

Eftirfylgni: Verkefni fyrrum Varnarmálastofnunar

Niðurstaða

Ríkisendurskoðun telur að forsætisráðuneyti hafi brugðist með fullnægjandi hætti við ábendingu hennar frá árinu 2013 um að leysa ágreining utanríkisráðuneytis og innanríkisráðuneytis um ábyrgðarskiptingu verkefna fyrrum Varnarmálastofnunar. Fjárheimildir í fjárlögum ársins 2016 vegna varnartengdra verkefna hafa alfarið verið færðar undir utanríkisráðuneyti auk þess sem nýr samningur ráðuneytanna um framkvæmd verkefnanna var undirritaður 30. júlí 2014.

Úr skýrslu Ríkisendurskoðunar árið 2013

Í skýrslunni [Verkefni fyrrum Varnarmálastofnunar](#) (mars 2013) fjallaði Ríkisendurskoðun um skamman líftíma Varnarmálastofnunar, verkefni hennar og ástæður þess að hún var lögð niður.

Fram kom að Varnarmálastofnun tók til starfa í byrjun júní 2008 í samræmi við varnarmálalög nr. 34/2008 en var lögð niður 1. janúar 2011 með lögum nr. 98/2010 um breytingu á sömu lögum. Sú ákvörðun byggði á tillögum starfshóps um öryggismál og endurskipulagningu Stjórnarráðs Íslands. Í starfshópnum sátu fulltrúar fimm ráðuneyta, þ. á m. utanríkisráðuneytis sem sá um varnarmál. Hópurinn lagði til að Landhelgisgæslu Íslands og Ríkislögreglustjóra yrði falið að taka við flestum verkefnum stofnunarinnar með hagræðingu í ríkisrekstri í huga og ítrekaði jafnframt nauðsyn þess að stjórnsýsluleg, fjárhagsleg og fagleg ábyrgð í þessum málaflokki færu saman.

Fram kom að verkefni Varnarmálastofnunar fólust einkum í loftrýmiseftirliti og rekstri íslenska loftvarnarkerfisins, varnarmálasamskiptum við NATO og Bandaríkin, rekstri upplýsingakerfa og öryggisvottunum. Gengið var frá samkomulagi vegna þessa milli utanríkisráðherra og dómsmála- og mannréttindaráðherra (nú innanríkisráðherra) 11. desember 2010. Þar kom m.a. fram að gerðir yrðu formlegir samningar síðar við Landhelgisgæslu Íslands og Ríkislögreglustjóra vegna verkefna sem þau tækju yfir. Samhliða skyldi lagður grunnur að lögformlegri verkefnatilfærslu frá utanríkisráðuneyti til innanríkisráðuneytis, m.a. með breytingu á reglugerð um Stjórnarráð Íslands (nú forsetaúrskurði) og lagabreytingum ef nauðsyn krefði.

Samkvæmt samkomulaginu átti utanríkisráðuneyti sem fyrr að sinna utanríkispólitískum þáttum, samningagerð og milliríkjasamstarfi.

Framangreindar breytingar urðu ekki að veruleika, einkum vegna þess að utanríkisráðuneyti og innanríkisráðuneyti greindi á um framtíðarskipan varnarmála. Fjárveitingar vegna verkefna sem Landhelgisgæsla Íslands og Ríkislögreglustjóri tóku yfir runnu áfram beint til þeirra án formlegra samninga og þótt forræði á þeim og eftirlitsskylda vegna þeirra væri enn hjá utanríkisráðuneyti. Ríkisendurskoðun taldi að þetta ylli því að ábyrgðar- og valdmörk væru óskýr auk þess sem fyrirkomulagið hefði margvíslegt óhagræði í för með sér fyrir alla hlutaðeigandi. Innanríkisráðuneyti teldi m.a. að það gæti ekki ráðist í nauðsynlegar aðhaldsaðgerðir sem tengdust varnarmálum meðan annað ráðuneyti bæri ábyrgð á þeim.

Þá taldi Ríkisendurskoðun vandséð að það eitt að fela öðru ráðuneyti en utanríkisráðuneyti forræði á varnartengdum verkefnum fyrrum Varnarmálastofnunar hefði efnisleg áhrif á varnar- og öryggisskuldbindingar Íslands. Ekki væri t.d. fyrirhuguð breyting á þátttöku í starfi Atlantshafsbandalagsins, varnarsamningi við Bandaríkin eða öðru fjölþjóðlegu samstarfi um öryggismál. Samþætting verkefna tveggja eða fleiri stofnana gæti hins vegar leitt til breytinga á verklagi, verkheitum og heildarumfangi með hagræðingu, árangur og skilvirkni að leiðarljósi.

Ríkisendurskoðun benti á að lög nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands sem tóku gildi 28. september 2011 ykju möguleika framkvæmdavaldsins til að skipuleggja starfsemi sína. Þau mæltu skýrar en áður hefði verið fyrir um skipunar- og verkstjórnarvald forsætisráðherra og skyldu hans til að hafa frumkvæði að því að samhæfa stefnu og aðgerðir þegar málefni skoruðust. Lögin hefðu ekki falið í sér breytingar á verkaskiptingarvaldi forsætisráðherra enda sækta hann það beint í stjórnarskrána.

Ábending Ríkisendurskoðunar 2013

Ríkisendurskoðun beindi einni ábendingu til forsætisráðuneytis árið 2013 og laut hún að þörf á að leysa ágreining um verkefni fyrrum Varnarmálastofnunar, einkum þau

sem Landhelgisgæsla Íslands sinnti. Mikilvægt væri að stjórnsýsluleg, fjárhagsleg og fagleg ábyrgð færi saman og að valdmörk væru skýr. Það stuðlaði að betri og einfaldari stjórnunarháttum og væri m.a. nauðsynlegt skilyrði fyrir markvissa stjórnun verkefnanna, hagkvæma og skilvirka framkvæmd þeirra og öflugt eftirlit með þeim.

Í viðbrögðum sínum tók forsætisráðuneyti undir mikilvægi þess að valdmörk væru skýr en benti jafnframt á að varnarmál heyrðu óskipt undir utanríkisráðuneyti þótt þeim væri að hluta sinnt af stofnunum sem heyrðu undir innanríkisráðuneyti samkvæmt samkomulagi þar um. Ráðuneytið hefði haft töluvert samráð við utanríkis- og innanríkisráðuneyti og myndi áfram beita sér fyrir virku samráði ráðuneyta og annarra stjórnvalda sem í hlut ættu. Jafnframt myndi það tryggja að verkefnum yrði komið í það horf að stjórnsýslulegum markmiðum, hagkvæmni og ábyrgð væri rétt fyrir komið innan ramma gildandi laga á hverjum tíma og forsetaúrskurðar um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands.

Eftirfylgni Ríkisendurskoðunar árið 2016

Í bréfi forsætisráðuneytis til Ríkisendurskoðunar frá 2. febrúar 2016 vísaði það til viðbragða sinna við ábendingunni 2013. Samkvæmt forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands væri skýrt að varnarmálefni heyrðu óskipt undir utanríkisráðuneyti sbr. k-lið 2. tölul. 7. gr. forsetaúrskurðar nr. 71/2013, enda þótt þeim væri að hluta til sinnt af stofnunum sem heyrðu undir innanríkisráðuneyti samkvæmt samkomulagi, svo sem heimilt væri skv. 7. gr. varnarmálalaga. Þetta skipulag væri að mati ráðuneytisins í samræmi við ákvæði varnarmálalaga nr. 34/2008 sem gerði ráð fyrir að ábyrgð á framkvæmd laganna væri á hendi eins og sama ráðherra.

Í samræmi við það hefðu fjárheimildir í fjárlögum vegna varnartengdra verkefna nú alfarið verið færðar undir utanríkisráðuneyti. Þá hefðu utanríkisráðherra og innanríkisráðherra undirritað samning þann 30. júlí 2014 þar sem Ríkislögreglustjóra og Landhelgisgæslu Íslands væri falið að sinna framkvæmd verkefna á grundvelli varnarmálalaga. Þar væri um að ræða nánari útfærslu á eldra samkomulagi frá 11. desember 2010. Með samningnum væri einnig fest í sessi formlegt samskipta- og samráðsferli forsætisráðuneytis, utanríkisráðuneytis og innanríkisráðuneytis um öryggis- og varnarmál.

Með tilliti til þessa telur Ríkisendurskoðun að brugðist hafi verið við ábendingu hennar með fullnægjandi hætti.

Um úttektina

Í samræmi við staðla Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana um stjórnsýsluendurskoðun (ISSAI 300 og ISSAI 3000) fylgir Ríkisendurskoðun úttektarskýrslum sínum jafnan eftir með sjálfstæðri athugun á því hvort og þá hvernig brugðist hafi verið við ábendingum þeirra. Slík eftirfylgni fer fram um það bil þremur árum eftir útgáfu skýrslna og leggur stofnunin þar megináherslu á að kanna hvort þeir annmarkar eða veikleikar sem hún vakti athygli á séu enn fyrir hendi.

Forsætisráðuneyti fékk drög að þessari eftirfylgniskýrslu til umsagnar og þakkar Ríkisendurskoðun því fyrir aðstoð og upplýsingar við gerð hennar.