Eftir að þýska sendiráðið tók aftur til starfa flutti lögreglan sig í hús við Garðastræti. Á áttunda áratugnum var komið fyrir myndatökuvél með sendi í kjallaraherbergi hússins og fylgst með ferðum í sendiráðið. Myndavélin var tengd sérstakri símalínu sem sendi myndirnar beint upp í herbergi Útlendingaeftirlitsins á 3. hæð í lögreglustöðinni þar sem

viðtökuskjár tók á móti myndunum. Starfsmaður eftirlitsins skoðaði síðan myndirnar en kveðst ekki hafa skráð mikið niður. Nefnt hefur verið að um 20–30 myndir hafi verið meðal gagna sem geymd voru hjá Útlendingaeftirlitinu.

Einn starfsmaður Útlendingaeftirlitsins var þjálfaður sérstaklega hjá leyniþjónustunni í Vestur-Þýskalandi. Var það m.a. hlutverk hans að bera kennsl á starfsmenn KGB-leyniþjónustunnar og starfsmenn GRU (leyniþjónusta sovéska hersins), en starfsmenn sovéska sendiráðsins voru fjölmargir. Oft var nán samvinna við starfsmenn bandarísku leyniþjónustunnar við eftirfylgnina. Starfsmönnum sovésku leyniþjónustanna var veitt eftirför í bílum í bænum og þegar t.d. GRU-mennirnir fóru úr bænum var þeir einstaka sinnum veitt eftirför í flugvélum, jafnvel upp á öræfi. Þótt lítið hafi komið út úr þessu að mati starfsmanna Útlendingaeftirlitsins þá var talið mikilvægt að starfsmenn KGB og GRU vissu að fylgst væri með þeim.

Fundað var í Útlendingaeftirlitinu á hverjum morgni og farið munnlega yfir atburði dagsins á undan. Þrír til fjórir menn voru á þessum fundum. Nánast ekkert var skráð en starfsmaðurinn bjó til „graf“ um ferðir sovésku leyniþjónustumannanna. Að sögn heimildarmanna var ekkert eftirlit haft með þeim Íslendingum sem áttu erindi í sendiráðið. Þessi starfsemi mun hafa lagst af smám saman og fara litlar sögur af henni eftir 1980.

Áhuginn á að fylgjast með Varsjárbandalagsríkjunum „fjaraði út“ upp úr 1990.

2.3.9. Dæmi um hlerunarmál – ráðherrafundur NATO árið 1968

Nefndin hefur alltraustar heimildir um verklag við hleranir sem fram fóru árið 1968. Lögreglustjóra barst vitneskja um að hópur útlægra Grikkja væri væntanlegur til Reykjavíkur til að taka þátt í mótmælum meðan á fundi utanríkisráðherra NATO stæði í Reykjavík í júní 1968. Lögreglustjóri frétti í gegnum samstarfsaðila sína á Norðurlöndum, lögreglustjórana í Kaupmannahöfn og Ósló, að þessir menn væru tilbúnir í átök og skemmdarverk, einkum gagnvart utanríkisráðherra Grikklands sem var væntanlegur á ráðherrafundinn. Einnig fylgdu upplýsingar um tengiliði þeirra hér á landi. Lögreglunni bárust enn fremur upplýsingar um áform innlendra manna um skemmdarverk meðan á fundinum stóð. Andrúmsloftið var einnig lævi blandið eftir þau átök sem urðu 26. maí (á H-daginn) er spellvirki voru unnin í Reykjavíkurhöfn á herskipum NATO-ríkja.

Lögreglustjóra þótti ráðlegt að afla upplýsinga um þessa menn hérlendis og fá heimild til að hlera síma ákveðinna manna og stofnana. Leitað var til dómsmálaráðuneytisins og var rétt við ráðuneytisstjórnann. Síðan var skrifað bréf til Sakadóms. Yfirsaka-

dómari tók málið fyrir og úrskurðaði heimild til hlerunar. Úrskurðurinn var færður inn í sérstaka gerðarbók (Lögreglubók).⁵ sem geymd var í peningaskáp í umsjón yfirsakadómara. Í framhaldi af því var haft samband við póst- og símamálastjóra, sem setti tæknimann í að tengja símana. Þá voru ekki notuð segulbönd og var punktað niður það sem þótti áhugavert og kom þessu máli við, nöfn o.fl. Einkalífsupplýsingar voru ekki skráðar. Það var m.a. með þessum hlerunum sem vitneskja fékkst um tengiliði við grísku útlagana. Þannig gat lögreglan verið í viðbragðsstöðu áður en þeir komu til landsins. Fundir lögreglumanna voru haldnir á hverjum degi meðan á NATO-fundinum stóð. Ekki var haldin nein gerðarbók en eingöngu skráðar á blað upplýsingar sem komu málinu við og voru taldar koma að notum. Öðru var eytt. Gögnin sem urðu til voru síðan afhent Útlendingaeftirlitinu og voru sennilega meðal þeirra gagna sem eytt var 1976.

Lögreglan fylgdist með Grikkjunum og var ekki talin ástæða til að vísa þeim úr landi.

2.3.10. Nokkrar athugasemdir

a) Eðli málsins samkvæmt hvíldi leynd yfir hlerunum. Af því sem rakið hefur verið og af máli heimildarmanna má álykta að verklagið við þær hafi miðað að því að sem fæstir hefðu heildarmynd af ferlinu. Eingöngu forstöðumaður Útlendingaeftirlitsins og lögreglustjóri hafa haft heildaryfirsýn yfir ferlið sem viðhaft var við hleranir. Gögn sem til urðu virðast hafa verið mjög fá.

b) Ekki verður séð að neinn hafi verið ákærður eða handtekinn á grundvelli þeirra gagna sem aflað var með hlerunum.

c) Ekkert liggur fyrir um hvort og þá hvaða gögn hafi verið afrituð eða afhent stjórnvöldum erlendra ríkja.

2.4. *Skjöl hjá Þjóðskjalasafni Íslands*

Upplýsingar um skjöl sem þegar eru í vörslu Þjóðskjalasafns, og snerta öryggismál Íslands, innra og ytra öryggi, á árunum 1945–1991 er einkum að finna í eftirtöldum skjalasöfnum:

Forsætisráðuneyti, dómsmálaráðuneyti, utanríkisráðuneyti, varnarmálaskrifstofa, samgönguráðuneyti (þ.m.t. skjöl frá Flugmálastjórn og Pósti og síma), ríkislögreglustjóri,

⁵ Hér er átt við Lögreglubók 249.

ríkissaksóknari, sýslumanns- og lögregluembætti í Reykjavík, á Keflavíkurflugvelli, í Hafnarfirði og Kópavogi. Skjöl þessi verða nær öll til áður en sett voru lög um upplýsingaskyldu stjórnvalda (1996) og persónuvernd (2000). Skráning þeirra og frágangur í embættum hefur að sjálfsögðu mótast af því og þeim viðhorfum sem þá ríktu í samfélaginu til persónuverndar. Til undantekninga telst ef málamöppur hafa verið merktar sem trúnaðarmál í embættunum.

Varðandi sýslumenn, Sakadóm og lögreglustjórann á Keflavíkurflugvelli er það athugandi að yfirleitt er engin greining á málum. Bækur eru t.d. merktar sem sakadómsbækur, en hvers konar mál eru tekin fyrir í hverri bók kemur ekki fram. Málaheiti gefa mjög takmarkaðar upplýsingar um efni skjalanna. Þess vegna er við því að búast að undir málaheiti eins og „Ýmislegt“ og „Ýmis mál“ geti leynst skjöl varðandi öryggismál.

Sumir þessara aðila hafa skilað skjölum án þess að skjalaskrár fylgi og því er Þjóðskjalasafni Íslands ekki unnt að svara því hvort í þeim gögnum sé að finna upplýsingar um öryggismál ríkisins. Umfangsmest er skjalasafn Pósts og síma er afhent var þegar einkavæðing fyrirtækisins fór fram. Er áætlað að mati Þjóðskjalasafns Íslands að til þurfi um 20 millj. kr. til að ganga frá því skjalasafni svo það verði aðgengilegt.

2.5. Tillögur um stofnun öryggismálasafns hjá Þjóðskjalasafni Íslands

Til þess að auðvelda aðgang fræðimanna að gögnum sem snerta öryggismál íslenska ríkisins á árunum 1945–1991 leggur nefndin til að sett verði á fót sérstakt safn við Þjóðskjalasafn Íslands, öryggismálasafn, þar sem þessi gögn verða varðveitt. Jafnframt leggur nefndin til að útbúin verði skrá yfir öll mál og skjöl þeirra sem tilheyra öryggismálasafni.

Í 6. gr. laga nr. 66/1985, um Þjóðskjalasafn Íslands, er mælt svo fyrir að skilaskyld skjöl skuli afhenda Þjóðskjalasafni að jafnaði eigi síðar en þegar þau eru þrjátíu ára. Almennt má því gera ráð fyrir því að skjöl, er snerta öryggismál íslenska ríkisins sem eru eldri en 30 ára, hafi verið afhent safninu. Ekki er hins vegar sjálfgefið að gögn frá árunum 1977–1991 hafi verið afhent Þjóðskjalasafni Íslands. Af þessum sökum leggur nefndin til að skilaskyldum aðilum verði gert að afhenda Þjóðskjalasafni Íslands öll skjöl og skráðar heimildir, sem eru í vörslum þeirra og varða öryggismál Íslands, innra og ytra öryggi, á árunum 1945–1991. Þessar tillögur nefndarinnar koma fram í 17. gr. frumvarps sem nefndin hefur samið og er að finna í 7. kafla skýrslunnar.

3. Hvaða lögvarðir hagsmunir geta staðið í vegi fyrir aðgangi að gögnum um öryggi íslenska ríkisins á árunum 1945–1991?

3.1. Inngangur

Að gildandi lögum eru það annars vegar upplýsingalög, nr. 50/1996, og hins vegar lög nr. 23/2006, um upplýsingarétt um umhverfismál, sem hafa að geyma almennar reglur um aðgang almennings að gögnum í vörslum stjórnvalda. Í hvorum tveggja er þessi upplýsingaréttur almennings takmarkaður annars vegar með tilliti til einkahagsmuna og hins vegar með tilliti til opinberra hagsmuna. Nefndin fór yfir þá verndarhagsmuni sem þessum undanþágureglum er ætlað að slá skjaldborg um og tók afstöðu til þess hvort ástæða væri til að takmarka rétt fræðimanna til aðgangs að upplýsingum á grundvelli sömu sjónarmiða. Í köflum 3.2.–3.6. hér á eftir er farið yfir þessi sjónarmið.

Almennt er viðurkennt að ákveðna hagsmuni verði að verja fyrir óheftum aðgangi almennings. Líklega er það einmitt samspil þessara tveggja þátta, umfang meginreglunnar um óheftan aðgang að gögnum hins opinbera við þær undanþágureglur sem gera verður og hversu víðtækar þær eigi að vera, sem mesta umfjöllun hafa hlotið þegar löggjöf af þessum toga hefur verið til umræðu.

Upplýsingalögin nálgast þær upplýsingar sem verndar eiga að njóta á tvo vegu. Annars vegar með formlegum hætti þannig að *tiltekin gögn* sérstaks eðlis eru undanþegin aðgangi í 4. gr. Hins vegar efnislega í 5. og 6. gr. þannig að aðgangur að *ákveðnum upplýsingum* er takmarkaður.

4. gr. upplýsingalaga tekur til nokkurra tegunda gagna sem segja má að njóti það ríkrar sérstöðu að unnt sé að auðkenna þau með þeim hætti sem þar greinir.

Í 5. og 6. gr. eru matskennd ákvæði þar sem aðgangur er takmarkaður að gögnum í þágu nánar tiltekinna hagsmuna sem almennt er viðurkennt að verndar eigi að njóta fyrir óheftum aðgangi almennings, annars vegar á grundvelli sjónarmiða um friðhelgi einkalífsins og hins vegar á grundvelli nokkurs konar skaðleysissjónarmiða, þ.e. til að verja viðkomandi hagsmuni tjóni.

Þau rök, sem nefndin telur mæla með víðtækum aðgangi fræðimanna, eru að ef mikið af gögnum verður undanþegið aðgangi fræðimanna er hætt við að á skorti að þeir fái sýn á heildarmynd sögunnar af öryggismálum íslenska ríkisins. Þá eru slíkar undanþágur einnig til þess fallnar að skapa tortryggni. Loks taka þær reglur, sem nefndinni er falið að semja, einvörðungu til gagna um öryggismál íslenska ríkisins frá árunum 1945–1991. Upplýsingar í gögnunum eru því fyrst og fremst sögulegar og snerta afmarkaðan

þátt í starfsemi ríkisins sem varðar hagsmuni alls almennings, þ.e. öryggi ríkisins. Af þeim sökum ætti ekki að vera jafnstrangar takmarkanir á aðgangi að þessum gögnum og fram koma í upplýsingalögum og lögum um upplýsingarétt um umhverfismál.

3.2. Gögn undanþegin upplýsingarétti skv. 4. gr. upplýsingalaga

Í 1. tölul. 4. gr. upplýsingalaga, nr. 50/1996, eru fundargerðir ríkisráðs og ríkisstjórnar, minnisgreinar á ráðherrafundum og skjöl sem tekin hafa verið saman fyrir slíka fundi undanþegin aðgangi almennings. Samkvæmt 8. gr. upplýsingalaga falla þessar takmarkanir niður þegar liðin eru þrjátíu ár frá því að gögn urðu til. Af þeim sökum takmarkar ákvæði 1. tölul. 4. gr. upplýsingalaga ekki aðgang að fundargerðum ríkisstjórnar nema frá árunum 1977–1991. Meginmarkmið ákvæðisins er að slá skjaldborg um pólitíska umfjöllun og stefnumótun ríkisstjórnar. Í ljósi aldurs gagnanna ættu slíkir hagsmunir, sem í eðli sínu lúta að pólitískri stefnumótun, almennt ekki að standa í vegi fyrir aðgangi að þessum gögnum. Öðru máli gegnir hafi gögnin að geyma upplýsingar um viðkvæma einkalífshagsmuni eða virka öryggis- og varnarhagsmuni en um það er fjallað í köflum 3.4. og 3.6. Niðurstaða nefndarinnar er því sú að ekki þurfi að takmarka aðgang fræðimanna að gögnum um öryggismál Íslands á árunum 1945–1991 á grundvelli samsvarandi ákvæðis og fram kemur í 1. tölul. 4. gr. upplýsingalaga.

Í 2. tölul. 4. gr. upplýsingalaga er tekið fram að réttur almennings til aðgangs að gögnum taki ekki til bréfaskipta stjórnvalda við sérfróða menn til afnota í dómsmáli eða við athugun á því hvort slíkt mál skuli höfðað. Að baki þessari undanþágu býr það sjónarmið að hið opinbera, á sama hátt og hver annar aðili að dómsmáli, geti leitað ráðgjafar sérfróðra aðila án þess að þær upplýsingar, sem þannig er aflað, komist til vitundar gagnaðila. Ákvæðið tekur því til þess tíma er mál er undirbúið og það flutt. Samkvæmt 8. gr. upplýsingalaga falla þessar takmarkanir niður þegar liðin eru þrjátíu ár frá því að gögn urðu til. Af þeim sökum takmarkar ákvæði 2. tölul. 4. gr. upplýsingalaga ekki aðgang að slíkum gögnum nema frá árunum 1977–1991. Í ljósi þess að yngstu gögnin sem veitt verður aðgangur að eru frá árinu 1991 verður ekki séð að þeir hagsmunir, sem þessu ákvæði er ætlað að vernda, verði skertir þótt fræðimönnum verði veittur aðgangur að gögnum um öryggismál Íslands frá árunum 1945–1991. Öðru máli gegnir hafi gögnin að geyma upplýsingar um viðkvæma einkalífshagsmuni eða virka öryggis- og varnarhagsmuni en um það er fjallað í köflum 3.4. og 3.6. Niðurstaða nefndarinnar er því sú að ekki þurfi að takmarka aðgang fræðimanna að gögnum um

öryggismál Íslands á árunum 1945–1991 á grundvelli samsvarandi ákvæðis og fram kemur í 2. tölul. 4. gr. upplýsingalaga.

Í 3. tölul. 4. gr. upplýsingalaga er tekið fram að réttur almennings til aðgangs að gögnum taki ekki til vinnuskjala sem stjórnvald hefur ritað til eigin nota. Þó skal veita aðgang að vinnuskjölum ef þau hafa að geyma endanlega ákvörðun um afgreiðslu máls eða upplýsingar sem ekki verður aflað annars staðar frá. Markmið ákvæðisins er að veita stjórnvöldum svigrúm til þess að veita og meta mál með skriflegum hætti til undirbúnings að úrlausn þess án þess að eiga það á hættu að uppkast að niðurstöðu verði gert opinbert um leið og ákvörðun málsins. Samkvæmt 8. gr. upplýsingalaga falla þessar takmarkanir niður þegar liðin eru þrjátíu ár frá því að gögn urðu til. Af þeim sökum takmarkar ákvæði 3. tölul. 4. gr. upplýsingalaga ekki aðgang að vinnuskjölum nema frá árunum 1977–1991. Vinnuskjöl stjórnvalda geta haft mikla þýðingu við sagnfræðilegar rannsóknir þar sem þau veita oft vísbendingu um hvaða kostir voru vegnir og metnir áður en ákvarðanir voru teknar. Í ljósi þess að vinnuskjöl lúta að málum sem flest teljast til sagnfræði í dag verður ekki séð að þörf sé fyrir takmörkun af þessum toga um vinnuskjöl sem orðið hafa til á árunum 1945–1991 um öryggismál. Öðru máli gegnir hafi vinnuskjöl að geyma upplýsingar um viðkvæma einkalífshagsmuni eða virka öryggis- og varnarhagsmuni en um það er fjallað í köflum 3.4. og 3.6. Niðurstaða nefndarinnar er því sú að ekki þurfi að takmarka aðgang fræðimanna að gögnum um öryggismál Íslands á árunum 1945–1991 á grundvelli samsvarandi ákvæðis og fram kemur í 3. tölul. 4. gr. upplýsingalaga.

Í 4. tölul. 4. gr. upplýsingalaga er tekið fram að réttur almennings til aðgangs að gögnum taki ekki til umsókna um störf hjá ríki eða sveitarfélögum og allra gagna sem þær varða. Þó er skylt að veita upplýsingar um nöfn, heimilisföng og starfsheiti umsækjenda þegar umsóknarfrestur er liðinn. Í ljósi þess að yngstu upplýsingarnar eru frá árinu 1991 ætti ekki að vera þörf fyrir þessa takmörkun á aðgangi fræðimanna enda sé þess gætt að viðkvæmum upplýsingum um einkalífshagsmuni verði ekki miðlað án samþykkis þess sem í hlut á en um það er nánar fjallað í kafla 3.4. Niðurstaða nefndarinnar er því sú að ekki þurfi að takmarka aðgang fræðimanna að gögnum um öryggismál Íslands á árunum 1945–1991 á grundvelli samsvarandi ákvæðis og fram kemur í 4. tölul. 4. gr. upplýsingalaga.

3.3. Ákvæði 2. tölul. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 23/2006, um upplýsingarétt um umhverfismál

Í 2. tölul. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 23/2006, um upplýsingarétt um umhverfismál, er tekið fram að réttur almennings til aðgangs að upplýsingum um umhverfismál taki ekki til efnis sem sé í vinnslu eða ófullgerðra skjala eða gagna, en þá skal jafnframt upplýst hvenær ætla má að gögnin verði tilbúin. Ákvæðið er m.a. byggt á því sjónarmiði að takmarka beri aðgang að gögnum sem ekki hefur verið unnið úr og geta talist villandi þar sem þau hafa ekki verið fullgerð eða kerfisbundnar leiðréttingar hafa ekki verið framkvæmdar á þeim. Þegar um gömul skjöl er að ræða sem eru ófullgerð er almennt lítil hætta á að þau hafi villandi áhrif þar sem sú þjóðfélagssumræða, sem gögnin eiga skírskotun til, heyrir sögunni til. Öðru máli gegnir um ófullgerð skjöl sem hafa að geyma upplýsingar um viðkvæma einkalífshagsmuni eða virka öryggis- og varnarhagsmuni, en um slíkar upplýsingar er fjallað í köflum 3.4. og 3.6. Niðurstaða nefndarinnar er því sú að ekki þurfi að takmarka aðgang fræðimanna að gögnum um öryggismál Íslands á árunum 1945–1991 á grundvelli samsvarandi ákvæðis og fram kemur í 2. tölul. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 23/2006, um upplýsingarétt um umhverfismál.

3.4. Einkamálefni einstaklinga sem sanngjarnt er og eðlilegt að leynt fari

Í 1. málsl. 5. gr. upplýsingalaga, nr. 50/1996, segir að óheimilt sé að veita almenningi aðgang að gögnum um einka- eða fjárhagsmálefni einstaklinga sem sanngjarnt er og eðlilegt að leynt fari. Segja má að þetta ákvæði sé byggt öðrum þræði á ákvæði 1. mgr. 71. gr. stjórnarskrárinnar þar sem tekið er fram að allir skuli njóta friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu. Í 3. mgr. 71. gr. stjórnarskrárinnar er þó tekið fram að þrátt fyrir 1. mgr. megi með sérstakri lagaheimild takmarka á annan hátt friðhelgi einkalífs, heimils eða fjölskyldu ef brýna nauðsyn ber til vegna réttinda annarra. Svipað ákvæði kemur fram í 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Þá er rétt að minna á að í 2. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar er tekið fram að hver sá sem borinn sé sökum um refsiverða háttsemi skuli talinn saklaus þar til sekt hans hafi verið sönnuð. Sambærilegt ákvæði kemur fram í 2. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu.

Í gögnum um öryggismál íslenska ríkisins frá árunum 1945–1991 koma í undantekningartilvikum fyrir viðkvæmar einkalífsupplýsingar um nafngreinda einstaklinga. Að mati nefndarinnar ber að koma í veg fyrir að slíkar persónuupplýsingar komi fyrir almenningssjónir á grundvelli 1. mgr. 71. gr. stjórnarskrárinnar. Til þess að raunsönn mynd fái af öryggismálum íslenska ríkisins á árunum 1945–1991 og sagnfræðirann-

sóknum verði ekki of þröngur stakkur skorinn leggur nefndin á hinn bóginn til að fræðimönnum verði veittur aðgangur að slíkum upplýsingum svo og að upplýsingum um nöfn þeirra sem voru grunaðir um að ógna öryggi ríkisins þannig að sögulegar staðreyndir málsins liggi fyrir. Aftur á móti leggur nefndin til að á grundvelli 3. mgr. 73. gr. stjórnarskrárinnar verði fræðimönnum meinað að fjalla um slíkar einkalífsupplýsingar með persónugreinanlegum hætti nema fyrir liggi samþykki þess sem í hlut á. Í samræmi við ákvæði 8. gr. upplýsingalaga, nr. 50/1996, er lagt til að þetta bann gildi í 80 ár frá því að hinar viðkvæmu einkalífsupplýsingar urðu til. Þá leggur nefndin til að það verði bæði refsingu og bótaskyldu brjóti fræðimaður gegn ákvæði laganna um einkalífvernd, verði frumvarpið að lögum.

Í gögnum sem eru í vörslum Þjóðskjalasafns Íslands og varða innra öryggi ríkisins á árunum 1945–1991 koma fram upplýsingar um nöfn einstaklinga sem sætt hafa símhlerunum og öðrum rannsóknaraðgerðum vegna gruns um að ógna öryggi ríkisins með mögulegum brotum á einhverju af ákvæðum X.–XII. kafla almennra hegningarlaga, nr. 19/1940. Þessum málum var ekki fylgt eftir með útgáfu ákæru á hendur þessum einstaklingum. Í ljósi sjónarmiða um friðhelgi einkalífs telur nefndin að halda eigi leyndum nöfnum þeirra einstaklinga sem á lífi eru og sætt hafa slíkum rannsóknum, nema þeir sem í hlut eiga veiti samþykki sitt fyrir slíkri birtingu. Eftir andlát þessara einstaklinga er að mati nefndarinnar ekki ástæða til að halda nöfnum þeirra leyndum, enda dvína þá verndarhagsmunirnir verulega og verður að telja að þá vegi þyngra almannahagsmunir af því að hægt sé að gera upp sögu kaldastríðsáranna.

3.5. Mikilvægir fjárhags- eða viðskiptahagsmunir fyrirtækja og annarra lögaðila

Í 2. másl. 5. gr. upplýsingalaga er mælt svo fyrir að óheimilt sé að veita almenningi aðgang að gögnum er varða mikilvæga fjárhags- eða viðskiptahagsmuni fyrirtækja og annarra lögaðila. Markmið ákvæðisins er að koma í veg fyrir að fyrirtæki verði fyrir tjóni þar sem veittar eru upplýsingar um mikilvæga fjárhags- eða viðskiptahagsmuni þeirra. Af dómi Hæstaréttar frá 23. mars 2000 í máli nr. 455/1999 er hins vegar ljóst að þótt undanþiggja megi gögn m.t.t. ákvæðisins á meðan slíkar upplýsingar eru virkar þurfa ekki að líða mörg ár svo upplýsingarnar verði taldar úreltar og sem slíkar því ekki taldar geta valdið fyrirtækinu tjóni verði þær látnar af hendi. Málsatvik í dómsmálinu voru þau að blaðamaður krafðist þess að felldur yrði úr gildi úrskurður úrskurðarnefndar um upplýsingamál þar sem staðfest var ákvörðun utanríkisráðherra um að neita honum um aðgang að samkomulagi Sameinaðra verktaka hf. og Regins hf. við íslenska ríkið, eigenda

Íslenskra aðalverktaka sf., um úttekt á eignum úr félaginu við slit þess og skiptingu þeirra sín á milli. Í dómi Hæstaréttar sagði m.a. svo: „Samkvæmt gögnum málsins hefur Reginn hf. þegar selt að minnsta kosti einhverjar þeirra eigna, sem komu í hlut félagsins við slit Íslenskra aðalverktaka sf. Að því leyti, sem aðrar þeirra kunna enn að vera í eigu Regins hf., geta upplýsingar um verðmat þeirra í samningum á fyrri hluta ársins 1997 engu raunverulegu máli skipt ef leitast er við að koma þeim nú í verð“. Í ljósi þess að upplýsingarnar voru orðnar þriggja ára þegar rétturinn lagði dóm á málið voru ekki talin efni til að fallast á að hagsmunir Sameinaðra verktaka hf. og Regins hf. af trúnaði um samninga þeirra þriggja á milli varðandi slit Íslenskra aðalverktaka sf. vægju þyngra á metunum en þeir hagsmunir sem meginreglu 3. gr. upplýsingalaga um aðgang almennings að gögnum væri ætlað að tryggja. Krafa blaðamannsins um aðgang að gögnunum var því tekin til greina.

Í ljósi þess að yngstu upplýsingarnar, sem frumvarpinu er ætlað að ná til, eru frá árinu 1991 þykir nefndinni ljóst að hverfandi líkur séu á að í svo gömlum gögnum sé að finna virkar upplýsingar um mikilvæga fjárhags- eða viðskiptahagsmuni fyrirtækja sem ákvæði 2. másl. 5. gr. upplýsingalaga gæti tekið til. Niðurstaða nefndarinnar er því sú að ekki þurfi að takmarka aðgang fræðimanna að gögnum um öryggismál Íslands á árunum 1945–1991 á grundvelli samsvarandi ákvæðis og fram kemur í 2. másl. 5. gr. upplýsingalaga.

3.6. Takmarkanir á upplýsingarétti vegna almannahagsmuna skv. 6. gr. upplýsingalaga

Í 1. tölul. 6. gr. upplýsingalaga er tekið fram að heimilt sé að takmarka aðgang almennings að gögnum þegar mikilvægir almannahagsmunir krefjast enda hafi þau að geyma upplýsingar um öryggi ríkisins eða varnarmál. Samkvæmt 8. gr. upplýsingalaga falla þessar takmarkanir niður þegar liðin eru þrjátíu ár frá því að gögn urðu til. Af þeim sökum takmarkar ákvæði 1. tölul. 6. gr. upplýsingalaga ekki aðgang að öðrum gögnum en þeim sem til hafa orðið á árunum 1977–1991, nema gögnin falli samkvæmt efni sínu undir sérstaka þagnarskyldureglu eða þagnarskyldu samkvæmt þjóðréttarsamningi sem íslenska ríkið er aðili að, sbr. umfjöllun í kafla 4 og 5 hér á eftir.

Í ljósi þeirra breytinga, sem hafa átt sér stað í heiminum eftir að Sovétríkin liðu undir lok og kaldastríðinu lauk sem og þeim breytingum sem orðið hafa á vörnum landsins, ættu mjög fá skjöl, sem til hafa orðið í Stjórnarráðinu á árunum 1945–1991 um öryggi ríkisins, að geyma upplýsingar um virka öryggis- og varnarhagsmuni ríkisins. Þar sem ekki er þó hægt að útiloka að slík sjöl séu til telur nefndin ekki rétt að haggja við

þeirri reglu sem fram kemur í 1. tölul. 6. gr. upplýsingalaga. Verður stjórnvöldum því heimilt að synja um aðgang að slíkum skjölum þar til þau verða þrjátíu ára gömul, sbr. 8. gr. upplýsingalaga.

Í 2. tölul. 6. gr. upplýsingalaga er tekið fram 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. Þeir hagsmunir sem ákvæðinu er ætlað að vernda, eru tvönn konar. Annars vegar er verið að forðast það að erlendir viðsemjendur fái vitneskju um samningsmarkmið og samningsstöðu íslenskra stjórnvalda. Hins vegar er verið að tryggja góð samskipti og gagnkvæmt traust í skiptum við önnur ríki, þar á meðal innan þeirra fjölþjóðlegu stofnana sem ríkið á aðild að. Samkvæmt 8. gr. upplýsingalaga falla þessar takmarkanir niður þegar liðin eru þrjátíu ár frá því að gögn urðu til. Af þeim sökum takmarkar ákvæði 2. tölul. 6. gr. upplýsingalaga ekki aðgang að öðrum gögnum en þeim sem til hafa orðið á árunum 1977–1991, nema gögnin falli samkvæmt efni sínu undir sérstaka þagnarskyldureglu eða þagnarskyldu samkvæmt þjóðréttarsamningi sem íslenska ríkið er aðili að, sbr. 4. og 5. kafla hér á eftir.

Í ljósi markmiða ákvæðisins er ljóst að upplýsingar, sem til hafa orðið á árunum 1977–1991, myndu sjaldnast falla undir ákvæði 2. tölul. 6. gr. í ljósi þess hversu gamlar þær eru. Í annan stað ber að hafa í huga að samskipti við Norður-Atlantshafsbandalagið falla ekki undir þetta ákvæði vegna fyrirmæla 2. másl. 2. mgr. 2. gr. þar sem segir að upplýsingalögin gildi ekki ef á annan veg sé mælt í þjóðréttarsamningum sem Ísland á aðild að, en nánar er að því vikið í 4. kafla hér á eftir. Hið sama gildir um upplýsingar sem falla undir aðra þjóðréttarsamninga sem Ísland á aðild að sé þar mælt fyrir um þagnarskyldu. Niðurstaða nefndarinnar er því sú að ekki þurfi að takmarka aðgang fræðimanna að gögnum um öryggismál Íslands á árunum 1945–1991 á grundvelli samsvarandi ákvæðis og fram kemur í 2. tölul. 6. gr. upplýsingalaga.

Í 3. tölul. 6. gr. upplýsingalaga er tekið fram að heimilt sé að takmarka aðgang almennings að gögnum þegar mikilvægir almannahagsmunir krefjast enda hafi þau að geyma viðskipti stofnana og fyrirtækja í eigu ríkis eða sveitarfélaga, að því leyti sem þau eru í samkeppni við aðra. Samkvæmt 8. gr. upplýsingalaga falla þessar takmarkanir niður þegar liðin eru þrjátíu ár frá því að gögn urðu til. Af þeim sökum takmarkar ákvæði 2. tölul. 6. gr. upplýsingalaga ekki aðgang að öðrum gögnum en þeim sem til hafa orðið á árunum 1977–1991. Hér skal minnt á að hlutafélög og sameignarfyrirtæki í eigu íslenska ríkisins falla almennt ekki undir upplýsingalög. Ákvæðið tekur því eingöngu til stofnana ríkis og sveitarfélaga. Í ljósi aldurs upplýsinganna er ekki ástæða til að ætla að þær geti

haft skaðleg áhrif á þær fáu stofnanir í eigu ríkis og sveitarfélaga sem eftir eru á markaði í samkeppni enda þótt slíkar upplýsingar verði gerðar almenningi aðgengilegar. Niðurstaða nefndarinnar er því sú að ekki þurfi að takmarka aðgang fræðimanna að gögnum um öryggismál Íslands á árunum 1945–1991 á grundvelli samsvarandi ákvæðis og fram kemur í 3. tölul. 6. gr. upplýsingalaga.

Í 4. tölul. 6. gr. upplýsingalaga er tekið fram að heimilt sé að takmarka aðgang almennings að gögnum þegar mikilvægir almannahagsmunir krefjast enda hafi þau að geyma fyrirhugaðar ráðstafanir eða próf á vegum ríkis eða sveitarfélaga ef þau yrðu þýðingarlaus eða næðu ekki tilætluðum árangri væru þau á almannavitordi. Samkvæmt 8. gr. skal veita aðgang að gögnum sem 4. tölul. 6. gr. tekur til jafnskjótt og ráðstöfunum eða prófunum er að fullu lokið. Í ljósi þess að yngstu upplýsingarnar sem til stendur að veita aðgang að eru frá árinu 1991 verður ekki séð að heimilt sé að takmarka aðgang að upplýsingum um ráðstafanir sem gripið hefur verið til á árunum 1945–1991 á grundvelli 8. gr. upplýsingalaga. Niðurstaða nefndarinnar er því sú að ekki þurfi að takmarka aðgang fræðimanna að gögnum um öryggismál Íslands á árunum 1945–1991 á grundvelli samsvarandi ákvæðis og fram kemur í 4. tölul. 6. gr. upplýsingalaga.

Í 5. tölul. 6. gr. upplýsingalaga er tekið fram að heimilt sé að takmarka aðgang almennings að gögnum þegar mikilvægir almannahagsmunir krefjast enda hafi þau að geyma upplýsingar um umhverfismál og birting þeirra geti haft alvarleg áhrif á vernd þess hluta umhverfisins sem slíkar upplýsingar varða, t.d. heimkynni fágætra tegunda lífvera, steinda, steingervinga og bergmyndana. Í ljósi þess að hverfandi líkur eru á að þær upplýsingar, sem 5. tölul. 6. gr. upplýsingalaga tekur til, séu í gögnum sem að öðru leyti varða innra eða ytra öryggi ríkisins á árunum 1945–1991 telur nefndin ekki ástæðu til að taka slíka takmörkun upp í frumvarp þar sem mælt verður fyrir um aðgang fræðimanna að gögnum um kalda stríðið. Niðurstaða nefndarinnar er því sú að ekki þurfi að takmarka aðgang fræðimanna að gögnum um öryggismál Íslands á árunum 1945–1991 á grundvelli samsvarandi ákvæðis og fram kemur í 5. tölul. 6. gr. upplýsingalaga.

Frumvarp nefndarinnar sem er að finna í 7. kafla skýrslunnar veitir á grundvelli framangreinds mats á margan hátt rýmri aðgang, ef að lögum verður, en upplýsingalög. Í því sambandi er rétt að minna á að samkvæmt 3. mgr. 2. gr. upplýsingalaga ganga ákvæði annarra laga framur upplýsingalögum heimili þau víðtækari aðgang að upplýsingum en upplýsingalög.

4. Reglur um NATO-skjöl

Í þjóðréttarlegum samningum, sem íslenska ríkið er bundið af, er stundum að finna ákvæði um þagnarskyldu. Þá gilda ákveðnar þagnarskyldureglur um starfsemi flestra fjölþjóðastofnana sem íslenska ríkið á aðild að. Sem dæmi um slíka þjóðréttarskuld-bindingu má nefna 2. mgr. 31. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, og 122. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið, sbr. lög nr. 2/1993.

Í 2. mgr. 2. gr. upplýsingalaga, nr. 50/1996, er tekið fram að upplýsingalögin gildi ekki ef á annan veg sé mælt fyrir í þjóðréttarsamningum sem íslenska ríkið á aðild að.

Í heimsókn nefndarinnar til utanríkisráðuneytisins hinn 13. desember sl. kom fram hjá starfsmönnum ráðuneytisins að í NATO-skjalasafni ráðuneytisins væri að finna skjöl allt frá stofnun bandalagsins, þ.e. frá árinu 1949 til dagsins í dag að telja. Heildarmagn skjala í safninu væri um 70 hillumetrar. Fram kom að gróflega mætti flokka NATO-skjöl í tvo flokka:

a) Erlend NATO-skjöl sem annars vegar stafa frá nefndum eða ráðum í höfuðstöðvum bandalagsins og hins vegar frá öðrum aðildarríkjum bandalagsins.

b) Skjöl frá fastanefnd Íslands hjá NATO. Þau geyma öll formleg samskipti milli utanríkisráðuneytisins og fastanefndarinnar, samantektir, fundargerðir, tillögur og frásagnir svo að eitthvað sé nefnt.

Ísland hefur fullgilt samning um kjarnorkuupplýsingar frá 12. mars 1965 (Agreement between the Parties to the North Atlantic Treaty for Co-operation regarding Atomic Information) sbr. auglýsingu nr. 3 í C-deild Stjórnartíðinda 1965, sbr. viðauka 18.

Í 1. mgr. 5. gr. samningsins kemur fram að kjarnorkuupplýsingar sem miðlað er samkvæmt samningnum skulu njóta öryggismedferðar í samræmi við viðeigandi NATO-reglugerðir og verkferla, samþykktar öryggisráðstafanir, innanlandslöggjöf og reglugerðir. Tekið er sérstaklega fram að NATO og aðildarríkjunum sé óheimilt að viðhafa vægari öryggisráðstafanir en þær sem um getur í viðeigandi NATO-öryggisreglugerðum og öðrum öryggisráðstöfunum sem í gildi eru þegar samningurinn tekur gildi. Í 2. mgr. 5. gr. samningsins segir m.a. að Norður-Atlantshafsráðið hafi yfirumsjón með gerð og samhæfingu öryggisáætlana í samræmi við verkferla sem settir eru fram í samþykktum öryggissamkomulögum. Í 5. mgr. 5. gr. samningsins kemur m.a. fram aðildarríkin samþykkja að kjarnorkuupplýsingum, sem þeim berast frá NATO, skuli hvorki miðlað til aðila sem ekki hefur vottun til að móttaka slíkar upplýsingar (e. unauthorised persons) né heldur út fyrir lögsögu ríkisins.

Þá hefur Ísland einnig undirritað samning milli aðildarríkja Norður-Atlantshafsbandalagsins um öryggi upplýsinga frá 16. ágúst 1998 (Agreement between the Parties to the North Atlantic Treaty for the Security of Information). Sá samningur hefur ekki enn verið fullgiltur af Íslands hálfu en af meginreglum þjóðaréttar leiðir að Íslandi ber að virða ákvæði samningsins í samskiptum sínum við NATO og við meðferð trúnaðarskjala frá NATO og aðildarríkjum þess. Í c-lið 6. gr. samningsins kemur fram að honum er ætlað að koma í stað eldri samnings um sama efni sem samþykktur var af Norður-Atlantshafsráðinu 19. apríl 1952.

Í 1. gr. samningsins kemur m.a. fram að samningsaðilarnir skuldbinda sig til vernda og tryggja öryggi trúnaðarupplýsinga sem merktar eru sem slíkar (e. classified information) og stafa frá NATO eða eru afhent því af aðildarríki. Sama gildir um trúnaðarupplýsingar, merktar sem slíkar, sem eitt NATO-aðildarríki afhendir öðru NATO-aðildarríki í tengslum við framkvæmd NATO-áætlunar, -verkefnis eða -samnings. Samningsaðilarnir skuldbinda sig til að viðhalda öryggistrúnaðarflokkun þeirra skjala sem að framan greinir og gæta í hvívetna viðhlítandi öryggis þeirra. Einnig skuldbinda samningsaðilarnir sig til að nota ekki trúnaðarupplýsingar, skv. framansögðu í öðrum tilgangi en þeim sem mælt er fyrir um í sáttmála Norður-Atlantshafsbandalagsins og ákvörðunum og ályktunum er varða sáttmálann. Þá skuldbinda samningsaðilarnir sig til þess að afhenda ekki trúnaðarupplýsingar skv. framansögðu til aðila, sem stendur utan NATO, án samþykkis þess aðila sem upplýsingarnar stafa frá (e. originator).

Í 2. gr. samningsins skuldbinda samningsaðilarnir sig til að koma á fót þjóðaröryggisyfirvaldi (National Security Authority) fyrir NATO-tengda starfsemi sem ætlað er að gera fyrirbyggjandi öryggisráðstafanir. Samningsaðilunum ber að setja sér og koma í framkvæmd öryggisstöðlum sem eiga að tryggja samræmt verndarstig trúnaðarupplýsinga. Á Íslandi er það embætti ríkislögreglustjóra sem gegnir hlutverki þjóðaröryggisyfirvalds samkvæmt samningnum að sögn utanríkisráðuneytisins.

Í 3. gr. samningsins um öryggi upplýsinga er að finna fyrirmæli um öryggisvottanir (e. security clearances). Þar er kveðið á um skyldur samningsaðilanna til að tryggja að allir starfsmenn viðkomandi ríkis, sem í tengslum við opinber störf sín þurfa að hafa aðgang að upplýsingum með trúnaðarstigið (e. confidential) eða herra, hafi hlotið öryggisvottun áður en þeir hefja skyldustörf sín. Öryggisvottunarferlinu er ætlað að leiða í ljós hvort einstaklingur geti, að teknu tillit til tryggðar hans og heilinda, haft aðgang að trúnaðarupplýsingum án þess að það skapi óásættanlega hættu á öryggisbresti.

Að því er varðar öryggisstaðla og meðferð trúnaðarupplýsinga hefur NATO sett verklagsreglur. Utanríkisráðuneytið fer í dag með NATO-trúnaðarupplýsingar á grundvelli eldri verklagsreglna NATO sem bera heitið „Security Within The North Atlantic Treaty Organization C-M (55) 15 FINAL“ (hér eftir til styttingar nefndar C-M (55) 15 FINAL). Verklagsreglur þessar voru upphaflega samþykktar af Norður-Atlantshafsráðinu 8. mars 1955. Ný útgáfa reglnanna ber númerið C-M (2002) 49 og eru þær viðaukar samningsins um öryggi upplýsinga frá 16. ágúst 1998. Þar til sá samningur hefur verið fullgiltur af Íslands hálfu ber Íslandi að fara með NATO-trúnaðarupplýsingar samkvæmt fyrirmælum C-M (55) 15 FINAL, en þær reglur er að finna í viðauka 20.

Fyrirmæli C-M (55) 15 FINAL um meðferð NATO-upplýsinga eru mjög ítarleg en rétt þykir að tæpa á nokkrum atriðum þeirra um aðgang og varðveislu NATO-trúnaðarskjala.

Í fimmtu málsgrein í viðauka C í C-M (55) 15 FINAL eru tilgreindar meginreglur varðandi öryggisráðstafanir sem hverri bandalagsþjóð ber að fara eftir. Þar segir að öryggisráðstafanirnar skuli:

- a) ná til allra sem hafa aðgang að trúnaðarupplýsingum,
- b) vera til þess fallnar að greina og fjarlægja þá einstaklinga sem skapa öryggishættu,
- c) koma í veg fyrir að aðilar án öryggisvottunar hafi aðgang að trúnaðarupplýsingum,
- d) tryggja að miðlun trúnaðarupplýsinga byggji ávallt á upplýsingaþarfareglunni (e. Need to Know Principle) sem er meginreglan varðandi öll svið öryggis.

Af reglunum leiðir að einungis aðilar, sem fengið hafa öryggisvottun, geta fengið aðgang að trúnaðarupplýsingum. Jafnframt er ætíð tekið mið af upplýsingaþarfareglunni. Sú meginregla felur það í sér menn fá einungis öryggisvottun og trúnaðarstigsaðgang í samræmi við þörf þeirra fyrir aðgang að trúnaðarupplýsingum til að geta unnið skyldustörf sín.

Trúnaðarupplýsingar innan NATO eru flokkaðar í fjóra flokka. Lægsta trúnaðarstigið er með merkingunni takmarkaður aðgangur (e. restricted), næsta stig er trúnaðarmál (e. confidential), næstefsta stig er leyndarmál (e. secret) og efsta stigið er algert leyndarmál (e. top secret). Þessu til viðbótar er svo trúnaðarmerkingin „Cosmic Top Secret“.

Samkvæmt reglum NATO skal lækka trúnaðarstig skjala svo fljótt sem auðið er. Það er yfirlýst stefna NATO (e. policy statement), sbr. viðauka 21, að veita almenningi

aðgang að NATO-skjölum sem talin eru hafa sagnfræðilegt gildi. Áskilið er þó að slík skjöl séu 30 ára eða eldri og trúnaðarstig þeirra hafi stöðuna NATO UNCLASSIFIED.

Samkvæmt framangreindum reglum, sem íslenska ríkið er bundið af að þjóðarétti, virðist einvörðungu heimilt að afhenda kaldastríðssafni Þjóðskjalsafns Íslands gögn sem hlotið hafa merkinguna NATO UNCLASSIFIED þar sem ætlunin er að veita einstaklingum aðgang að þeim sem ekki hafa hlotið öryggisvottun samkvæmt reglum NATO. Til þess að íslenska ríkið virði framangreindar þjóðréttarlegar skuldbindingar sínar er að mati nefndarinnar nauðsynlegt að taka upp í frumvarp um öryggismálasafn ákvæði þess efnis að skjöl, sem íslenska ríkið hefur skuldbundið sig með þjóðréttarsamningi við Norður-Atlantshafsbandalagið að halda leyndum, skuli ekki afhent öryggismálasafni.

5. Sérstakar þagnarskyldureglur

Í niðurlagi 2. gr. upplýsingalaga, nr. 50/1996, er sérstaklega kveðið á um að almenn ákvæði laga um þagnarskyldu takmarki ekki rétt til aðgangs að gögnum. Með gagnályktun er talið að sérstök ákvæði laga um þagnarskyldu gangi hins vegar framar upplýsingalögum. Í athugasemdum við 2. gr. frumvarps þess er varð að upplýsingalögum kemur fram skýring á því hvaða þagnarskylduákvæði talist geti almenn í þessum skilningi.⁶ Þar kemur fram að skipta megi þagnarskylduákvæðum upp í tvo flokka eftir því hvort þau sérgreina þær upplýsingar sem þagnarskylda á að ríkja um. Þau þagnarskylduákvæði, sem hafa að geyma vísireglur og enga tilgreiningu á þeim upplýsingum sem þagnarskyldan tekur til, teljast almenn ákvæði laga um þagnarskyldu. Dæmi um slík ákvæði eru 18. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, en þar segir: „Hverjum starfsmanni er skylt að gæta þagmælsku um atriði er hann fær vitneskju um í stafi sínu og leynt skulu fara samkvæmt lögum, fyrirmælum yfirmanna eða eðli málsins. Þagnarskylda helst þótt látið sé af starfi.“ Einkenni almennra ákvæða er að þau sérgreina ekki þær upplýsingar sem þagnarskyldan tekur til heldur tilgreina aðeins „atriði“, „upplýsingar“ eða „það“ sem starfsmaður fær vitneskju um í starfi og leynt skal fara. Slík almenn ákvæði laga um þagnarskyldu takmarka sem fyrr segir ekki aðgang að gögnum skv. 1. mgr. 3. gr. og 9. gr. upplýsingalaga.

Það fer eftir efni og orðalagi hvernig slík þagnarskylduákvæði verða skýrð og samþýdd ákvæðum upplýsingalaga, en oft eru þeir hagsmunir, sem slíkum ákvæðum er ætlað að verja, einmitt hinir sömu og undanþáguákvæði 4.–6. gr. upplýsingalaga taka til. Það má því segja að slík ákvæði hindri *því aðeins* aðgang að gögnum, ef þau standa til að undanþiggja upplýsingar í *rikkari máli* en gert er í 4.–6. gr. upplýsingalaga eða taka til *annarra* upplýsinga en þar eru undanþegnar. Fremur fátútt er að íslensk lög geymi slík ákvæði og óhætt að fullyrða að um óveruleg frávik sé að ræða frá þeim upplýsingarétti sem upplýsingalögin veita.

Í 3. tölul. 6. gr. laga nr. 23/2006, um upplýsingarétt um umhverfismál, er einnig tekið fram að réttur almennings til aðgangs að upplýsingum um umhverfismál taki ekki til upplýsinga sem sérstök lagaákvæði um þagnarskyldu taki til.

Nefndin leggur til, í samræmi við framangreinda löggjafarstefnu, að sérstök ákvæði laga um þagnarskyldu skuli takmarka aðgang fræðimanna að skjali frá árunum

⁶ Alþt. 1995–1996, A-deild, bls. 3017–3018.

1945–1991 falli upplýsingar í skjalinu undir slíka þagnarskyldu. Fá slík ákvæði eru í gildandi lögum um öryggishagsmuni ríkisins. Má þar nefna 1. mgr. 91. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, en þar segir svo: „Hver, sem kunngerir, skýrir frá eða lætur á annan hátt uppi við óviðkomandi menn leynilega samninga, ráðagerðir eða ályktanir ríkisins um málefni, sem heill þess eða réttindi gagnvart öðrum ríkjum eru undir komin, eða hafa mikilvæga fjárhagsþýðingu eða viðskipta fyrir íslensku þjóðina gagnvart útlöndum, skal sæta fangelsi allt að 16 árum.“ Hér má einnig geta 1. mgr. 92. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, en þar segir svo: „Hver, sem af ásetningi eða gáleysi kunngerir, lýsir eða skýrir óviðkomandi mönnum frá leynilegum hervarnarráðstöfunum, er íslenska ríkið hefur gert, skal sæta fangelsi allt að 10 árum, eða sektum, ef brot er lítilræði eitt.“

6. Réttur aðila að upplýsingum um sjálfan sig og upplýsingaréttur almennings

Í ályktun Alþingis um aðgang að opinberum gögnum um öryggismál, svo og skipunarbréfi nefndarinnar, er henni einvörðungu falið að semja reglur um aðgang *fræðimanna* að gögnum er snerta öryggismál Íslands á árunum 1945–1991. Nefndin telur hins vegar ástæðu til að setja reglur um upplýsingarétt aðila að upplýsingum um sig sjálfan, svo og um upplýsingarétt almennings til þess að samræma reglur.

Upplýsingalög, nr. 50/1996, gilda um gögn sem til verða hjá handhöfum framkvæmdarvalds í störfum þeirra. Lögin gilda á hinn bóginn ekki um gögn í vörslum Alþingis eða dómstóla og hið sama gildir eftir að gögn þessara aðila hafa verið afhent Þjóðskjalasafni Íslands. Um aðgang að þessum gögnum gildir 9. gr. laga nr. 66/1985, um Þjóðskjalasafn Íslands, en þar segir að mælt skuli í reglugerð fyrir um aðgang að öðrum gögnum og skjölum, sem upplýsingalög taka ekki til, í reglugerð sem menntamálaráðherra setur að fengnum tillögum þjóðskjalavarðar. Þessi reglugerð hefur ekki verið sett og ríkir því nokkur réttaróvissa um inntak og umfang þessa upplýsingaréttar.

Af framansögðu leiðir að um aðgangsrétt almennings að gögnum öryggismálasafns fer samkvæmt upplýsingalögum stafi gögnin frá stjórnvöldum. Um aðgang að gögnum öryggismálasafns sem stafa frá Alþingi og dómstólum fer á hinn bóginn samkvæmt 9. gr. laga nr. 66/1985, um Þjóðskjalasafn Íslands. Ef ætlunin er að samræmdar reglur gildi um aðgang almennings að gögnum öryggismálasafns verður að setja reglur þar um. Hið sama gildir um aðgang aðila að upplýsingum um hann sjálfan.

7. Tillögur nefndarinnar að frumvarpi til laga um breytingu á lögum nr. 66/1985, um Þjóðskjalasafn Íslands

Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 66/1985, um Þjóðskjalasafn Íslands.

1. gr.

Á eftir 16. gr. laganna komi sex nýjar greinar er orðast svo:

a. (17. gr.)

Öryggismálasafn.

Í Þjóðskjalasafni Íslands skal halda sérstakt safn, öryggismálasafn, sem varðveitir öll skjöl og skráðar heimildir sem verið hafa í vörslum skilaskyldra aðila og snerta öryggismál Íslands, innra og ytra öryggi, á árunum 1945–1991.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. 6. gr. skulu skilaskyldir aðilar afhenda Þjóðskjalasafni Íslands öll skjöl og skráðar heimildir, sem eru í vörslum þeirra og varða öryggismál Íslands, innra og ytra öryggi, á árunum 1945–1991.

Útbúin skal skrá yfir öll mál og skjöl þeirra sem tilheyra þessari deild safnsins.

b. (18. gr.)

Aðgangur fræðimanna að öryggismálasafni.

Öll skjöl öryggismálasafns, svo og skrá skv. 3. mgr. 17. gr., skulu vera aðgengileg fræðimönnum í Þjóðskjalasafni Íslands að uppfylltum skilyrðum þessarar greinar.

Sá sem fær aðgang að skjölum öryggismálasafns skal áður skrifa undir yfirlýsingu þar sem hann lofar að virða þagnarskyldu skv. 3. og 4. mgr., svo og önnur ákvæði þessarar greinar.

Óheimilt er fræðimanni að skýra frá eða miðla á annan hátt persónugreinanlegum upplýsingum um lifandi einstaklinga sem taldir voru geta ógnað öryggi ríkisins samkvæmt skjölum safnsins nema sá samþykki sem í hlut á.

Óheimilt er að skýra frá eða miðla á annan hátt persónugreinanlegum upplýsingum um viðkvæm einkamálefni einstaklinga sem sanngjarnt er og eðlilegt að leynt fari og finna má í skjölum öryggismálasafns, nema sá samþykki sem í hlut á. Þetta bann fellur niður þegar liðin eru 80 ár frá því gögn urðu til.

Eftir því sem skráningu mála í öryggismálasafni vindur fram skal Þjóðskjalasafn Íslands skrifa þeim einstaklingum bréf, sem eru á lífi, komi fram upplýsingar í gögnum öryggismálasafns um þá sem falla undir 3. mgr. og kanna hvort þeir vilji veita samþykki sitt fyrir því að birta megi opinberlega umræddar upplýsingar um þá. Með bréfinu skulu fylgja almennar leiðbeiningar um það hvaða réttaráhrif það hefur að veita slíkt samþykki.

Samþykki skv. 3.–5. mgr. skal vottað af lögbókanda eða tveimur lögráða vitundarvottum. Það skal skýlaust tekið fram að útgefandi samþykkisins hafi ritað nafn sitt eða kannast við undirskrift sína í viðurvist þess eða þeirra er undirskriftina staðfesta, svo og að hann hafi verið sjálfráða er hann ritaði nafn sitt.

Fræðimönnum er óheimilt að taka út af safninu ljósrit, ljósmynd eða stafræna mynd af skjölum hafi þau að geyma upplýsingar sem falla undir 3. eða 4. mgr. nema sá sem í hlut á hafi samþykkt opinbera birtingu upplýsinganna, sbr. 5. mgr., eða veitt sérstakt samþykki fyrir heimild til afhendingar á ljósriti af skjalinu til fræðimannsins sem afhent skal Þjóðskjalasafni Íslands.

Til fræðimanna í skilningi þessarar greinar teljast þeir sem hafa stundað fræðirannsóknir í hug- eða félagsvísindum og birt rannsóknir sínar á viðurkenndum vettvangi. Fræðimaður skal sýna fram á að gögn öryggismálasafns hafi mikilsverða þýðingu fyrir rannsókn sem hann vinnur að. Heimilt er að kæra synjun þjóðskjalavarðar til menntamálaráðherra.

Persónugreinanlegar upplýsingar í skilningi 3. og 4. mgr. teljast þær upplýsingar sem beint eða óbeint má rekja til tiltekins einstaklings, látins eða lifandi.

Ef maður, sem fengið hefur aðgang að gögnum þessarar deildar Þjóðskjalasafns Íslands, brýtur í bága við ákvæði 3., 4. eða 6. mgr. varðar það sektum eða fangelsi allt að þremur árum.

Nú brýtur maður ákvæði 3. eða 4. mgr. af ásetningi eða gáleysi og má þá dæma hann til að greiða þeim, sem upplýsingarnar varðar, bætur fyrir fjártjón og miska.

c. (19. gr.)

Upplýsingaréttur hins skráða.

Þjóðskjalasafni Íslands er skylt, sé þess óskað, að veita aðila sjálfum aðgang að skjölum í öryggismálasafni ef þau hafa að geyma persónugreinanlegar upplýsingar um hann sjálfan.

Ef í skjali koma jafnframt fram persónugreinanlegar upplýsingar um aðra einstaklinga sem falla undir 3. eða 4. mgr. 18. gr. skal afmá þær upplýsingar úr ljósriti eða

afriti skjals áður en aðila er veittur aðgangur að því, nema sá sem í hlut á hafi samþykkt opinbera birtingu upplýsinganna, sbr. 5. mgr. 18. gr.

d. (20. gr.)

Upplýsingaréttur almennings.

Þjóðskjalasafni Íslands er skylt, sé þess óskað, að veita almenningi aðgang að skjölum öryggismálasafns, enda komi þar ekki fram upplýsingar sem falla undir ákvæði 3. eða 4. mgr. 18. gr.

Ef ákvæði 3. og 4. mgr. 18. gr. eiga aðeins við um afmarkaðan hluta skjals skal afmá þær upplýsingar og veita almenningi aðgang að öðru efni skjalsins.

e. (21. gr.)

Afhending utanríkisráðuneytisins á gögnum til öryggismálasafns.

Áður en gögn utanríkisráðuneytisins, sem falla undir 17. gr. laga þessara, eru afhent öryggismálasafni, skulu þau skoðuð og skráð til afhendingar í samræmi við fyrirmæli Þjóðskjalasafns Íslands.

Skjöl, sem íslenska ríkið hefur skuldbundið sig með þjóðréttarsamningi við Norður-Atlantshafsbandalagið að halda leyndum, skulu ekki afhent öryggismálasafni.

Skjöl, sem hafa að geyma upplýsingar um virka varnar- og öryggishagsmuni íslenska ríkisins, skulu ekki afhent öryggismálasafni ef

- a. þau hafa ekki náð þrjátíu ára aldri eða
- b. sérstök ákvæði laga um þagnarskyldu takmarka rétt almennings til aðgangs að þeim.

f. (22. gr.)

Kærheimild

Heimilt er að bera synjun Þjóðskjalasafn Íslands um að veita aðgang að gögnum öryggismálasafns undir menntamálaráðherra sem úrskurðar um ágreininginn. Hið sama gildir um synjun Þjóðskjalasafn Íslands um að veita ljósrit af skjölum eða afrit af öðrum gögnum.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

a. (17. gr.)

Til þess að auðvelda aðgang fræðimanna að gögnum, sem snerta öryggismál íslenska ríkisins á árunum 1945–1991, er lagt til að stofnað verði sérstakt safn við Þjóðskjalasafn Íslands, öryggismálasafn, þar sem þessi gögn verða varðveitt. Jafnframt er lagt til að ekki verði aðeins útbúin málaskrá yfir þau mál sem eru í deildinni heldur einnig þau skjöl sem tilheyra hverju máli.

Þar sem mælt er svo fyrir í 6. gr. laga nr. 66/1985, um Þjóðskjalasafn Íslands, að skilaskyld skjöl skuli afhenda Þjóðskjalasafni að jafnaði eigi síðar en þrjátíu árum eftir að þau urðu til má gera ráð fyrir því að skjöl, er snerta öryggismál íslenska ríkisins, sem eru eldri en 30 ára hafi þegar verið afhent Þjóðskjalasafni Íslands. Þar sem ekki er hins vegar sjálfgefið að gögn frá árunum 1977–1991 hafi verið afhent Þjóðskjalasafni Íslands er í nýrri 17. gr. skilaskyldum aðilum gert að afhenda Þjóðskjalasafni Íslands öll skjöl og skráðar heimildir, sem eru í vörslum þeirra og varða öryggismál Íslands, innra og ytra öryggi, á árunum 1945–1991, sbr. 17. gr.

Um b. (18. gr.)

Í 1. mgr. er mælt fyrir um meginregluna um upplýsingarétt fræðimanna. Sá upplýsingaréttur er þó bundinn ákveðnum skilyrðum og verður fræðimaður að undirrita yfirlýsingu um að hann muni virða þau skilyrði áður en hann fær aðgang að gögnum öryggismálasafns.

Í gögnum um öryggismál íslenska ríkisins frá árunum 1945–1991 koma í undantekningartilvikum fyrir viðkvæmar einkalífsupplýsingar um nafngreinda einstaklinga. Ber að koma í veg fyrir að slíkar persónuupplýsingar komi fyrir almenningssjónir á grundvelli 1. mgr. 71. gr. stjórnarskrárinnar. Til þess að raunsönn mynd fái af öryggismálum íslenska ríkisins á árunum 1945–1991 og sagnfræðirannsóknnum verði ekki of þröngur stakkur skorinn er á hinn bóginn lagt til að fræðimönnum verði veittur aðgangur að slíkum upplýsingum svo og að upplýsingum um nöfn þeirra sem voru grunaðir um að undirbúa að fremja brot sem refsing er lög við í á ákvæðum X.–IX. kafla almennra hegningarlaga þannig að sögulegar staðreyndir málsins liggi fyrir. Aftur á móti er lagt til að á grundvelli 3. mgr. 73. gr. stjórnarskrárinnar verði fræðimönnum meinað að skýra frá slíkum einkalífsupplýsingum með persónugreinanlegum hætti, nema fyrir liggi samþykki þess sem í hlut á. Í samræmi við ákvæði 8. gr. upplýsingalaga, nr. 50/1996, er lagt til að þetta bann gildi í 80 ár frá því að hinar viðkvæmu einkalífsupplýsingar urðu til. Bannið tekur aðeins til umfjöllunar á persónugreinanlegum upplýsingum í skilningi 9. mgr.

Í ljósi sjónarmiða um friðhelgi einkalífs er lagt til að nöfnum þeirra einstaklinga, sem á lífi eru og sætt hafa slíkum rannsóknnum, verði haldið leyndum, nema þeir sem í hlut eiga veiti samþykki sitt fyrir slíkri birtingu, en lagt er til að Þjóðskjalasafn skrifi þessum einstaklingum og kanni hug þeirra til þess. Eðli máls samkvæmt eru þeir hagsmunir, sem friðhelgi einstaklinga er ætlað að vernda, einkum fyrir hendi í lifanda lífi. Eftir andlát þessara einstaklinga er ekki talin ástæða til að halda nöfnum þeirra leyndum, enda dvína þá verndarhagsmunirnir verulega og verður að telja að þá vegi þyngra almannahagsmunir af því að hægt sé að fara á hlutlægan hátt yfir sögu kaldastríðsáranna.

Í banni því sem er í 3. og 4. mgr. felst að fræðimaður má ekki á neinn hátt tjá sig við óviðkomandi um þær viðkvæmu upplýsingar sem hann fær aðgang að í öryggismálasafni og ákvæði 3. og 4. mgr. taka til. Til verndar þessum viðkvæmu upplýsingum er mælt svo fyrir í 7. mgr. að fræðimönnum sé óheimilt að taka út af safninu ljósrit, ljósmynd eða stafræna mynd af skjölum hafi þau að geyma upplýsingar sem falla undir 3. og 4. mgr. nema sá sem í hlut á hafi samþykkt.

Samkvæmt 8. mgr. telst fræðimaður í skilningi 18. gr. hver sá sem stundað hefur fræðirannsóknir í hug- eða félagsvísindum og birt rannsóknir sínar á viðurkenndum vettvangi óháð því hvort hann hefur lokið háskólaprófi á þessum þekkingarsviðum. Með hug- og félagsvísindum er m.a. átt við sagn-, félags- og stjórnmálafræði og aðrar þær fræðigreinar sem falla undir samnefnt fagsvið Rannsóknarmiðstöðvar Íslands. Birting á

„viðurkenndum vettvangi“ felur í sér útgáfu fræðirita, birtingu greina í ritrýnd tímarit, flutning erinda á ráðstefnum fræðimanna eða birtingu á örðum sambærilegum vettvangi.

Samkvæmt 8. mgr. skal fræðimaður, sem hyggst fá aðgang að Öryggismálasafni sem slíkur, og þar með fá rýmri aðgangsheimild en aðrir, sækja um sérstakt leyfi til þess konar aðgangs að skjölum Öryggismáladeildar. Skal fræðimaður þá jafnframt sýna fram á með rökstuðningi hvers vegna skjöl með persónugreinanlegum upplýsingum hafi þýðingu fyrir rannsókn hans. Þjóðskjalavörður sker úr um ef vafi leikur á því hvort skilyrði þessi séu uppfyllt. Fræðimaður getur kært synjun þjóðskjalavardar um aðgang að þess háttar skjölum til menntamálaráðherra.

Til þess að ákvæði 3., 4. og 6. mgr. nái markmiðum sínum að tryggja einkalífsvörnd er lögð refsing við brotum á ákvæðunum í 10. mgr. Refsiramma ákvæðisins er í samræmi við 229. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940. Í 11. mgr. jafnframt mælt fyrir bótaskyldu séu ákvæði 3. eða 4. mgr. brotin. Skal hér áréttað einfalt gáleysi nægir svo dæma megi tjónvald til að greiða tjónþola bætur fyrir miska.

Um c. (19. gr.)

Í greininni er fjallað um aðgang *hins skráða* að upplýsingum *um sjálfan sig*.

Upplýsingalög, nr. 50/1996, gilda um gögn sem til verða hjá handhöfum framkvæmdarvalds í störfum þeirra. Lögin gilda á hinn bóginn ekki um gögn í vörslum Alþingis eða dómstóla og hið sama gildir eftir að gögn þessara aðila hafa verið afhent Þjóðskjalasafni Íslands. Um aðgang hins skráða að þessum gögnum gildir 9. gr. laga nr. 66/1985, um Þjóðskjalasafn Íslands, en þar segir að mælt skuli í reglugerð fyrir um aðgang að öðrum gögnum og skjölum, sem upplýsingalög taka ekki til, í reglugerð sem menntamálaráðherra setur að fengnum tillögum þjóðskjalavardar. Þessi reglugerð hefur ekki verið sett og ríkir því nokkur réttaróvissa um inntak og umfang þessa upplýsingaréttar.

Af framansögðu leiðir að um aðgangsrétt hins skráða að gögnum Öryggismálasafns fer samkvæmt upplýsingalögum stafi gögnin frá stjórnvöldum. Um aðgang að gögnum Öryggismálasafns sem stafa frá Alþingi og dómstólum fer á hinn bóginn samkvæmt 9. gr. laga nr. 66/1985, um Þjóðskjalasafn Íslands.

Til þess að samræmdar reglur gildi um aðgang hins skráða að upplýsingum um sjálfan sig sem finna má í Öryggismálasafni er lagt til að sett verði sérstakt ákvæði um það

Um d. (20. gr.)

Í greininni er fjallað um aðgang *almennings* að upplýsingum.

Upplýsingalög, nr. 50/1996, gilda um gögn sem til verða hjá handhöfum framkvæmdarvalds í störfum þeirra. Lögin gilda á hinn bóginn ekki um gögn í vörslum Alþingis eða dómstóla og hið sama gildir eftir að gögn þessara aðila hafa verið afhent Þjóðskjalasafni Íslands. Um aðgang almennings að þessum gögnum gildir 9. gr. laga nr. 66/1985, um Þjóðskjalasafn Íslands, en þar segir að mælt skuli í reglugerð fyrir um aðgang að öðrum gögnum og skjölum, sem upplýsingalög taka ekki til, í reglugerð sem menntamálaráðherra setur að fengnum tillögum þjóðskjalavarðar. Þessi reglugerð hefur ekki verið sett og ríkir því nokkur réttaróvissa um inntak og umfang þessa upplýsingaréttar.

Af framansögðu leiðir að um aðgangsrétt almennings að gögnum öryggismálasafns fer samkvæmt upplýsingalögum stafi gögnin frá stjórnvöldum. Um aðgang að gögnum öryggismálasafns sem stafa frá Alþingi og dómstólum fer á hinn bóginn samkvæmt 9. gr. laga nr. 66/1985, um Þjóðskjalasafn Íslands.

Til þess að samræmdar reglur gildi um aðgang almennings að skjölum í öryggismálasafns er lagt til að sett verði sérstakt ákvæði um það.

Um e (21. gr.)

Í vörslum utanríkisráðuneytis er að finna mikinn fjölda skjala er snerta öryggismál Íslands á árunum 1945–1991. Þannig er áætlað að í hinu almenna skjalasafni ráðuneytisins sé að finna 26.000 möppur (c.a. 800 hillumetra) frá umræddu tímabili. Þar af áætlað ráðuneytið að 5% skjalanna kunni að geyma viðkvæmar upplýsingar vegna öryggishagsmuna. Er því óhjákvæmilegt að farið verið í gegnum allar þessar möppur, gögn skoðuð og þau skráð til afhendingar í samræmi við fyrirmæli Þjóðskjalasafns Íslands.

Vegna öryggishagsmuna íslenska ríkisins er ekki hægt að afhenda öll skjöl til Þjóðskjalasafns Íslands. Í greininni er mælt svo fyrir að skjöl, sem íslenska ríkið hefur skuldbundið sig með þjóðréttarsamningi við Norður-Atlantshafsbandalagið að halda leyndum, skulu ekki afhent öryggismálasafni Þjóðskjalasafns Íslands. Þessi undanþága er í samræmi við undanþáguákvæði 2. másl. 2. gr. upplýsingalaga og er talin nauðsynleg svo að íslenska ríkið geti virt þær þjóðréttarlegu skuldbindingar sem það hefur undirgengist með aðild að Norður-Atlantshafsbandalaginu. Þetta ákvæði undanþiggur þó aðeins hluta NATO-skjala. Þannig bæri, að teknu tilliti til NATO-reglna, að afhenda NATO-skjöl sem

ekki hafa verið árituð sem trúnaðarskjöl. Hið sama gildir um trúnaðarskjöl sem síðar hafa fengið lægra trúnaðarstig og fengið að lokum merkinguna „NATO UNCLASSIFIED“.

Í greininni er síðan mælt fyrir um tvær undanþágur frá því að skjöl skuli afhent öryggismálasafni Þjóðskjalasafns Íslands á grundvelli öryggishagsmuna ríkisins. Undanþágurnar eru í samræmi við gildandi reglur um takmörkun á aðgangi almennings að upplýsingum um öryggis- og varnarmálefni hjá stjórnvöldum skv. upplýsingalögum, nr. 50/1996, og skv. sérstökum þagnarskyldureglum.

Um f (22. gr.)

Í greininni er fjallað um kærheimild ákvarðana er lúta að synjun um aðgang að gögnum og synjun um að veita ljósrít af skjölum eða afrit af öðrum gögnum.

Upplýsingalög, nr. 50/1996, gilda um gögn sem til verða hjá handhöfum framkvæmdarvalds í störfum þeirra. Kærheimild samkvæmt þeim lögum er til úrskurðarnefndar um upplýsingamál, sbr. 14. gr. laganna. Upplýsingalögin gilda ekki um gögn í vörslum Alþingis eða dómstóla og hið sama gildir eftir að gögn þessara aðila hafa verið afhent Þjóðskjalasafni Íslands. Um aðgang almennings að þessum gögnum gildir 9. gr. laga nr. 66/1985, um Þjóðskjalasafn Íslands, og kærheimild um þessar ákvarðanir er til menntamálaráðherra.

Til þess að tryggja samræmi og skilvirka stjórnsýslu er lagt til að kærheimild sé til menntamálaráðherra um ákvarðanir sem teknar eru um aðgang að gögnum í öryggismálasafni.

Reykjavík, 9. febrúar 2007.

 Anna Agnarsdóttir	 Páll Hreinsson	 Helgi Bernóðsson
 Ólafur Ásgeirsson		 Ómar H. Kristmundsson