



VERKEFNI FYRRUM VARNARMÁLASTOFNUNAR

Maí 2013

EFNISYFIRLIT

NIÐURSTÖÐUR OG ÁBENDING	3
VIÐBRÖGD VIÐ ÁBENDINGU	6
1 INNGANGUR	7
2 VARNARTENGÐ VERKEFNI	8
2.1 Verkefni Varnarmálastofnunar	8
2.2 Endurskipulagning varnartengdra verkefna	9
2.2.1 Starfshópur um öryggismál og endurskipulagningu	9
2.2.2 Breyting á varnarmálalögum	10
2.2.3 Samkomulag um skiptingu verkefna	12
2.2.4 Hagræðing af endurskipulagningu verkefna	12
2.3 Breytt fyrirkomulag varnartengdra verkefna	14
2.3.1 Verkefni Ríkislögreglustjóra	14
2.3.2 Verkefni utanríkisráðuneytis	14
2.3.3 Verkefni Landhelgisgæslu Íslands	15
3 ÁBYRGÐ OG UMBOD	16
3.1 Verkstjórnarábyrgð forsætisráðherra	16
3.2 Forræði á verkefnum fyrrum Varnarmálastofnunar	17
3.2.1 Afstaða utanríkisráðuneytis	18
3.2.2 Afstaða innanríkisráðuneytis	19
3.2.3 Aðkoma forsætisráðuneytis	20
3.3 Vald og ábyrgð	22
FYLGISKJAL 1	25

NIÐURSTÖÐUR OG ÁBENDING

Varnarmálastofnun tók til starfa í byrjun júní 2008 í samræmi við varnarmálalög nr. 34/2008. Hún var síðan lögð niður 1. janúar 2011 með lögum nr. 98/2010 um breytingu á varnarmálalögum. Sú ákvörðun byggði á tillögum starfshóps um öryggismál og endurskipulagningu Stjórnarráðs Íslands sem í sátu fulltrúar fimm ráðuneyta, þ. á m. utanríkisráðuneytis en varnarmál heyra undir það. Hópurinn lagði til að Landhelgisgæslu Íslands og Ríkislögreglustjóra yrði falið að taka við flestum verkefnum Varnarmálastofnunar. Verkefni fólust einkum í loftrýmiseftirliti og rekstri íslenska loftvarnarkefisins, varnarmálasamskiptum við NATO og Bandaríkin, rekstri upplýsingakerfa og öryggisvottunum. Með lögnum var utanríkisráðherra veitt heimild til að gera verk-samninga og samninga um rekstrarverkefni Varnarmálastofnunar við aðrar stofnanir með samþykki hlutaðeigandi ráðherra.

Eitt af meginmarkmiðum þess að leggja Varnarmálastofnun niður og fela öðrum stofnunum verkefni hennar var að hagræða í ríkisrekstri. Það gekk eftir að hluta til því kostnaður við verkefni lækkaði um 8% milli árana 2010 og 2012 á verðlagi hvors árs. Að mati Ríkisendurskoðunar er þó enn svigrúm til hagræðingar á þessu sviði.

Hinn 11. desember 2010 undirrituðu utanríkisráðherra og dómsmála- og mannréttindaráðherra (nú innanríkisráðherra) samkomulag um að Landhelgisgæsla Íslands og Ríkislögreglustjóri, sem heyra undir innanríkisráðuneyti, tækju við verkefnum Varnarmálastofnunar. Landhelgisgæsla Íslands skyldi taka að sér stærstan hluta verkefnanna, þ. á m. varnarmálasamskipti við NATO og Bandaríkin og rekstur upplýsingakerfa. Í samkomulaginu kom fram að utanríkisráðuneyti annars vegar og dómsmála- og mannréttindaráðuneyti og Landhelgisgæsla Íslands hins vegar myndu semja formlega um þessi verkefni fyrir 15. mars 2011. Ríkislögreglustjóri skyldi m.a. taka við öryggisvottunum en hann hafði annast þær fyrir daga Varnarmálastofnunar. Gerður yrði formlegur samningur um þetta á sama hátt og um verkefni sem skyldu færast til Landhelgisgæslu Íslands. Samhliða skyldi lagður grunnur að lögformlegri verkefnatilfærslu frá utanríkisráðuneyti til innanríkisráðuneytis, m.a. með breytingu á reglugerð um Stjórnarráð Íslands (nú forsetaúrskurði) og lagabreytingum reyndust þær nauðsynlegar. Samkvæmt samkomulaginu sinnir utanríkisráðuneyti sem fyrr utanríkispólitískum þáttum, samningagerð og milliríkjasamstarfi.

Þrátt fyrir framangreind áform er forræði á varnarmálum enn (maí 2013) hjá utanríkisráðuneyti samkvæmt forsetaúrskurði nr. 69/2013 um skiptingu stjórnarmálaefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands. Þá hefur varnarmálalögum ekki verið breytt frá árinu 2010. Ekki hafa heldur verið gerðir formlegir samningar um þau verkefni sem Landhelgisgæsla Íslands og Ríkislögreglustjóri tóku að sér þegar Varnarmálastofnun

VARNARMÁLASTOFNUN STARFAÐI FRÁ JÚNÍ 2008 TIL LOKA DESEMBER 2010

HAGRÆÐING FÓLGIN Í ÞVÍ AÐ LEGGJA VARNARMÁLASTOFNUN NIÐUR

STOFNANIR INNANRÍKISRÁÐUNEYTIS SINNA FRAMKVÆMD VARNARTENGDRÁ VERKEFNA AÐ MESTU

ÉN FORRÆÐI Á VARNARMÁLUM ER HJÁ UTANRÍKISRÁÐUNEYTI

**ENGIR SAMNINGAR
VEGNA VERKEFNA
SEM STOFNANIR
INNANRÍKISRÁÐU-
NEYTIS TÓKU AÐ SÉR**

var lögð niður. Ástæða þessa er einkum sú að utanríkisráðuneyti og innanríkisráðuneyti greinin á um framtíðarskipan varnarmála. Gögn málsins, t.d. athugasemdir með frumvarpi til laga nr. 98/2010 og samkomulag ráðherranna frá desember 2010, bera engu að síður með sér að ákvörðun um framtíðarskipan hafi legið fyrir áður en Varnarmálastofnun var lögð niður, þ.e. að innanríkisráðuneyti fengi forræði yfir þeim verkefnum sem stofnanir þess tækju að sér.

**ÓHAGRÆÐI FYLGIR
ÞVÍ AÐ FORRÆÐI
VERKEFNA OG
FRAMKVÆMD SÉ EKKI
Á EINNI HENDI**

Fjárveitingar vegna umræddra verkefna renna beint til Landhelgisgæslu Íslands og Ríkislögreglustjóra þótt forræði á þeim og eftirlitsskylda vegna þeirra sé enn hjá utanríkisráðuneyti. Þetta hefur margvíslegt óhagræði í för með sér, t.d. hefur Landhelgisgæsla Íslands ekki talið sig hafa umboð til að samþætta nýju verkefni að fullu við önnur verkefni sín. Stofnunin hefur einnig bent á að óvissa um framhaldið torveldi gerð nauðsynlegra langtímaáætla, s.s. um viðhald tækja og mannvirkja. Möguleikar til hagræðingar hafa því ekki verið nýttir til fulls. Auk þess á utanríkisráðuneyti erfitt með að sinna eftirliti með þessum verkefnum sem það ber þó lagalega ábyrgð á. Það hefur t.d. takmarkaða yfirsýn um nýtingu fjárveitinga til einstakra varnartengdra verkefna því þær renna beint til hlutaðeigandi stofnana innanríkisráðuneytis.

**ÁGREININGUR MILLI
UTANRÍKISRÁÐU-
NEYTIS OG INNAN-
RÍKISRÁÐUNEYTIS**

Utanríkisráðuneyti bendir á að varnarmál heyri undir það samkvæmt forsetaúrskurði. Það bendir einnig á að niðurlagningu Varnarmálastofnunar og ráðstöfun verkefna hennar til annarra opinberra stofnana hafi ekki verið ætlað að hafa efnisleg áhrif á varnar- og öryggisskuldbindingar Íslands. Innanríkisráðuneyti bendir aftur á móti á að það geti ekki ráðist í nauðsynlegar aðhaldsaðgerðir sem tengjast varnarmálum meðan annað ráðuneyti beri ábyrgð á þeim. Því verði það að fá formlegt forræði á þeim hluta varnarmála sem það sinnir í samræmi við samkomulagið frá desember 2010. Ríkisendurskoðun telur vandséð að það eitt að fela öðru ráðuneyti en utanríkisráðuneyti forræði á varnartengdum verkefnum fyrrum Varnarmálastofnunar hafi efnisleg áhrif á varnar- og öryggisskuldbindingar Íslands. Ekki er t.d. fyrirhuguð breyting á þátttöku í starfi Atlantshafsbandalagsins, varnarsamningi við Bandaríkin eða öðru fjölþjóðlegu samstarfi um öryggismál. Samþætting verkefna tveggja eða fleiri stofnana getur hins vegar leitt til breytinga á verklagi, verkheitum og heildarumfangi með hagræðingu, árangur og skilvirkni að leiðarljósi.

**ÁBYRGÐAR- OG
VALDMÖRK ÞURFA AÐ
VERA SKÝR**

Starfshópur um öryggismál og endurskipulagningu Stjórnarráðs Íslands og frumvarpið sem lagt var fram árið 2010 um breytta skipan varnarmála undirstrikuðu nauðsyn þess að stjórnarsýsluleg, fjárhagsleg og fagleg ábyrgð í þessum málaflokki færu saman. Það að stjórnarsýslulegt forræði á varnarmálum annars vegar og framkvæmd varnartengdra verkefna hins vegar séu hvort á hendi síns ráðuneytis og að samskiptin byggist auk þess ekki á formlegum samningum veldur því að ábyrgðar- og valdmörk verða óskýr. Þá hamlar þessi skipan mála því að sú hagræðing náist sem að var stefnt þegar Varnarmálastofnun var lögð niður. Þess ber þó að geta að Ríkislögreglustjóri telur að aðkoma sín að þeim verkefnum sem honum voru falin sé skýr eftir að utanríkisráðuneyti setti þann 28. október 2012 reglugerð nr. 959/2012 um vernd trúnaðarupplýsinga, öryggisvottanir og öryggisviðurkenningar á sviði öryggis- og varnarmála.

Lög nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands tóku gildi 28. september 2011. Þau auka möguleika framkvæmdarvaldsins til að skipuleggja starfsemi sína og mæla skýrar en

áður var gert fyrir um skipunar- og verkstjórnarvald forsætisráðherra og skyldu hans til að hafa frumkvæði að því að samhæfa stefnu og aðgerðir þegar málefni skarast. Lögin fólu ekki í sér breytingar á verkaskiptingarvaldi forsætisráðherra enda sækir hann það beint til stjórnarskrárinnar. Að mati Ríkisendurskoðunar er brýnt að forsætisráðuneyti beiti sér fyrir lausn á þeim ágreiningi sem uppi er um framtíðarskipan verkefna fyrrum Varnarmálastofnunar með hagkvæmni, skilvirkni og árangur þeirra að leiðarljósi.

**BRÝNT AÐ
FORSÆTISRÁÐUNEYTI
BEITI SÉR FYRIR
LAUSN Á ÁGREININGI
RÁÐUNEYTANNA**

ÁBENDING TIL FORSÆTISRÁÐUNEYTIS

1. LEYSA ÞARF ÁGREINING UM VERKEFNI FYRRUM VARNARMÁLASTOFNUNAR

Ríkisendurskoðun hvetur forsætisráðuneyti til að beita sér fyrir lausn á ágreiningi utanríkisráðuneytis og innanríkisráðuneytis um fyrirkomulag þeirra verkefna sem Varnarmálastofnun sinni áður, einkum þess hluta þeirra sem Landhelgisgæsla Íslands sinnir nú. Mikilvægt er að stjórnsýsluleg, fjárhagsleg og fagleg ábyrgð fari saman og að valdmörk séu skýr. Það stuðlar að betri og einfaldari stjórnunarháttum og er m.a. nauðsynlegt skilyrði fyrir markvissa stjórnun verkefnanna, hagkvæma og skilvirka framkvæmd þeirra og öflugt eftirlit með þeim.

VIÐBRÖGÐ VIÐ ÁBENDINGU

VIÐBRÖGÐ FORSÆTISRÁÐUNEYTIS

„Eins og fram hefur komið í athugasemdum og upplýsingum forsætisráðuneytis til Ríkisendurskoðunar, við undirbúning og vinnslu þessarar skýrslu, lítur forsætisráðuneyti svo á að það sé eitt af mikilvægustu verkefnum ráðuneytisins að vinna að samhæfingu innan Stjórnarráðsins og gæta þess að ávallt sé skýrt hvar valdsvið og ábyrgð liggur. Samkvæmt k-lið, 2. mgr. 7. gr. gildandi forsetaúrskurðar um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta nr. 66/2013 er skýrt að stjórnarmálið varnarmál, þ.m.t. verkefni fyrrum Varnarmálastofnunar, heyra óskipt undir utanríkisráðuneyti enda þótt þeim sé að hluta sinnt af stofnunum sem heyra undir innanríkisráðuneytið samkvæmt samkomulagi, svo sem heimilt er skv. 7. gr. a. varnarmálalaga, sbr. og 30. gr. laga nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins.

Forsætisráðuneyti hefur átt töluvert samráð við utanríkisráðuneyti og innanríkisráðuneyti eftir að samkomulag var gert milli ráðuneytanna um tilhögun framkvæmdar verkefna fyrrum Varnarmálastofnunar, í desember 2010 og fram til þessa dags. Hefur samráð átt sér stað bæði á vettvangi embættismanna og milli ráðherra.

Forsætisráðuneyti tekur undir ábendingar Ríkisendurskoðunar um mikilvægi þess að skapa skilyrði fyrir markvissa stjórnun verkefnanna, hagkvæma og skilvirka framkvæmd þeirra og öflugt eftirlit með þeim. Telji Ríkisendurskoðun það vandkvæðum bundið að eftirliti sé sinnt af hálfu utanríkisráðuneytis, m.a. með nýtingu fjárveitinga til einstakra varnartengdra verkefna, eða að fagleg ábyrgð sé fyrir hendi, er rétt að stofnunin leiðbeini um það hvort fjárheimildir vegna þessara verkefna ættu að færast aftur til utanríkisráðuneytis, jafnframt því sem gerðir væru verkamningar við viðkomandi stofnanir, til þess að tryggja gagnsæi, eftirlit, og skilvirka stjórnun málaflokksins.

Forsætisráðuneytið vekur athygli á að ef það er skoðun Ríkisendurskoðunar að rétt sé skipta stjórnarmálefningu „varnarmál“ upp þannig að ábyrgð á tilteknum hlutum þess verði færð formlega frá utanríkisráðherra til innanríkisráðherra þá kallar slíkt að mati forsætisráðuneytisins á breytingu á varnarmálalögum, samhliða breytingu á forsetaúrskurði, enda gera lögin ráð fyrir því að ábyrgð á framkvæmd laganna sé á hendi eins og sama ráðherra sem þó hefur, eins og áður segir, heimild til að fela öðrum stjórnvöldum framkvæmd einstakra verkefna með samningi, sbr. 7. gr. a varnarmálalaga.

Forsætisráðuneytið mun áfram beita sér fyrir virku samráði milli ráðuneyta og annarra stjórnvalda sem í hlut eiga og að tryggt verði að verkefnum verði komið í það horf að stjórnarsýslulegum markmiðum, hagkvæmni og ábyrgð sé rétt fyrir komið innan ramma gildandi laga á hverjum tíma og forsetaúrskurðar um skiptingu stjórnarmálefna á milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands.“

1 INNGANGUR

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis og sækir heimild sína til stjórn-sýsluendurskoðunar í 9. gr. laga nr. 86/1997 um stofnunina. Þar kemur m.a. fram að stjórn-sýsluúttektir felist í því „að kanna meðferð og nýtingu ríkisfjár, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri stofnana og fyrirtækja í eigu ríkisins og hvort gildandi lagafyrirmælum sé framfylgt í þessu sambandi“. Stofnunin skal gera hlutaðeigandi stjórnvöldum grein fyrir niðurstöðum sínum, vekja athygli þeirra á því sem hún telur hafa farið úrskeiðis og benda á leiðir til úrbóta.

Í desember 2012 hóf Ríkisendurskoðun úttekt á fyrirkomulagi verkefna sem Varnarmálastofnun sinnti á sinni tíð. Meginmarkmið hennar var að svara eftirfarandi spurningum:

- Hvers vegna er formlegri yfirfærslu á verkefnum Varnarmálastofnunar til annarra opinberra stofnana ekki lokið og hvaða afleiðingar hefur það?
- Hver er aðkoma forsætisráðuneytis að málinu?

Til að leita svara við þessum spurningum aflaði Ríkisendurskoðun upplýsinga og gagna frá forsætisráðuneyti, utanríkisráðuneyti og innanríkisráðuneyti. Stofnunin kannaði einnig frumvörp og lög um varnarmál og umræður þeim tengdar á Alþingi. Jafnframt var fundað með starfsmönnum forsætisráðuneytis, utanríkisráðuneytis, innanríkisráðuneytis, Landhelgisgæslu Íslands og Ríkislögreglustjóra. Ríkisendurskoðun þakkar öllum þeim sem veittu upplýsingar og aðstoð við vinnslu úttektarinnar

Forsætisráðuneyti, utanríkisráðuneyti, innanríkisráðuneyti, Landhelgisgæsla Íslands og Ríkislögreglustjóri fengu drög að skýrslunni til umsagnar. Auk þess var sérstaklega óskað eftir viðbrögðum forsætisráðuneytis við þeirri ábendingu sem beint er til þess í skýrslunni.

**ÚTTEKT Á FYRIR-
KOMULAGI VERKEFNA
SEM VARNARMÁLA-
STOFNUN SINNTI
ÁÐUR**

2 VARNARTENGÐ VERKEFNI

VARNARMÁLA- STOFNUN TÓK TIL STARFA 1. JÚNÍ 2008

2.1 VERKEFNI VARNARMÁLASTOFNUNAR

Varnarmálastofnun var stofnuð með varnarmálalögum nr. 34/2008 og tók til starfa 1. júní 2008. Hún var í eðli sínu borgaraleg stofnun með varnartengt hlutverk og heyrði undir utanríkisráðuneyti. Samkvæmt 7. gr. laganna voru helstu verkefni hennar:

1. Rekstur íslenska loftvarnakerfisins, þ.m.t. fjarskiptastöðva og ratsjárstöðva Atlantshafsbandalagsins hérlendis.
2. Þátttaka í samræmdu loftrýmiseftirliti og loftrýmisgæslu Atlantshafsbandalagsins.
3. Rekstur, umsjón og hagnýting öryggissvæða og mannvirkja þar í eigu íslenska ríkisins og Atlantshafsbandalagsins í samræmi við notendaríkis- og gistiríkis-hlutverk Íslands.
4. Undirbúningur og umsjón varnaræfinga sem haldnar eru hérlendis.
5. Framkvæmd gistiríkisstuðnings íslenskra stjórnvalda.
6. Rekstur gagnatenginga við upplýsingakerfi Atlantshafsbandalagsins og undirstofnana þess sem Ísland hefur aðgang að og úrvinnsla upplýsinga úr slíkum kerfum.
7. Þátttaka í starfi nefnda og undirstofnana Atlantshafsbandalagsins, þ.m.t. her-stjórnarmiðstöðvar bandalagsins, samkvæmt nánari ákvörðun utanríkisráðherra. Einnig er utanríkisráðherra heimilt, að höfðu samráði við viðkomandi fagráðuneyti, að tilnefna sérfróðan fulltrúa frá annarri ríkisstofnun til þátttöku í slíku starfi þegar um borgarlegt samstarf er að ræða.
8. Verkefni sem varða framkvæmd varnarsamningsins, sbr. lög nr. 110/1951, og laga nr. 72/2007, um réttarstöðu liðsafla aðildarríkja Atlantshafsbandalagsins og Samstarfs í þágu friðar o.fl.
9. Samstarf við önnur stjórnvöld, stofnanir eða opinber hlutafélög sem hafa með höndum verkefni sem tengjast starfssviði Varnarmálastofnunar, samkvæmt nánari ákvörðun utanríkisráðherra.
10. Samstarf við alþjóðastofnanir og framkvæmd alþjóðasamþykkt á sviði varnarmála, samkvæmt nánari ákvörðun utanríkisráðherra.
11. Ráðgjöf til utanríkisráðuneytis á fagsviðum stofnunarinnar og varðandi stefnumótun og hættumat á sviði varnarmála.
12. Að vinna í samræmi við stefnu utanríkisráðherra á sviði varnarmála.
13. Samstarf við háskóla, stofnanir, fyrirtæki og alþjóðleg samtök í tengslum við rannsóknir og þróun á starfssviði stofnunarinnar.
14. Undirbúningur að setningu reglugerða og verklagsreglna og þátttaka í mótun þeirra, m.a. á erlendum vettvangi, og undirbúningur samninga við erlend ríki og alþjóðastofnanir samkvæmt nánari fyrirmælum utanríkisráðherra.
15. Önnur verkefni sem stofnuninni voru falin samkvæmt lögum, stjórnvaldsfyrirmælum eða ákvörðun utanríkisráðherra.

Umræður og umsagnir tengdar frumvarpi til laganna og síðar setningu þeirra sýna að ólíkar hugmyndir voru um framtíðarfyrirkomulag þeirra verkefna sem Bandaríkjaher sinni á sínum tíma. Skiptar skoðanir voru m.a. um hvort þörf væri á sérstakri stofnun til að taka við þeim og hvar í stjórnsýslunni þau ættu best heima. Utanríkisráðherra og dóms- og kirkjumálaráðherra höfðu ólíka sýn á málið sem og aðrir sem að því komu.

**ÓLÍKAR HUGMYNDR
UM FYRIRKOMLAG
VERKEFNA SEM
BANDARÍKJAHER
SINNTI ÁÐUR**

2.2 ENDURSKIPULAGNING VARNARTENGDRAR VERKEFNA

Í samstarfsyfirlýsingu Samfylkingarinnar og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs frá maí 2009 var gert ráð fyrir fækkun ráðuneyta. Stefnt var að því m.a. að sameina samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti og dómsmála- og mannréttindaráðuneyti í nýtt innanríkisráðuneyti fyrir lok kjörtímabilsins. Það kom til framkvæmda í byrjun árs 2011. Þá kvað samstarfsyfirlýsingin á um að Varnarmálastofnun yrði endurskoðuð sem og loftrýmisgæsla í samræmi við áherslur í áhættumatsskýrslu fyrir Ísland frá mars 2009. Unnið skyldi á grundvelli víðtæks öryggishugtaks og áhersla lögð á alþjóðlegt öryggi. Áfram átti að vinna að mótun öryggisstefnu Íslands á grundvelli hættumats í nánú samstarfi við nágrannalögreglu og önnur bandalagsríki.

**STEFNT AÐ STOFNUN
INNANRÍKISRÁÐU-
NEYTIS Í SAMSTARFS-
YFIRLÝSINGU STJÓRN-
ARFLOKKA 2009**

Í frumvarpi til fjárlaga 2010 kom fram að ríkisstjórnin hefði ákveðið að ráðast í endurskipulagningu á verkefnum ráðuneyta og stofnana á árunum 2010–11. Markmiðið var jöfnuður í ríkisfjármálum sem fæli í sér verulega lækkun ríkisútgjalda, aukna skilvirkni í ríkisrekstri með hagkvæmari einingum, einfaldari stjórnsýslu og þjónustu og endurskoðun á verkaskiptingu milli ráðuneyta og milli ríkis og sveitarfélaga. Endurskipulagningin átti að auki að gera ríkiskerfið sveigjanlegra til að takast á við breytingar. Þá var stefnt að því að auka samstarf ráðuneyta sem og ríkisstofnana.

**AUKIN SKILVIRKNI Í
RÍKISREKSTRI OG
EINFALDARI
STJÓRNSÝSLA**

2.2.1 STARFSHÓPUR UM ÖRYGGISMÁL OG ENDURSKIPULAGNINGU

Þann 4. desember 2009 skipaði þáverandi ríkisstjórn starfshóp um öryggismál og endurskipulagningu Stjórnarráðs Íslands. Í honum áttu sæti fulltrúar fimm ráðuneyta, þ.e. utanríkisráðuneytis, forsætisráðuneytis, fjármálaráðuneytis (nú fjármála- og efnahagsráðuneyti), dómsmála- og mannréttindaráðuneytis (nú innanríkisráðuneyti) og samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis (nú innanríkisráðuneyti). Starfshópnum var m.a. ætlað að greina þau varnar- og öryggistengdu verkefni sem tilheyrðu utanríkisráðuneyti og Varnarmálastofnun, innviði áformaðs innanríkisráðuneytis og þá möguleika sem tilkoma þess skapaði til að endurskipuleggja öryggismál landsins. Á grundvelli þeirrar greiningar átti hópurinn að gera tillögu um verkaskiptingu sem tæki mið af „flutningi ábyrgðar frá utanríkisráðuneyti til innanríkisráðuneytis“. Þá átti hann að vinna verkefnaáætlun vegna breytinganna og gera tillögur að nauðsynlegum laga- og breytingum. Áréttað var að breytingunum væri ekki ætlað að hafa efnisleg áhrif á varnar- og öryggisskuldbindingar Íslands, s.s. þátttöku í starfi Atlantshafsbandalagsins, varnarsamning við Bandaríkin eða annað fjölþjóðlegt samstarf um öryggismál.

**STARFSHÓPUR
SKIPÆÐUR
FULLTRÚUM FIMM
RÁÐUNEYTA**

Meginmarkmiðin með áformuðum breytingum voru að hagræða í ríkisrekstri, t.d. með samþættingu stofnana og betri nýtingu á aðstöðu og mannauði, og að endurskipuleggja Stjórnarráð Íslands og stofnanir þess til að efla getu stjórnsýslunnar til að takast á við og hafa yfirsýn um verkefni sín.

Starfshópurinn skilaði skýrslu með tillögum sínum þann 29. mars 2010 þar sem gengið var út frá þeirri forsendu að innanríkisráðuneyti yrði stofnað. Í skýrslunni var m.a. að finna tillögur um ráðstöfun verkefna Varnarmálastofnunar, einkum þeirra sem að mati starfshópsins mátti fela Landhelgisgæslu Íslands, Ríkislögreglustjóra og Fasteignum ríkissjóðs. Breytingunum var ætlað að „samþætta“ verkefni Varnarmálastofnunar við hefðbundna borgaralega starfsemi á sviði öryggismála, s.s. almannavarnir og landhelgisgæslu. Mikilvægt þótti að færa ábyrgð og skyldur varðandi framkvæmd öryggis- og varnartengdra verkefna á eina hendi og að lagður yrði grunnur að því með stofnun innanríkisráðuneytis og færslu varnarmálaráðuneytis til þess frá utanríkisráðuneyti. Starfshópurinn lagði ríka áherslu á nauðsyn þess að stjórnarsýsluleg, fjárhagsleg og fagleg ábyrgð færu saman í þessu efni.

2.2.2 BREYTING Á VARNARMÁLALÖGUM

Þann 20. apríl 2010 mælti þáverandi utanríkisráðherra, Össur Skarphéðinsson, fyrir lagafrumvarpi um breytingu á varnarmálagögum nr. 34/2008. Frumvarpið byggði á tillögum starfshópsins um öryggismál og endurskipulagningu Stjórnarráðs Íslands (sjá kafla 2.2.1).

Utanríkisráðherra sagði m.a. eftirfarandi þegar hann mælti fyrir frumvarpinu:

Starfshópnum var m.a. falið að gera tillögur um hvernig mætti framfylgja ákvörðun ríkisstjórnar um að leggja niður Varnarmálastofnun á þessu ári og hvernig mætti samþætta verkefni hennar hlutverki annarra opinberra stofnana sem má skilgreina sem borgaralegar stofnanir. Það var skýrt tekið fram að Ísland stæði áfram við allar varnar- og öryggistengdar skuldbindingar sínar og að forræði á utanríkispolítískum þáttum yrði áfram hjá utanríkisráðherra. Í skýrslunni sem þetta frumvarp er byggt á er bent á leiðir til að núverandi starfsþættir Varnarmálastofnunar verði hluti af nýrri borgaralegri stofnun sem sæi um öryggis- og varnarmál á grundvelli borgaralegra gilda innan áformaðs innanríkisráðuneytis, en eins og margsinnis hefur komið fram áformar ríkisstjórnin að setja upp innanríkisráðuneyti sem búið verði til úr tveimur núverandi ráðuneyta áður en þetta kjörtímabil er úti. Í þessu samhengi vísa ég sömuleiðis til nýlegrar yfirlýsingar hæstv. forsætisráðherra. Þessi niðurstaða sem kemur fram í áður nefndri skýrslu er því í samræmi við samþykktir ríkisstjórnarinnar og sömuleiðis við það hlutverk sem starfshópnum var falið í krafti samþykktar 4. desember.

Nú vitum við það hins vegar að ekki hafa verið teknar endanlegar ákvarðanir um stofnun nýs innanríkisráðuneytis og þess vegna var starfshópnum líka á grundvelli samþykktarinnar frá 4. desember, falið að gera tillögur um það hvernig starfshættir þessarar stofnunar geta rúmast innan skyldra stofnana uns nýtt ráðuneyti kemst á fót og er það í reynd efni þess frumvarps.

[...] Eftir þessar viðræður er það sem sagt sameiginlegt mat starfshópsins að í þeim hafi ekkert komið fram sem bendi til annars en að samþætting verkefna Varnarmálastofnunar við borgaralegar stofnanir geti með góðu móti átt sér stað þannig að fyllilega sé staðið við þær skuldbindingar sem Íslendingum ber samkvæmt alþjóðlegum samningum. Ég áréttá það, frú forseti, að þetta er sameiginleg niðurstaða fimm fulltrúa fimm ráðuneyta sem eru aðilar að þessari niðurstöðu og koma frá tveimur stjórnarflokkum.

Í athugasemdum við frumvarpið var m.a. tekið undir þau sjónarmið hópsins að í fyrirhuguðum breytingum fælist tækifæri til að samþætta þau verkefni sem varnarmálalög kváðu á um við hefðbundna borgaralega starfsemi á sviði öryggismála. Þá var áréttað mikilvægi þess að stjórnsýsluleg, fjárhagsleg og fagleg ábyrgð færu saman í þessu efni. Síðan sagði:

Niðurstöður starfshópsins taka mið af þeirri forsendu að innanríkisráðuneyti verði stofnsett í samræmi við samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnarflokkanna og ákvörðun ríkisstjórnarinnar á fundi sínum 4. desember 2009. Fram að því er gert ráð fyrir óbreyttri verkaskiptingu innan Stjórnarráðsins þannig að stofnunum sem heyra munu undir hið áformaða innanríkisráðuneyti kann um tíma að vera falið að annast verkefni á ábyrgðarsviði utanríkisráðuneytis. Til að unnt sé að samþætta verkefni Varnarmálastofnunar við áform um stofnun innanríkisráðuneytis með skipulegum hætti leggur starfshópurinn til að sameining hlutaðeigandi ráðuneyta verði nánar tímasett og undirbúningur að því markmiði hafinn til hliðar við þann feril sem starfshópurinn sér fyrir sér um ráðstöfun verkefna Varnarmálastofnunar.

Ennfremur sagði í athugasemdum með 3. gr. lagafrumvarpsins:

Í greininni er lögð til ný grein, 7. gr. a, sem fjalli um verksamninga. Með því er utanríkisráðherra veitt heimild til að gera verksamninga og samninga um rekstrarverkefni við aðrar ríkisstofnanir. Slíkir verksamningar verði gerðir með samþykki þess ráðherra sem fer með yfirstjórn þeirrar ríkisstofnunar er verksamningur er gerður við.[...] Við undirbúning að niðurlagningu stofnunarinnar um áramótin 2010/2011 kann að vakna þörf fyrir að flytja verkefni hennar annað og þá til undirstofnana þeirra ráðuneyta sem koma til með að mynda innanríkisráðuneyti, eins og áður var nefnt. Heimildarákvæðinu í 3. gr. frumvarpsins er ætlað að mæta þeirri þörf. Gerð verksamninga á grundvelli ákvæðis 3. gr. frumvarps þessa mundi fyrst og fremst koma til álita á tímabilinu frá gildistöku laganna, verði frumvarpið að lögum, til þess tíma er Varnarmálastofnun er lögð niður um áramótin 2010/2011, svo vistun verkefna liggja fyrir á þeim tímamarki....

Þá var í athugasemdunum vísað til eftirfarandi umfjöllunar í skýrslu starfshópsins:

Sterk rök hnígi að því að samhæfa ábyrgð og skyldur er varða framkvæmd öryggis- og varnartengdra verkefna á eina hendi eins og lagður er grunnur að með þeirri stefnumörkun að koma á fót innanríkisráðuneyti og flytja til þess hlutverk varnarmálaráðuneytis frá utanríkisráðuneyti. Mikilvægt væri að stjórnsýsluleg, fjárhagsleg og fagleg ábyrgð færi saman.

Loks má vísa til umsagnar fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytis um frumvarpið:

Með frumvarpinu er verið að bregðast við þeirri ákvörðun ríkisstjórnarinnar að leggja Varnarmálastofnun niður og samþætta verkefni hennar hlutverkum annarra opinberra stofnana í tengslum við áform um stofnun innanríkisráðuneytis. Til þess að þessi áform geti gengið eftir eru lagðar til breytingar sem miða að því að varnarmálalög endurspegli niðurlagningu stofnunarinnar og að utanríkisráðherra verði fengin heimild til að gera samninga um rekstrarverkefni Varnarmálastofnunar við aðrar ríkisstofnanir þar til nýtt innanríkisráðuneyti hefur verið stofnað og forræði á verkefnum flyst þangað.

Varnarmálastofnun var lögð niður frá og með 1. janúar 2011 með lögum nr. 98/2010 um breytingu á varnarmálalögum. Ekki varð efnisleg breyting á þeim verkefnum sem hún hafði áður sinnt að öðru leyti en því að 12. og 14. liður í 7. gr. laga nr. 34/2008 voru felldir niður (sjá kafla 2.1). 12. liður hafði kveðið á um að Varnarmálastofnun skyldi vinna í samræmi við stefnu utanríkisráðherra á sviði varnarmála og 14. liður um undirbúning að setningu reglugerða, verklagsreglna og fleira. Á eftir 7. gr. laganna kom ný grein, 7a, þar sem kveðið er á um heimild utanríkisráðherra til að gera verk-samninga og samninga um rekstrarverkefni sem undir lögina falla við aðrar ríkisstofn-anir með samþykki hlutaðeigandi ráðherra. Áætlanir um slíka samninga skyldi kynna utanríkismálanefnd áður en til þeirra væri stofnað.

2.2.3 SAMKOMULAG UM SKIPTINGU VERKEFNA

Þann 11. desember 2010 undirrituðu utanríkisráðherra og dómsmála- og mannrétt-indaráðherra (nú innanríkisráðherra) samkomulag sem kynnt var utanríkismálanefnd í samræmi við varnarmálalög (sjá fylgiskjal 1). Þar voru tillögur starfshópsins (sjá kafla 2.2.1) um færslu verkefna til Landhelgisgæslu Íslands og Ríkislögreglustjóra að mestu staðfestar.

Í lokamálsgrein samkomulagsins kom fram að ráðuneytisstjórar innanríkisráðuneytis og utanríkisráðuneytis hefðu umsjón með framkvæmd þess. Þeir skyldu taka mið af þekkingu og reynslu þeirra stofnana sem tækju við verkefnunum, samlegðaráhrifum og hagkvæmni. Loks kom þar fram að lagður yrði grunnur að lögformlegri verkefnatil-færslu frá utanríkisráðuneyti til innanríkisráðuneytis, m.a. með breytingu á reglugerð um Stjórnarráð Íslands (nú forsetaúrskurði) og lagabreytingum vegna þess reyndust þær nauðsynlegar.

Samkvæmt samkomulaginu skyldi ráðstafa verkefnum með eftirfarandi hætti:

- Til Ríkislögreglustjóra skyldi flytja öryggisvottanir og verkefni á sviði þjóðar-öryggis. Gera átti samning þar um en tímasetning hans var ekki tilgreind.
- Hjá utanríkisráðuneyti yrðu utanríkispólitískir þættir, samningagerð og milli-ríkjasamstarf.
- Til Landhelgisgæslu Íslands skyldu flytjast önnur verkefni samkvæmt varnar-málalögum, t.d. varnarmálasamskipti við NATO og Bandaríkin, rekstur upplýs-ingakerfa, vöktun og eftirlit og umsjón mannvirkja. Þetta var sagt til bráða-birgða en að gengið yrði frá formlegum samningi þar um fyrir 15. mars 2011 milli utanríkisráðuneytis annars vegar og dómsmálaráðuneytis (innanríkis-ráðuneyti frá 1. janúar 2011) og Landhelgisgæslu Íslands hins vegar.

2.2.4 HAGRÆÐING AF ENDURSKIPULAGNINGU VERKEFNA

Með því að leggja Varnarmálastofnun niður átti að samþætta verkefni hennar starf-semi annarra opinberra stofnana og hagræða í ríkisrekstri. Ekki voru gerðar nákvæmar áætlanir um hagræðingu hjá þeim stofnunum sem við verkefnunum tóku né annan fjárhagslegan ávinning af breytingunum. Í umsögn fjárlagaskrifstofu fjármálaráðu-neytis um frumvarp til breytinga á varnarmálalögum sagði að gera mætti ráð fyrir að

útgjöld ríkissjóðs myndu aukast óverulega árið 2010 vegna biðlauna og kostnaðar við verkefnastjórn. Hagræðingar myndi hins vegar þegar fara að gæta með tilfærslu verkefnanna sem fljótlega myndi vega upp á móti þeim kostnaði.

Kostnaðargreining sem unnin var af Capacent fyrir utanríkisráðuneyti og í samráði við yfirmenn sviða Varnarmálastofnunar var lögð til grundvallar fjárveitingum til verkefnanna við flutning þeirra. Capacent skilaði skýrslu í desember 2010 þar sem fram kom m.a. að vinna við hana hefði einkum falist í því að greina þau verkefni sem Varnarmálastofnun sinnti frá því að hún var sett á fót og meta útgjöld þeirra. Verkefnin voru flokkuð í 13 flokka eftir eðli þeirra óháð því hvert þau yrðu flutt. Hlutfall hvers verkefnis í heildarkostnaði Varnarmálastofnunar var síðan metið í samvinnu við forstöðumenn einstakra sviða stofnunarinnar.

Ríkisendurskoðun gerði athugun á þróun kostnaðar vegna þeirra varnartengdu verkefna sem Varnarmálastofnun tók yfir um mitt ár 2008. Tafla 2.1 sýnir yfirlit yfir gjöld að frádregnum sértekjum árin 2008–12 og hlutfallslega breytingu þeirra árin 2010–12.

2.1 Kostnaður varnartengdra verkefna árin 2008–12 á verðlagi hvers árs í m.kr. og breyting 2010–12 í %						
	2008	2009	2010	2011	2012	BREYTING 2010–12
VARNARMÁL	351	23				
RATSJÁRSTOFNUN	376					
VARNARMÁLASTOFNUN	410	1.071	936			
LANDHELGISGÆSLA ÍSL.				741	740	
RÍKISLÖGREGLUSTJÓRI				64	63	
UTANRÍKISRÁÐUNEYTI				65	65	
GJÖLD - SÉRTEKJUR	1.137	1.094	936	870	868	-8%

Fyrri hluta árs 2008 var kostnaðurinn gjaldfærður á fjárlagaliðina *Varnarmál* og *Ratsjárstofnun*, eða þar til Varnarmálastofnun tók til starfa í júnímánuði. Árið 2009 var óverulegur kostnaður færður á fjárlagaliðinn *Varnarmál* en hann að öðru leyti færður hjá Varnarmálastofnun. Árið 2010 var eina heila árið sem kostnaður vegna þessara varnartengdu verkefna færðist óskiptur hjá stofnuninni. Það breyttist aftur á árinu 2011 þegar verkefnunum hafði verið komið fyrir hjá Landhelgisgæslu Íslands, Ríkislögreglustjóra og utanríkisráðuneyti ásamt fjárveitingum vegna þeirra.

Tafla 2.1 sýnir gjöld eins og þau koma fyrir í fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins (Orra) fyrir utan fjárhæðir sem tilheyra árunum 2011 og 2012 vegna verkefna Ríkislögreglustjóra og utanríkisráðuneytis. Þær byggja á fjárveitingum samkvæmt fjárlögum því kostnaður við þau verkefni verður ekki með góðu móti aðgreindur í Orra frá kostnaði við önnur sambærileg verkefni sem þessir aðilar sinna. Heildarkostnaður vegna þeirra varnartengdu verkefna sem Varnarmálastofnun sinnti áður lækkaði um 8% milli áranna 2010 og 2012 á verðlagi hvors árs án þess að nein þeirra hefðu verið aflögð. Þess má geta að gerð var 8% hagræðingarkrafa á fjárlagaliðinn *Ýmis löggæslu – og öryggis-*

**KOSTNAÐAR-
GREINING TIL
GRUNDVALLAR
FJÁRVEITINGUM**

**8% LÆKKUN Á
HEILDARKOSTNAÐI
VERKEFNANNA MILLI
ÁRANNA 2010–12**

mál við fjárlagagerð ársins 2012 en varnarmál vega þar þyngst. Reiknað á föstu verðlagi nam lækkunin 15,7%¹ milli ára 2010–12. Af þessu má ætla að nokkur hagræðing hafi orðið af því að samþætta verkefni Varnarmálastofnunar eðlisskyldum verkefnum annarra opinberra stofnana.

2.3 BREYTT FYRIRKOMULAG VARNARTENGDRÁ VERKEFNA

2.3.1 VERKEFNI RÍKISLÖGREGLUSTJÓRA

Ríkislögreglustjóri vinnur að þeim verkefnum sem samkomulag utanríkisráðherra og dómsmála- og mannréttindaráðherra frá desember 2010 gerði ráð fyrir að flyttust til hans. Að mati Ríkislögreglustjóra hefur tilfærsla verkefnanna haft hagræðingu í för með sér. Það er ekki síst vegna þess að þeim er nú sinnt á einum stað en ekki tveimur eins og áður, auk þess sem breytingin hefur leitt af sér stærra og öflugri greiningardeild. Samkvæmt reglugerð nr. 404/2007 er hlutverk hennar að annast verkefni á sviði öryggismála, s.s. að rannsaka mál og gera aðgerðarmiðað greiningar- og áhættumat.

Gerð voru drög að samningi vegna framangreindra verkefna en hann var aldrei frágenginn. Að mati Ríkislögreglustjóra er aðkoma embættisins að verkefnunum þó skýr eftir að utanríkisráðuneyti setti þann 28. október 2012 reglugerð nr. 959/2012 um vernd trúnaðarupplýsinga, öryggisvottanir og öryggisviðurkenningar á sviði öryggis- og varnarmála. Þar eru verkefni skilgreind, auk aðkomu Ríkislögreglustjóra að þeim. Í 4. gr. hennar er m.a. fjallað um ábyrgð og eftirlit og sagt að Ríkislögreglustjóri gengi hlutverki öryggisstjórnvalds eins og það er skilgreint í reglugerðinni. Þá kemur fram að leiki grunur á broti á reglugerðinni skuli það tafarlaust tilkynnt yfirmanni öryggismála, forstöðumanni stofnunar, framkvæmdastjóra fyrirtækis og Ríkislögreglustjóra. Sé brotið staðfest beri hins vegar að tilkynna það yfirmanni öryggismála utanríkisráðuneytis.

Á grundvelli reglugerðar nr. 959/2012 er unnið hjá Ríkislögreglustjóra að útfærslu verkferla um framkvæmd í samræmi við ákvæði hennar. Þá vinnur embættið áhættumat fyrir utanríkisráðuneyti. Á þessu ári hafa tveir alþjóðasamningar verið fullgiltir sem varða vernd trúnaðarupplýsinga. Annars vegar almennur samningur um öryggi varðandi gagnkvæma vernd og skipti á trúnaðarflokkuðum upplýsingum milli Danmerkur, Finnlands, Íslands, Noregs og Svíþjóðar sem tók gildi gagnvart Íslandi 9. febrúar 2013. Hins vegar samningur milli aðila að Norður-Atlantshafsamningnum um upplýsingaöryggi sem tók gildi gagnvart Íslandi 21. febrúar 2013. Með tilkomu framangreindrar reglugerðar og alþjóðasamninga hafa verkefni sem falla undir hlutverk ríkislögreglustjóra sem öryggisstjórnvalds skýrst en einnig aukist frá því sem áður var.

2.3.2 VERKEFNI UTANRÍKISRÁÐUNEYTIS

Verkefni utanríkisráðuneytis breyttust fremur lítið við lagabreytinguna árið 2010. Í samkomulaginu frá desember 2010 kom fram að hjá ráðuneytinu yrðu utanríkis- pólitískir þættir, samningagerð og milliríkjasamstarf. Það var að mestu leyti óbreytt frá því sem áður var. Lög nr. 98/2010 kváðu þó á um að ráðuneytið gæti gert samninga

¹ Miðað við að launavísitala vegi 50% og neysluverðsvísitala 50%.

RÍKISLÖGREGLU-
STJÓRI TELUR
TILFÆRSLU VERKEFNA
HAFA LEITT TIL
HAGRÆÐINGAR

AÐKOMA RÍKIS-
LÖGREGLUSTJÓRA
SKÝR EFTIR SETNINGU
REGLUGERÐAR

TVEIR ALÞJÓÐA-
SAMNINGAR UM
VERND TRÚNAÐAR-
UPPLÝSINGA
FULLGILTIR 2013

VERKEFNI UTANRÍKIS-
RÁÐUNEYTIS BREYTT-
UST LÍTIÐ VIÐ NIÐUR-
LAGNINGU VARNAR-
MÁLASTOFNUNAR

skv. 7. gr. a og annast eftirlit með þeim en slíkir samningar hafa ekki enn (maí 2013) verið gerðir.

Innan alþjóða- og öryggisviðs utanríkisráðuneytis er starfrækt öryggis- og varnarmála-deild sem ber m.a. ábyrgð á málefnum sem varða varnarmálalög og framkvæmd þeirra í heild sinni. Fimm starfsmenn starfa í deildinni. Þá vinnur fastanefnd Íslands hjá Atlantshafsbandalaginu og sendiskrifstofa Íslands hjá herstjórn bandalagsins daglega að varnarmálum og varnartengdum verkefnum í samráði við ráðuneytið. Hið sama gildir um sendiráð Íslands í Washington og aðrar sendiskrifstofur eftir atvikum.

2.3.3 VERKEFNI LANDHELGISGÆSLU ÍSLANDS

Landhelgisgæsla Íslands tók 1. janúar 2011 við nær öllum meginverkefnum Varnarmálastofnunar til bráðabirgða í samræmi við samkomulag þar um frá desember 2010. Stefna átti að því að endanlegt fyrirkomulag lægi fyrir 15. mars 2011 en það hefur ekki enn litið dagsins ljós (maí 2013). Verkefnum á sviði loftrýmiseftirlits og rekstri íslenska loftvarnarkerfisins er sinnt með sambærilegum hætti og á tímum Varnarmálastofnunar þó starfsmönnum hafi fækkað síðan þá vegna samdráttar í fjárveitingum.

Fjárveitingar sem fylgdu þeim varnartengdu verkefnum sem Landhelgisgæsla Íslands tók yfir endurspegluðu áætlaðan kostnað þeirra á þeim tíma, auk þess sem leyfi fékkst til að nýta uppsafnaðar fjárheimildir Varnarmálastofnunar til að viðhalda tækjum. Þá hafa fengist sérstakar fjárveitingar frá NATO til viðhalds á fasteignum en þær hafa eingöngu verið nýttar til að endurnýja rafmagn í fasteignum í eigu íslenska ríkisins og Atlantshafsbandalagsins á gamla varnarliðssvæðinu.

Í umsögn Landhelgisgæslu Íslands við drög að skýrslu þessari kom fram að hún hafi átt gott samstarf við innanríkisráðuneyti og utanríkisráðuneyti um málaflokkinn og framkvæmd hans. Með samþættingu verkefna fyrrum Varnarmálastofnunar við stafssemi Landhelgisgæslu Íslands hafi hún eflst verulega, t.d. varðandi aðgengi að upplýsingum, samþættingu húsnæðis, verkefna, starfsmanna, búnaðar og kerfa. Þá hafi samstarf og tengingar við systurstofnanir og aðra aðila í nágrannalöndunum aukist.

Hagræðing hefur því náðst nú þegar, s.s. vegna húsnæðis, síma, bifreiða, og tölvumála. Hins vegar er enn margt ógert, t.d. er fjareftirlit ennþá á tveimur stöðum, þ.e. á Suðurnesjum og í Reykjavík. Samþættingin, og þar með hagræðingin, gæti því gengið lengra ef tryggt væri að yfirfærsla verkefnanna til Landhelgisgæslu Íslands væri til framtíðar. Enn er hún í raun til bráðabirgða þó að engin önnur starfandi stofnun geti tekið við þeim verkefnum sem um ræðir.

**LANDHELGISGÆSLA
ÍSLANDS TÓK VIÐ
FLESTUM VERKEFNUM
VARNARMÁLA-
STOFNUNAR**

**STARFSEMI LAND-
HELGISGÆSLU ÍS-
LANDS HEFUR EFLST
VIÐ AÐ TAKA
VERKEFNIN AÐ SÉR**

**ENN ERU ÞÓ ÓNÝTTIR
HAGRÆÐINGAR-
MÖGULEIKAR**

3 ÁBYRGÐ OG UMBOÐ

NÝ LÖG UM STJÓRNARRÁÐ ÍSLANDS ÁRIÐ 2011

3.1 VERKSTJÓRNARÁBYRGÐ FORSÆTISRÁÐHERRA

Lög nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands tóku gildi 28. september 2011. Eitt af markmiðum þeirra var að bæta úr veikleikum stjórnsýslunnar, s.s. skorti á samhæfingu, eftirliti og stefnumótun, sem bent var á í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis frá 12. apríl 2010.

Í skýrslu þingmannaefndar frá september 2010 sem fjallaði um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis komu fram eftirfarandi tillögur vegna Stjórnarráðs Íslands í tilefni af fyrirhuguðum breytingum á lögum um það. Þar sagði:

- Komið verði í veg fyrir að einstakir ráðherrar gangi inn á valdsvið og ábyrgðarsvið annarra ráðherra. Á þessu er tekið í frumvarpinu, sbr. 1. gr. og 4. gr. í drögum að forsetaúrskurði eru málaflokkar ráðuneyta listaðir upp með skýrum hætti og ítarlegar en verið hefur m.a. til þess að skýra betur og afmarka og ná heildarsýn yfir ábyrgðarsvið einstakra ráðherra.
- Skarist valdsvið tveggja eða fleiri ráðherra ber þeim með formlegum hætti að hafa samvinnu um þau vinnubrögð sem viðhöfð skulu hverju sinni þannig að ávallt sé ljóst á ábyrgðarsviði hvers þeirra er starfað. Um þetta er fjallað í III. kafla frumvarpsins um ríkisstjórn og samhæfingu starfa á milli ráðherra.

FORSETISRÁÐHERRA BER AÐ GÆTA ÞESS AÐ VERKASKIPTING RÁÐHERRA SÉ SKÝR

Í 4. gr. laga nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands segir að stjórnarmálefni beri undir ráðuneyti eftir ákvæðum forsetaúrskurðar sem kveðinn sé upp samkvæmt tillögu forsætisráðherra. Við skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta skuli þess jafnan gætt að eðlislík stjórnarmálefni heyri undir sama ráðuneyti. Þá segir í 8. gr. sömu laga að forsætisráðherra beri að gæta þess að verkaskipting milli ráðherra, sbr. 4. gr., sé eins skýr og kostur sé. Í niðurlagi athugasemdar við 8. gr. frumvarpsins segir:

[...] Í ákvæðinu felst því í fyrsta lagi skylda forsætisráðherra til að stuðla að skýrri verkaskiptingu á milli ráðherra. Í öðru lagi skylda ráðherra til að samhæfa stefnu og aðgerðir ráðuneyta þegar málefni og málefnasvið skarast og í þriðja lagi skylda forsætisráðherra til að aðstoða ráðherra við samhæfingu stefnu og aðgerða þegar málefni og málefnasvið skarast ef nauðsyn krefur.

KVEÐIÐ SKÝRAR EN ÁÐUR Á UM SKIPUNAR- OG VERK- STJÓRNARVALD FORSETISRÁÐHERRA

Í III. kafla almennra athugasemda við frumvarp til framangreindra laga um Stjórnarráð Íslands er m.a. fjallað um forystu- og stjórnunarhlutverk forsætisráðherra í ríkisstjórn. Fram kemur að í frumvarpinu sé kveðið skýrar en áður á um skipunar- og verkstjórnarvald forsætisráðherra sem forystumanns ríkisstjórnarinnar og skyldu hans til að hafa frumkvæði að því að samhæfa stefnu og aðgerðir þegar málefni og málefnasvið skarast, m.a. með skipun ráðherranefnda til að fjalla um einstök mál og málaflokka.

Í minnisblaði utanríkisráðuneytis og innanríkisráðuneytis til utanríkismálanefndar frá 15. mars 2011 um ráðstöfun verkefna sem falla undir varnarmál kom fram hvaða verkefni skyldu flytjast til Landhelgisgæslu Íslands og hver til Ríkislögreglustjóra. Ekki var nefnt að Fasteignir ríkissjóðs tækju að sér umsjón mannvirkja eins og starfshópur um öryggismál og endurskipulagningu Stjórnarráðs Íslands hafði lagt til (sjá kafla 2.2.1) en bent á að það verkefni væri eins og önnur verkefni samkvæmt 7. gr. varnarmálalaga á forræði utanríkisráðuneytis. Fram kom að nauðsynlegt væri að tryggja endanlegt fyrirkomulag verkefnanna í skilningi a-liðar 7. gr. varnarmálalaga áður en frekari afstaða yrði tekin til aðkomu Fasteigna ríkissjóðs. Í niðurlagi minnisblaðsins segir:

Í byrjun janúar [2011] var stjórnarráðsreglugerðin endurskoðuð í tilefni af stofnun innanríkisráðuneytisins. Innanríkis- og utanríkisráðuneytin tóku þá til skoðunar hvernig gera mætti grein fyrir tilfærslu varnarmálaverkefna í stjórnarráðsreglugerðinni. Forsætisráðuneytið komst hins vegar að þeirri niðurstöðu að rétt væri að breyta varnarmálalögum þannig að þau kvæðu á um það hlutverk sem stofnunum innanríkisráðuneytisins væri falið áður en ráðist yrði í breytingar á stjórnarráðsreglugerðinni. Unnið er að tillögum um slíkar breytingar á varnarmálalögum og er stefnt að því að frumvarp komi fram í marsmánuði. Því er ljóst að utanríkis- og innanríkisráðuneytin þurfa að gefa sér lengri tíma til að komast að niðurstöðu um framtíðarfyrirkomulag þeirra verkefna sem fluttust yfir til stofnana innanríkisráðuneytisins um áramótin.

Frumvarp um breytingar á varnarmálalögum í anda þess sem tiltekið er í minnisblaðinu hefur ekki enn komið fram (maí 2013). Hins vegar voru gerðar breytingar á varnarmálalögum sem og öðrum með lögum nr. 126/2011 um breytingu á ýmsum lögum vegna heildarendurskoðunar á lögum um Stjórnarráð Íslands. Með þeim var heiti fagráðherra víðast felld niður og aðeins vísað til „ráðherra“. Í varnarmálalögum er því vísað til ráðherra í stað utanríkisráðherra áður. Í athugasemdum með frumvarpi til laganna sagði vegna þessa:

Frumvarp þetta er lagt fram samhliða frumvarpi til heildarlaga um Stjórnarráð Íslands. Í 2. gr. þess frumvarps er gert ráð fyrir að heiti ráðuneyta verði ekki lengur tilgreind í lögum. Þess í stað verði eingöngu kveðið á um heiti ráðuneyta og fjölda þeirra, innan vissra marka, með forsetaúrskurði. Að sama skapi verði nýr forsetaúrskurður um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands tæmandi heimild um þau verkefni sem ráðherrar fara með og eiga sér stoð í lögum. Með þessum breytingum verður það á forræði stjórnvalda að kveða á um hvaða ráðuneyti skuli starfrækt á hverjum tíma og hvernig stjórnarmálefnum verður skipt niður á viðkomandi ráðuneyti. Er slíkt fyrirkomulag talið vera í samræmi við 15. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, en til frekari skýringa vísast til athugasemda við framangreint frumvarp til heildarlaga um Stjórnarráð Íslands. Þá er það jafnframt í betra samræmi við 15. gr. stjórnarskrárinnar að tala um forsetaúrskurð um skiptingu stjórnarmálefna innan Stjórnarráðs Íslands í stað reglugerðar.

3.2 FORRÆÐI Á VERKEFNUM FYRRUM VARNARMÁLASTOFNUNAR

Í frumvarpi til breytinga á varnarmálalögum árið 2010 var ekki kveðið á um hverjum skyldu falin verkefni Varnarmálastofnunar. Eingöngu kom fram að utanríkisráðherra

**MINNISBLAÐ TIL
UTANRÍKISMÁLA-
NEFNDAR GREINDI
FRÁ RÁÐSTÖFUN
VERKEFNANNA**

**NÝTT FRUMVARP UM
BREYTINGAR Á
VARNARMÁLALÖGUM
EKKI ENN KOMIÐ
FRAM**

fengi heimild til að fela öðrum stofnunum að sinna þeim í samræmi við grein 7a. Í nefndarátliti meirihluta utanríkismálanefndar var m.a. bent á að þau sjónarmið hefðu komið fram í umsögnum og meðal gesta nefndarinnar að kveða þyrfti skýrar á um hver skyldi sinna verkefnunum, hvernig og hvar. Að mati meirihlutans var hins vegar ljóst að verkefnunum yrði vel fyrir komið hjá Landhelgisgæslu Íslands og embætti ríkislögrelustjóra.

Utanríkisráðuneyti og innanríkisráðuneyti greinir á um það hvort lögformleg ábyrgð á verkefnunum eigi að vera áfram hjá utanríkisráðuneyti eða færast til innanríkisráðuneytis þar sem stofnanir þess sjá um framkvæmdina. Samþætting eðlislíkra verkefna leiðir að jafnaði til skilvirkari stjórnunar og aukinnar hagkvæmni en til þess þarf viðkomandi stjórnvald að hafa nauðsynlegar valdheimildir. Sú er ekki raunin nú hjá innanríkisráðuneyti og Landhelgisgæslu Íslands. Innanríkisráðuneyti getur t.d. ekki beitt öllum þeim aðhaldsaðgerðum í varnartengdum verkefnum sem það telur nauðsynlegar, þó fjárveitingar vegna þeirra renni til stofnana þess, nema með samþykki utanríkisráðherra því vald til að setja reglugerðir og reglur vegna þeirra er hjá honum.

3.2.1 AFSTAÐA UTANRÍKISRÁÐUNEYTIS

Ríkisendurskoðun óskaði eftir afstöðu utanríkisráðuneytis til þess að hluta af verkefnum fyrrum Varnarmálastofnunar skuli enn aðeins vera fyrir komið til bráðabirgða. Í svörum þess kom fram að meginástæðan væri að það og innanríkisráðuneyti hefðu ólíka sýn á núverandi stöðu málaflokksins og þróun hans til framtíðar. Niðurlagning Varnarmálastofnunar og samþætting verkefna hennar við starfsemi annarra opinberra stofnana í tengslum við stofnun innanríkisráðuneytis hafi ekki átt að leiða til breytinga á umfangi eða eðli þeirra verkefna sem kveðið sé á um í varnarmálagögum og varði varnar- og öryggisskuldbindingar Íslands.

Utanríkisráðuneyti benti á að við gerð fjárlagatillagna fyrir árið 2013 hefðu upphaflegar tillögur innanríkisráðuneytis miðað að því að leggja niður fjárlagaliðinn *varnarmál* sem vistaður væri undir liðnum *Ýmis löggæslu- og öryggismál* hjá innanríkisráðuneyti. Sá fjárlagaliður fjármagni stóran hluta þeirra varnartengdu verkefna sem varnarmálagög tilgreini og flutt voru til Landhelgisgæslu Íslands. Í fjárlagafrumvarpi 2013 hafi þessi fjárhæð numið rúmum 520 m.kr. (var 576 m.kr. í fjárlögum 2011 og 527 m.kr. í fjárlögum 2012). Þá sagði í svari utanríkisráðuneytis:

Afstaða innanríkisráðuneytisins, eins og hún birtist í samskiptum við utanríkisráðuneyti, virðist alfarið benda til þess að ráðuneytið hafi í hyggju að skerða verulega eða jafnvel leggja niður verkefni sem skv. lögum og forsetaúrskurði nr. 100/2012 um skiptingu stjórnarmála milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands eru á forræði utanríkisráðuneytisins. Á sama tíma gerir innanríkisráðuneytið kröfu um forræði verkefnanna eins og birtist í samskiptum ráðuneytanna við endurskoðun á forsetaúrskurði nr. 125/2011 og á ný við endurskoðun á núverandi forsetaúrskurði nr. 100/2012. Að mati utanríkisráðuneytisins samræmist afstaða innanríkisráðuneytisins hvorki fyrrgreindri grundvallarforsendu yfirstandandi breytingaferlis, né því fyrirkomulagi sem varnarmálagög gera ráð fyrir um ráðstöfun verkefna. Afstaða innanríkisráðuneytisins er þannig ekki sú að gera skuli verksamninga milli ráðuneytanna eins og lög gera ráð fyrir, heldur beri utanríkisráðuneytinu að afsala sér forræði verkefnanna til innanríkisráðuneytisins.

Á það getur utanríkisráðuneytið með engu móti fallist. Í fyrrgreindu samkomulagi ráðherra frá 11. desember 2010 er vísað til þess að í samstarfi ráðuneytanna um framkvæmd samkomulagsins verði lagður grunnur að „lögformlegri verkefnatilfærslu frá utanríkisráðuneyti til innanríkisráðuneytis, meðal annars með breytingu á reglugerð um Stjórnarráð Íslands og lagabreytingum vegna þess reynist þær nauðsynlegar“. Utanríkisráðuneytið leggur áherslu á að slík verkefnatilfærsla þurfi að virða þær grundvallarforsendur sem yfirstandandi breytingaferli tekur mið af og getur hún heldur ekki verið tekin úr heildrænu samhengi - þá sérstaklega hvað varðar það fyrirkomulag sem varnarmálalög krefjast um ráðstöfun verkefna.

11. liður 7. gr. varnarmálalaga kveður á um stefnumótun og hættumat á sviði varnarmála. Utanríkisráðuneyti telur að ábyrgð á þessum verkefnum sé hjá því, sbr. forsetaúrskurð nr. 100/2012 o.fl. Þá feli lögætisregla íslensks stjórnarsýsluréttar í sér að skýra lagaheimild þurfi til að stjórnvaldi sé heimilt að framselja vald sitt yfir tilteknum verkefnum. Ráðuneytið hefur einnig bent á að unnið sé að mótun þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland í þingmannanefnd sem utanríkisráðherra skipaði í framhaldi af þingsályktun sem samþykkt var á Alþingi 16. september 2011. Mótun stefnunnar taki m.a. mið af áhættumatsskýrslu fyrir Ísland sem ráðuneytið hafi gefið út á árinu 2009. „...Að óbreyttu er því ljóst að ábyrgð á stefnumótun og áhættumati er hjá utanríkisráðuneyti.“

Í athugasemdum utanríkisráðuneytis við drög Ríkisendurskoðunar að skýrslu þessarar kemur fram að það telji enga annmarka á núgildandi forsetaúrskurði hvað það varðar að eðlislík stjórnarmálefni heyri undir sama ráðuneyti.

Málsliðurinn er snýr að varnarmálum er raunar óvenju skýr hvað varðar verkefnin og ábyrgð. Útvistun á framkvæmd verkefna skv. 30. gr. fjárreiðulaga eða 7. gr. a. varnarmálalaga á ekki sjálfkrafa að kalla eftir breytingum á verkaskiptingu ráðuneyta í Stjórnarráðinu. Þá minnir utanríkisráðuneytið á að aukið samstarf ráðuneyta er eitt af markmiðum við endurskipulagningu á Stjórnarráðinu. Fyrirkomulag gildandi varnarmálalaga er í fullu samræmi við það markmið.

3.2.2 AFSTAÐA INNANRÍKISRÁÐUNEYTIS

Ríkisendurskoðun óskaði eftir afstöðu innanríkisráðuneytis til yfirtöku á verkefnum Varnarmálastofnunar, í hverju ágreiningur milli þess og utanríkisráðuneytis væri fólgin og hvernig leysa mætti málið. Í svörum sínum vísaði ráðuneytið til samkomulags milli utanríkisráðherra og dómsmála- og mannréttindaráðherra frá desember 2010 (sjá kafla 2.2.3) þar sem m.a. kom fram að leggja skyldi grunn að lögformlegri verkefnatilfærslu frá utanríkisráðuneyti til innanríkisráðuneytis. Síðan sagði:

Innanríkisráðuneytið telur nauðsynlegt að slík lögformleg verkefnatilfærsla eigi sér stað í samræmi við ofangreint samkomulag. Margt mælir með því að gengið verði frá því með skýrum og afdráttarlausum hætti. Í fyrsta lagi er það forsenda þess að komið verði á skýrri ábyrgðarskiptingu innan stjórnarsýslunnar og að réttbært stjórnarsýslulegt eftirlit með starfi stofnananna verði komið á. Þannig verði komið í veg fyrir að rekstur þessara mikilvægu stofnana verði á hendi tveggja ráðuneyta sem leiðir til ómarkvissrar framkvæmdar og torveldar eftirlit með starfsemi. Í öðru lagi er lögformleg tilfærsla forsenda þess að saman

INNANRÍKISRÁÐUNEYTI VÍSAÐI TIL SAMKOMULAGS RÁÐHERRA FRÁ DESEMBER 2010

fari fjárhagsleg og fagleg ábyrgð. Á þetta reyndi við fjárlagagerð fyrir árið 2013 þegar innanríkisráðuneytið lagði til niðurskurð á liðnum varnarmál en utanríkisráðuneytið hafnaði því. Í þriðja lagi er lögformleg verkefnatilfærsla forsenda þess að viðkomandi stofnanir vinni starfs- og rekstraráætlun og að stjórnsýslulegt umboð mikilvægra löggæslustofnana verði ekki dregið í efa.

Um áramótin 2010/2011 gerði innanríkisráðuneytið (IRR) tillögu að breytingu á reglugerð um Stjórnarráð Íslands. Utanríkisráðuneytið (UTN) gat fallist á þá tillögu. Hins vegar gat forsætisráðuneytið (FOR) ekki á þeim tíma fallist á tillögur IRR að breytingum á stjórnarráðs-reglugerðinni þar sem fullnægjandi lagabreytingar hefðu ekki farið fram.

Utanríkisráðuneytinu hafa verið sendar tillögur að breytingum á varnarmálalögum sem miða að því að framkvæmd varnarmálatengdra verkefna verði á forræði innanríkisráðherra. Engin viðbrögð hafa borist frá UTN vegna þess.

Í athugasemdum innanríkisráðuneytis við drög að skýrslu þessari kom eftirfarandi fram:

Núverandi skipan mála þar sem ábyrgð og framkvæmd mála er ekki á sömu hendi er óviðunandi og andstæð góðum stjórnsýsluháttum. Gengur hún gegn því markmiði að ábyrgðar og valdmörk séu skýr og að hagkvæmni sé náð með samþættingu verkefna á grundvelli langtímaáætlana.

3.2.3 AÐKOMA FORSÆTISRÁÐUNEYTIS

Af tölvupóstsamskiptum frá september 2011 milli forsætisráðuneytis, innanríkisráðuneytis og utanríkisráðuneytis sem Ríkisendurskoðun fékk hjá utanríkisráðuneyti sést að innanríkisráðuneyti taldi eðlilegt að stjórnarráðsreglugerð yrði breytt með forsetaúrskurði og að þar yrði skýrt kveðið á um forræði ráðuneytisins á varnartengdum verkefnum, skv. 1.–6. tl. 7. gr. varnarmálalaga (sjá kafla 2.1). Á móti lagði utanríkisráðuneyti áherslu á að innanríkisráðuneyti færi einungis með framkvæmd verkefnanna og að varnarmál féllu undir verksvið þess samkvæmt stjórnarráðsreglugerðinni. Framkvæmd verkefnanna hefði verið færð til innanríkisráðuneytis til bráðabirgða þar til ákvörðun yrði tekin um endanlega vistun þeirra. Þeirri vinnu væri ólokið. Svar forsætisráðuneytis frá 28. september 2011 var eftirfarandi:

Við skiljum stöðuna og tökum jafnframt undir nauðsyn þess að nánar verði hugað að verkaskiptingu og eftir atvikum verksamningum sem gerðir hafa verið, á milli irr og utr á sviði varnarmála og stjórnskipulegri ábyrgð þess málaflokks. Útgangspunkturinn við endurskoðun reglugerðarinnar (nú forsetaúrskurður) er hins vegar sá eins og þið þekkið að ekki verði gerðar neinar efnisbreytingar á gildandi verkaskiptingu. Varnarmálalögin, sem og gildandi reglugerð um Stjórnarráðið, eru þannig í dag að þau gera ráð fyrir að einn og sami ráðherra beri ábyrgð á varnarmálum og varnartengdum verkefnum sem þar eru talin upp. Hann geti hins vegar gert verksamninga við aðra stjórnsýsluaðila um framkvæmd þeirra eftir atvikum. Með því að tilgreina varnartengd verkefni sem stjórnarmálefni irr verður ekki annað séð en að í því felist efnisleg breyting – og að stjórnskipuleg ábyrgð á þessum verkefnum hafi í einhverjum mæli verið flutt frá utr til irr. Bendi einnig á í þessu sambandi að ekki er full samstaða á milli viðkomandi ráðuneyta um þessa breytingu. Það er því niðurstaða okkar, að sinni, að ekki sé rétt að gera þá breytingu sem um ræðir.

Í athugasemdum forsætisráðuneytis við drög að skýrslu þessari segir m.a:

Í forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna á milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands eru talin upp þau mál sem hvert ráðuneyti fer með. Upptalning á verkefni (máli) undir tilteknu ráðuneyti felur að öllu jöfnu í sér að stjórnsýsluleg ábyrgð á verkefninu hvílir hjá viðkomandi ráðuneyti. Verði varnarmál tilgreint í forsetaúrskurði sem mál sem innanríkisráðuneytið fer með skapast ósamræmi á milli hans annars vegar og varnarmálalaga hins vegar sem gæti valdið réttaróvissu. Auk þess myndi breyting af þessu tagi skapa innra ósamræmi á milli ákvæða í úrskurðinum sjálfum.

Eigi að flytja tiltekin varnartengd verkefni, sem kveðið er á um í 7. gr. og V. kafla varnarmálalaga, varanlega og að fullu til stofnana innanríkisráðuneytisins þannig að innanríkisráðuneytið fari með yfirstjórn vegna þeirra er rétt að varnarmálalög endurspegli þá skipan mála. Ekki hefur verið gerð slík breyting á varnarmálalögum og lýtur sá þáttur m.a. að heildstæðri endurskoðun og nýrri lagaumgjörð um varnar- og öryggismál, sem vísað er til í skýrslu starfshópsins frá mars 2010. Jafnframt liggur fyrir að nefnd þingmanna hefur verið að störfum sem ætlunin er að geri tillögur að þjóðaröryggisstefnu, sbr. þál. frá 16. september 2011, nr. 45/139. Á meðan unnið er að endurskoðun grundvallaratriða varnar- og öryggismála á Íslandi, hefur forsætisráðuneytið talið rétt að ekki verði, að svo stöddu, gerðar breytingar í skipan valdsviðs einstakra ráðuneyta eða skipulagi Stjórnarráðsins.

Það er á valdi forsætisráðherra, með atbeina forseta, að ákveða verkaskiptingu milli ráðherra (sjá kafla 3.1). Í VI. kafla athugasemda við frumvarp til laga nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands segir að smám saman hafi sú venja fests í sessi við setningu laga að í þeim væri tilgreint hvaða stjórnvald skyldi fara með yfirstjórn þeirra málefna sem þau tóku til. Með lögum nr. 115/2011 var sú venja aflögð og nú er ekki lengur kveðið á um það í öðrum lögum undir hvaða ráðherra tiltekin málefni og málefnasvið skuli heyra. Eftirleiðis skuli, eins og segir í athugasemdum við frumvarpið:

....verkaskipting á milli ráðherra í ríkisstjórn ákveðin alfarið með forsetaúrskurði í samræmi við ákvæði stjórnarskrárinnar. Í þessu felast þó í reynd engar breytingar frá núverandi réttarástandi enda verður talið að verkaskiptingarvaldið liggi og hafi legið, óháð fyrri framkvæmd, hjá forsætisráðherra með atbeina forseta og það verði ekki af honum tekið nema með breytingum á stjórnarskránni.

Forsætisráðuneyti hefur því valdheimildir og umboð til að hlutast til um þessi mál. Í athugasemdum forsætisráðuneytis við drög að skýrslu þessari segir:

Forsætisráðuneytið telur að það sé einmitt eitt af mikilvægustu verkefnum ráðuneytisins að vinna að slíkri samþæfingu og telur að óhjákvæmilegt sé að á hverjum tíma sé unnið að mörgum verkefnum innan Stjórnarráðsins sem krefjast slíkrar samþæfingar. Ráðuneytið telur að það eigi einmitt við varðandi verkefni fyrrum Varnarmálastofnunar. Alþjóðaumhverfið og síbreytilegt umhverfi og þarfir innanlands krefjast þess að stjórnsýslan sé sveigjanleg og geti sinnt verkefnum sameiginlega ef svo ber undir á grundvelli verkaskiptingar sem ákveðin er af stjórnvöldum á hverjum tíma. Afar mikilvægt er að öll ráðuneyti innan Stjórnarráðs Íslands séu reiðubúin að vinna sameiginlega að verkefnum og sinna, eftir at-

**Á VALDI FORSÆTIS-
RÁÐHERRA AÐ
ÁKVEÐA VERKA-
SKIPTINGU MILLI
RÁÐHERRA**

**FORSETISRÁÐUNEYTI
HEFUR VALDHEIM-
ILDIR TIL AÐ HLUTAST
TIL UM ÁGREIN-
INGINN**

vikum á grundvelli samninga, verkefnum sem eðli málsins samkvæmt gætu heyrt undir fleira en eitt ráðuneyti.

Heildstæð stefnumörkun, fullnægjandi lagarammi, valdheimildir og skilgreining verkefna og ábyrgðar er verkefni til framtíðar á sviði varnar- og öryggismála. Með þeirri vinnu sem farið hefur fram og stendur nú yfir, m.a. með verkefni nefndar um þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland, er unnið að því að undirbyggja slíka heildstæða stefnumörkun í pólitískri sátt.

3.3 VALD OG ÁBYRGÐ

Ákvörðun ríkisstjórnarinnar um niðurlagningu Varnarmálastofnunar var hluti af áætlun um endurskipulagningu opinberrar þjónustu (sjá kafla 2.2). Starfshópur um öryggismál og endurskipulagningu Stjórnarráðs Íslands lagði áherslu á nauðsyn þess að stjórnábyrgð, fjárhagsleg og fagleg ábyrgð færu saman. Hann benti einnig á að samhæfa yrði ábyrgð og skyldur sem vörðuðu framkvæmd öryggis- og varnartengdra verkefna á eina hendi eins og áformað var með stofnun innanríkisráðuneytis og flutningi á hlutverki varnarmálaráðuneytis til þess frá utanríkisráðuneyti. Breyting á varnarmálalögum árið 2010 byggði á niðurstöðu starfshópsins.

Gengið var út frá því að stofnað yrði innanríkisráðuneyti og að stofnanir þess tækju við verkefnum á sviði varnarmála með lögformlegum hætti. Formleg tilfærsla á varnartengdum verkefnum til innanríkisráðuneytis er enn fremur í samræmi við megintilgang laga nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands. Tilgangur þeirra var að bæta úr veikleikum innan stjórnábyrgðar sem bent var á í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis frá apríl 2010, s.s. skorti á samhæfingu, eftirliti og stefnumótun (sjá kafla 3.1) og jafnframt að valdheimildir og ábyrgðarsvið væru skýr og ótvíræð.

Í almennum athugasemdum með framangreindu frumvarpi segir m.a. að fram að því að innanríkisráðuneyti verði stofnað sé gert ráð fyrir óbreyttri verkaskiptingu innan Stjórnarráðs Íslands þannig að stofnunum sem heyra munu undir hið áformaða innanríkisráðuneyti kunni um tíma að vera falið að annast verkefni á ábyrgðarsviði utanríkisráðuneytis (sjá kafla 2.2.2). Enda þótt ályktunin sé komin frá starfshópi um öryggismál og endurskipulagningu Stjórnarráðs Íslands má, að mati Ríkisendurskoðunar, leiða líkum að því að þeir sem stóðu að gerð frumvarpsins hafi gert þessi orð starfshópsins að sínum og gengið út frá því að breyting yrði á verkaskiptingu innan Stjórnarráðs Íslands með stjórnarráðsreglugerð (nú forsetaúrskurði) við stofnun innanríkisráðuneytis. Frumvarpið var lagt fram á Alþingi þann 31. mars 2010 og lögin samþykkt 16. júní sama ár. Á þeim tíma var ekki komin nákvæm tímasetning á stofnun innanríkisráðuneytis.

Utanríkisráðuneyti hefur vísað til þess að það fari með samninga við erlenda aðila vegna varnarmála. Ríkisendurskoðun bendir á að engin breyting sé fyrirhuguð á því fyrirkomulagi og að utanríkisráðuneyti fari með samninga við erlend ríki þótt verkefnið sem samið sé um heyri ekki undir það.

Utanríkisráðuneyti telur að um efnislega breytingu á varnar- og öryggisskuldbindingum Íslands sé að ræða verði innanríkisráðuneyti falin yfirstjórn á framkvæmd varnar-

**NAUÐSYNLEGT AÐ
STJÓRNSÝSLULEG,
FJÁRHAGSLEG OG
FAGLEG ÁBYRGÐ FARI
SAMAN**

**GENGIÐ VAR ÚT FRÁ
ÞVI AÐ INNANRÍKIS-
RÁÐUNEYTI TÆKI VIÐ
VERKEFNUM Á SVIÐI
VARNARMÁLA**

mála í stað þess (sjá kafla 3.2.1). Að mati Ríkisendurskoðunar er vandséð að ráðstöfun verkefna Varnarmálastofnunar til opinberra stofnana sem heyra undir annað ráðuneyti en utanríkisráðuneyti hafi efnisleg áhrif á varnar- og öryggisskuldbindingar Íslands. Ekki er t.d. fyrirhuguð breyting á þátttöku í starfi Atlantshafsbandalagsins, varnarsamningi við Bandaríkin eða öðru fjölþjóðlegu samstarfi um öryggismál. Samþætting verkefna tveggja eða fleiri stofnana getur hins vegar leitt til breytinga á verklagi, verkheitum og heildarumfangi með hagræðingu, árangur og skilvirkni að leiðarljósi.

**VANDSÉÐ AÐ BREYTT
FORRÆÐI HAFI EFNIS-
LEG ÁHRIF Á VARNAR-
OG ÖRYGGISSKULD-
BINDINGAR LANDSINS**

Af svörum utanríkisráðuneytis við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar í tengslum við úttekt þessa má ráða að eftirliti þess með framkvæmd verkefna fyrrum Varnarmálastofnunar sé ábótavant þrátt fyrir að lögbundin eftirlitsskylda þess sé skýr við núverandi aðstæður. Meðal annars kom fram að ráðuneytið hafi ekki upplýsingar um með hvaða hætti innanríkisráðuneyti ráðstafi þeim fjármunum sem varið er til varnartengdra verkefna í fjárlögum. Þó ætli það að rekstur loftvarnarkerfisins vegi þar þungt en ýmis önnur varnartengd verkefni byggja á því, s.s. loftrýmisgæsla og æfingar. Í athugasemdum utanríkisráðuneytis við drög að skýrslu þessari segir hins vegar að það sé í góðum tengslum við Landhelgisgæslu Íslands og embætti ríkislögreglustjóra og þekki varnartengd verkefni betur en önnur ráðuneyti. Meðan verksamningar hafi ekki verið gerðir lúti ógagnsæið að innanríkisráðuneyti en lægju samningarnir fyrir, eins og lög kveði á um, væru hlutaðeigandi aðilar sér betur meðvitaðir um umfang verkefnanna og skyldur sínar. Ríkisendurskoðun bendir á að lög nr. 98/2010 kveða ekki á um að framangreindir samningar skuli gerðir heldur að utanríkisráðherra sé heimilt að gera verksamninga og samninga um rekstrarverkefni sem undir lögin falla við aðrar ríkisstofnanir með samþykki hlutaðeigandi ráðherra.

**EFTIRLITI UTANRÍKIS-
RÁÐUNEYTIS MEÐ
FRAMKVÆMD
VERKEFNANNA
ÁBÓTAVANT**

Í niðurlagi samkomulags utanríkisráðherra og dóms- og mannréttindaráðherra frá 11. desember 2011 (sjá kafla 2.2.3) sagði m.a. „[...] Þá verður lagður grunnur að lögformlegri verkefnatilfærslu frá utanríkisráðuneyti til innanríkisráðuneytis, meðal annars með breytingu á reglugerð um Stjórnarráð Íslands (nú forsetaúrskurði) og lagabreytingum vegna þess reynist þær nauðsynlegar.“ Af þessu verður ekki annað ráðið en að ráðherrarnir hafi verið sammála um að aðkoma utanríkisráðuneytis að framkvæmd varnarmála, eftir niðurlagningu Varnarmálastofnunar, hafi átt að vera til bráðabirgða eða þar til innanríkisráðuneyti yrði stofnað og yfirstjórn verkefnanna færð þangað. Hefðu verksamningar vegna þeirra átt að gilda til framtíðar hefði t.d. ekki verið þörf á að breyta forsetaúrskurði.

Í athugasemdum utanríkisráðuneytis við drög að skýrslu Ríkisendurskoðunar segir:

Hér vill utanríkisráðuneytið áréttta að málatilbúnaður ráðuneytisins að þessu leytinu er fyrst og síðast þríþættur. Í fyrsta lagi sá að utanríkisráðuneytið fer einungis að forsetaúrskurði og lagafyrirmælum í afstöðu sinni og, í öðru lagi, að sjónarmið innanríkisráðuneytisins eru þess eðlis að allar forsendur sem núgildandi lög og skuldbindingar styðjast við myndu breyta. Í þriðja lagi er sérstaða Íslands þannig að meðferð varnarmála og utanríkismál verða ekki aðskilin, enda tryggir Ísland varnir sínar í samvinnu við aðrar þjóðir. [...] Sérstaða Íslands er einmitt skýr og mjög málefnaleg og sterk og fagleg rök fyrir því að varnir landsins séu á forræði utanríkisráðuneytis.

**TAKA ÞARF AFSTÖÐU
TIL HVORT BREYTA
SKULI FORSETA-
ÚRSKURÐI OG
VARNARMÁLALÖGUM**

Ríkisendurskoðun deilir hvorki um að varnarmál heyri undir utanríkisráðuneyti samkvæmt núgildandi forsetaúrskurði né að ráðuneytið fari að honum. Hins vegar þarf að mati stofnunarinnar að taka afstöðu til þess hvort breyta skuli forsetaúrskurði, og varnarmálalögum ef nauðsyn krefur, þannig að forræði og framkvæmd verkefna fyrrum Varnarmálastofnunar verði á einni hendi til að stuðla að hagkvæmum og árangursríkum stjórnarháttum.

**RÁÐUNEYTIÐ HAFA
FUNDAÐ UM
ÁGREININGINN EN ÁN
ÁRANGURS**

Þann 27. nóvember 2012 funduðu utanríkisráðuneyti, innanríkisráðuneyti og forsætisráðuneyti að tilhlutan þess síðastnefnda um framangreindan ágreining um fyrirkomulag verkefna Varnarmálastofnunar. Engin lausn fékkst á fundinum og engin eiginleg fundargerð var skrifuð. Í fundarpunktum forsætisráðuneytis kom hins vegar fram að ráðuneytin ættu eftir að ganga formlega frá flutningi varnarmála samkvæmt samkomulaginu frá 11. desember 2010. Utanríkisráðuneyti hefði í tvígang sent innanríkisráðuneyti drög að samkomulagi til að ljúka málinu en það hefði ekki tekist. Innanríkisráðuneyti teldi nauðsynlegt að breyta lögum nr. 52/2006 um Landhelgisgæslu Íslands, lögreglulögum nr. 90/1996 sem og forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálaefna og að það fengi fullt forræði yfir þeim verkefnum sem flutt voru til Landhelgisgæslu Íslands. Samkvæmt upplýsingum frá innanríkisráðuneyti funduðu ráðuneytisstjórnar þess og utanríkisráðuneytis vegna þessa ágreinings um miðjan janúar 2013 en án árangurs.

**ÁGREININGURINN
HAMLAR FRAM-
KVÆMD VERKEFN-
ANNA OG EFTIRLITI
MEÐ ÞEIM**

Að mati Ríkisendurskoðunar sýnir langvarandi ágreiningur utanríkisráðuneytis og innanríkisráðuneytis um framtíðarfyrirkomulag verkefna fyrrum Varnarmálastofnunar vel vandkvæði þess að hafa forræði verkefna á einni hendi en framkvæmd þeirra á annarri. Slíkt fyrirkomulag skapar óskýr ábyrgðar- og valdmörk, sérstaklega þar sem ráðuneytin hafa ekki komist að formlegu og skýru samkomulagi vegna verkefnanna mánuðum og árum saman. Þetta hamlar hagkvæmri og skilvirkri framkvæmd verkefnanna og markvissu eftirliti með þeim, auk þess sem fyrirkomulagið skapar óvissu fyrir þær stofnanir sem hefur verið falið að annast framkvæmd þeirra, t.d. hvað varðar umboð þeirra til að samþætta nýju verkefni að fullu við önnur verkefni sín. Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að fylgja eftir þeim áformum um skilvirka stjórnsýslu sem stefnt var að með frumvarpi til breytinga á varnarmálalögum og samkomulagi innanríkisráðherra og utanríkisráðherra frá desember 2010.

**FORSÆTISRÁÐUNEYTI
SJÁI TIL ÞESS AÐ
LAUSN FÁIST Á
ÁGREININGNUM**

Samkvæmt 8. gr. laga um Stjórnarráð Íslands ber forsætisráðherra að gæta þess að verkaskipting milli ráðherra sé eins skýr og kostur er. Það er mat Ríkisendurskoðunar að forsætisráðherra verði með vísan til valdheimildar sinnar og umboðs að sjá til þess að hið fyrsta fáist lausn á ágreiningi utanríkisráðuneytis og innanríkisráðuneytis um fyrirkomulag varnarmála.

FYLGISKJAL 1

Samkomulag milli utanríkisráðherra og dómsmála- og mannréttindaráðherra um ráðstöfun verkefna Varnarmálastofnunar

- Öryggisvottanir og þjóðaröryggishluti flytjast til Ríkislögreglustjóra. Samningur þar að lútandi verði gerður milli utanríkisráðuneytis annars vegar og innanríkisráðuneytis og Ríkislögreglustjóra hins vegar.
- Utanríkispolítísku þættirnir, samningagerð og milliríkjasamstarf verði hjá utanríkisráðuneyti.
- Önnur verkefni skv. varnarmálalögum, þ.e. varnarmálasamskipti við NATO, Bandaríkin, rekstur upplýsingakerfa, vöktun og eftirlit og umsjón mannvirkja fari til Landhelgisgæslu til bráðabirgða og stefnt að því að endanlegt fyrirkomulag liggi fyrir 15. mars 2011. Samningur þar að lútandi verði gerður milli utanríkisráðuneytis annars vegar og dómsmálaráðuneytis (sem innanríkisráðuneyti taki yfir 1. jan. 2011) og Landhelgisgæslu hins vegar. Réttur starfsmanna verði tryggður í samræmi við 5.ú. bráðabirgðaákv. varnarmálalaganna.
- Ráðuneytisstjórar innanríkisráðuneytis og utanríkisráðuneytis hafi, f.h. ráðherranna, umsjón með framkvæmd þessa samkomulags og leggja m.a. mat á hvar einstaka verkefnum sé best fyrir komið. Í þeirri athugun sé sérstaklega tekið mið af þekkingu og reynslu viðtökustofnunar á verkefnum sem nú er sinnt af Varnarmálastofnun og hugsanlegum notum af þeim í starfsemi sinni og hins vegar af samlegðaráhrifum og hagkvæmni. Þá verður lagður grunnur að lögförmlegri verkefnatilfærslu frá utanríkisráðuneyti til innanríkisráðuneytis, meðal annars með breytingu á reglugerð um Stjórnarráð Íslands og lagabreytingum vegna þess reynist þær nauðsynlegar.

