

**Skýrsla starfshóps um öryggismál og endurskipulagningu
Stjórnarráðsins**

Mars 2010

Efnisyfirlit

Formáli	3
Inngangur	5
Verkefni Varnarmálastofnar og varnarskuldbindingar Íslands	6
Samráð við NATO	7
Rekstur og fjármál Varnarmálastofnunar	9
Innanríkisráðuneytið og verkaskipting gagnvart utanríkisráðuneyti	12
Undirstofnanir innanríkisráðuneytis og endurskipulagningarmöguleikar	15
Niðurstöður og tillögur	20

Fylgiskjal 1. Verkefnayfirlit Varnarmálastofnunar

Fylgiskjal 2. Hlutverk helstu stofnana innanríkisráðuneytis á sviði öryggismála

Formáli

Endurskoðun Varnarmálastofnunar var boðuð í samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnar Samfylkingarinnar og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs. Stefna þessi er áréttuð í áformum ríkisstjórnarinnar um endurskipulagningu opinberrar þjónustu, sem m.a. má finna í kafla 3.3 í frumvarpi til fjárlaga 2010. Þar kemur fram að Varnarmálastofnun verði lögð niður í núverandi mynd á árinu 2010 og verkefni hennar samþætt hlutverki annarra opinberra stofnana.

Á fundi sínum 4. desember 2009 samþykkti ríkisstjórn Íslands minnisblað utanríkisráðherra um öryggismál og endurskipulagningu Stjórnarráðsins. Ákvað ríkisstjórnin þar með að samræma ákvörðun um að leggja Varnarmálastofnun niður og samþættingu verkefna hennar við hlutverk annarra opinberra stofnana við áform um stofnun innanríkisráðuneytis. Í samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnarflokkanna hafði áður komið fram að fyrir lok kjörtímabilsins væri gert ráð fyrir því að lögfest yrði sameining samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis og mannréttinda- og dómsmálaráðuneytis í nýju innanríkisráðuneyti.

Ákveðið var að á vegum ríkisstjórnarinnar yrði skipaður starfshópur undir forystu utanríkisráðuneytis til að undirbúa þær breytingar sem framangreint minnisblað fjallaði um. Í starfshópnum áttu sæti Guðmundur B. Helgason, fyrrverandi ráðuneytisstjóri, formaður f.h. utanríkisráðherra; Ágúst Geir Ágústsson, skrifstofustjóri í forsætisráðuneyti; Haukur Guðmundsson, skrifstofustjóri í dómsmála- og mannréttindaráðuneyti; Angantýr Einarsson, skrifstofustjóri í fjármálaráðuneyti; og Karl Alvarsson, skrifstofustjóri í samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti. Starfsmaður starfshópsins var Ingibjörg Rafnar Pétursdóttir, sérfræðingur hjá varnarmáladeild utanríkisráðuneytis.

Í erindisbréfi starfshópsins var áréttað að áformuðum breytingum væri ekki ætlað að hafa efnisleg áhrif á varnar- og öryggisskuldbindingar Íslands, s.s. þátttöku í starfi Atlantshafsbandalagsins, varnarsamninginn við Bandaríkin eða annað fjölþjóðlegt samstarf um öryggismál. Starfshópurinn skoðaði því ekki hugsanlega valkosti utan þessarar afmörkunar verkefnisins. Var starfshópnum ætlað að greina þau varnar- og öryggistengdu verkefni sem nú eru falin utanríkisráðuneyti og Varnarmálastofnun, innviði hins áformaða innanríkisráðuneytis og þá möguleika sem skapast á endurskipulagningu öryggismála með tilkomu þess. Á grundvelli þeirrar greiningar var starfshópnum ætlað að gera tillögur um verkaskiptingu innanríkisráðuneytis og utanríkisráðuneytis og fyrirkomulag verkefna Varnarmálastofnunar á vegum innanríkisráðuneytis. Þá var starfshópnum ætlað að vinna verk- og samrunaáætlun vegna þessara breytinga og gera tillögur um nauðsynlegar lagabreytingar.

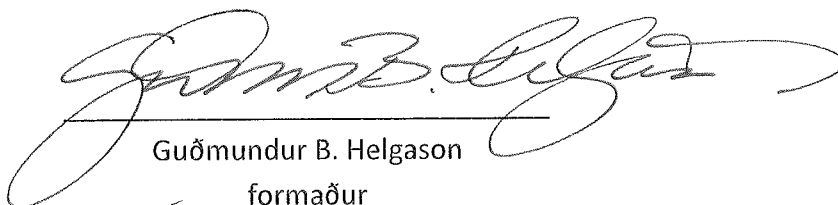
Starfshópurinn hélt 13 formlega fundi. Að auki kynnti starfshópurinn sér með gögnum og heimsóknum starfsemi Varnarmálastofnunar og aðstöðu á Keflavíkurflugvelli ásamt því að fá kynningu á starfsemi varnarmáladeildar utanríkisráðuneytis, Landhelgisgæslu Íslands, Ríkislögreglustjóra, almannavarna, Flugstoða ohf. og Vaktstöð siglinga. Formaður, fulltrúi

fjármálaráðuneytis og starfsmaður starfshópsins fóru jafnframt í heimsókn í höfuðstöðvar NATO og yfirherstjórnar NATO (Supreme Headquarters Allied Powers Europe, SHAPE) í Belgíu, svo og herstjórnar NATO (Allied Joint Force Command Headquarters, JFC) í Brunssum, Hollandi, til að ræða verkefni starfshópsins og afla viðbragða við álitamálum þeim tengdum.

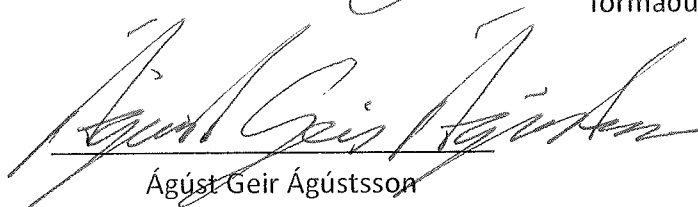
Vegna starfa sinna fékk starfshópurinn öryggisvottun í samræmi við 24. gr. varnarmálalaga.

Meðfylgjandi eru tillögur og helstu niðurstöður starfshópsins.

Reykjavík, 29. mars 2010



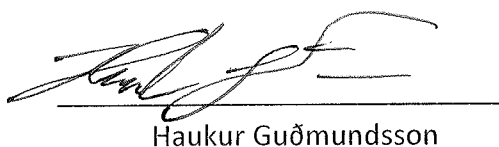
Guðmundur B. Helgason
formaður



Ágúst Geir Ágústsson



Angantýr Einarsson



Haukur Guðmundsson



Karl Alvarsson



Ingibjörg Rafnar Pétursdóttir

Inngangur

Varnarmálastofnun var komið á fót með varnarmálalögum nr. 34/2008 og tók hún til starfa 1. júní 2008. Á þessum tímamótum var sköpuð formleg umgjörð um þá breyttu stöðu sem skapast hafði eftir brotthvarf varnarliðsins árið 2006 og yfirtöku íslenskra stjórnvalda á verkefnum á sviði varnar- og öryggismála sem þau höfðu áður veitt Bandaríkjunum umboð til að fara með.

Innan þess ramma sem Varnarmálastofnun var sett með varnarmálalögum hefur um margt tekist vel til við uppbyggingu stofnunarinnar, yfirtöku og úrlausn á þeim verkefnum sem lögin fela henni og þróun þess samstarfs og samskipta við Atlantshafsbandalagið sem breyttar forsendur hafa krafist. Mikilvægt er að sú endurskipulagning á stjórnsýslulegu fyrirkomulagi sem nú á að ráðast í valdi sem minnstri röskun á framkvæmd verkefna, tryggi framgang stefnumarkmiða íslenskra stjórnvalda í málaflokksnum og viðhaldi því gagnkvæma trausti og trúverðugleika sem ríkja verður milli Íslands og bandalagsríkja þess á sviði öryggis- og varnarmála.

Í fyrirhuguðum breytingum felst tækifæri til að samþætta verkefni sem varnarmálalög aðskilja frá hefðbundinni borgaralegri starfsemi á sviði öryggismála á borð við almannavarnir og landhelgisgæslu. Augljóslega fela slíkar skipulagsbreytingar í sér nokkurt fráhrarf frá forsendum varnarmálalaga. Með slíkri samþættingu er stefnt að því að styrkja faglega starfsemi íslenskra stjórnvalda í öryggis- og varnarmálum og tryggja sem best gagnkvæma hagsmuni Íslands og alþjóðlegra samstarfsaðila innan málaflokksins, með hliðsjón af þeirri staðreynd að Ísland er herlaus þjóð með borgarlega innviði til slíks samstarfs að leggja.

Það er ákvörðun íslenskra stjórnvalda hvernig þau kjósa að haga stjórnsýslulegu fyrirkomulagi öryggis- og varnartengdra verkefna. Verkefnin eru þó mörg hver þess eðlis að um framkvæmd þeirra gilda ýmsar kröfur af hálfu Atlantshafsbandalagsins, einkum á sviði öryggismála, sem Ísland hefur undirgengist að virða. Slíkar kröfur geta til dæmis gilt um svæði, aðstöðu, fyrirkomulag einstakra verkefna og meðferð trúnaðarupplýsinga. Það er mat starfshópsins að gott samstarf verði að vera við Atlantshafsbandalagið um útfærslu fyrirhugaðra breytinga, en að samþætting verkefna Varnarmálastofnunar við hlutverk annarra borgaralegra stofnana sé vel framkvæmanleg og þurfi ekki að valda röskun á framkvæmd öryggis- og varnartengdrar starfsemi.

Það var ekki í verkahring starfshópsins að leggja mat á varnarmálalög eða forsendur þeirra, þ.m.t. þeirrar ákvörðunar löggjafans að setja sérstaka stofnun á laggirnar til að sinna þeim verkefnum sem lögin kveða á um. Það skiptir hins vegar máli við úrlausn verkefnis starfshópsins að fyrir liggja svar við spurningunni um hvort sérstaklega aðgreind stofnun á borð við Varnarmálastofnun sé með einum eða öðrum hætti óhjákvæmileg. Að vel athuguðu máli er það mat starfshópsins að svo sé ekki. Það hnígi sterk rök 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. Starfshópurinn leggur áherslu á nauðsyn þess að stjórnábyrgð, fjárhagsleg og fagleg ábyrgð fari saman.

Það fyrirkomulag sem varnarmálalög komu á í formi Varnarmálastofnunar byggir á hefðbundinni verkaskiptingu innan Stjórnarráðsins, samhæfingu ábyrgðar og framkvæmdar og rekstrarlegum sjónarmiðum um hagkvæmni og samlegð. Fyrirhugaðar breytingar á verkaskiptingu innan Stjórnarráðsins gefa nú kost á nálgun að sömu markmiðum úr annarri átt.

Starfsumhverfi Varnarmálastofnunar er enn í mótun og ber sem slíkt með sér ýmsa hnökra í stjórnábyrgð og framkvæmd sem hlutu óhjákvæmilega að leiða af jafn fyrirvaralitlum en viðamiklum breytingum og fylgdu brotthvarfi varnarliðsins. Gildir þetta reyndar ekki einvörðungu um Varnarmálastofnun því sama má segja um heildrænt starfsumhverfi Keflavíkurflugvallar og skipulag og samstarf þeirra aðila, sem falið var með einum eða öðrum hætti að fylla það skarð sem varnarliðið skildi eftir sig. Svo dæmi séu nefnd virðist þannig skorta sameiginlegan skilning á meðferð svæða, afmörkun þeirra og aðgengi, tvíhliða hlutverki Keflavíkurflugvallar sem herflugvallar og borgaralegs samgönguvirkis, þeim kröfum sem NATO eða einstök bandalagsríki kunna að gera til aðstöðu á Keflavíkurflugvelli og/eða framkvæmd loftrýmisgæslu og skiptingu kostnaðar vegna ýmissa rekstrar- og þjónustubátta er varða varnartengda starfsemi.

Óháð stjórnábyrgðu fyrirkomulagi öryggis- og varnartengdra verkefna bíða þannig ýmis álitamál í þessum málaflokki úrlausnar.

Verkefni Varnarmálastofnunar og varnarskuldbindingar Íslands

Helstu verkefni Varnarmálastofnunar eru talin upp í 7. gr. Varnarmálalaga nr. 34/2008:

1. Rekstur íslenska loftvarnakerfisins, þ.m.t. fjarskiptastöðva og ratsjárstöðva Atlantshafsbandalagsins héraðs.
2. Þátttaka í samræmdu loftrýmiseftirliti og loftrýmisgæslu Atlantshafsbandalagsins samkvæmt lögum þessum og á grundvelli þjóðréttarsamninga sem Ísland er aðili að.
3. Rekstur, umsjón og hagnýting öryggissvæða og mannvirkja þar í eigu íslenska ríkisins og Atlantshafsbandalagsins í samræmi við notendarikis- og gistiríkishlutverk Íslands.
4. Undirbúningur og umsjón varnaræfinga sem haldnar eru héraðs.
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. herstjórnarmiðstöðvar 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 borgaralegt 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 alþjóðasamþykktá á sviði varnarmála, samkvæmt nánari ákvörðun utanríkisráðherra.
11. Ráðgjöf til utanríkisráðuneytisins á fagsviðum stofnunarinnar og varðandi stefnumótun og hættumat á sviði varnarmála samkvæmt lögum þessum.
12. Að vinna í samræmi við stefnu utanríkisráðherra á sviði varnarmála samkvæmt lögum þessum.
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 eru falin samkvæmt lögum, stjórnvaldsfyrirmælum eða ákvörðun utanríkisráðherra.

Varnarmálalög veita hins vegar takmarkaðar upplýsingar um þær skuldbindingar sem verkefnin varða og grundvallast á eða hvernig til þeirra hefur verið stofnað (nánari umfjöllun er að finna í athugasemdum við frumvarp til varnarmálalaga, sbr. þskj. 565 á 135. löggjafarþingi, <http://www.althingi.is/altext/135/s/pdf/0565.pdf>). Það var ekki í verkahring starfshópsins að fjalla um stefnu Íslands í öryggis- og varnarmálum en svo tryggt væri að áformaðar breytingar á fyrirkomulagi framkvæmdarþátta hefðu ekki efnisleg áhrif á skuldbindingar Íslands á þessu sviði þótti einsýnt að varpa yrði frekara ljósi á þær skuldbindingar, eðli þeirra og uppruna. Tekið skal fram að engin heildstæð samantekt hefur legið fyrir innan Stjórnarráðsins um þessar skuldbindingar og tengsl þeirra við verkefni Varnarmálastofnunar.

Starfshópurinn óskaði því í upphafi eftir ítarlegri kynningu varnarmáladeildar utanríkisráðuneytis og Varnarmálastofnunar þessa efnis. Upplýsinga var ennfremur aflað í samskiptum við fulltrúa Atlantshafsbandalagsins. Þrátt fyrir að starfshópurinn hefði fengið öryggisvottun og þannig aðgang að öllum nauðsynlegum upplýsingum til að leysa úr verkefni sínu var lögð áhersla á að upplýsingar til hans yrðu ekki háðar trúnaði til að gera honum kleift að fjalla um viðfangsefnið við yfirstjórnir viðkomandi ráðuneyta og þær undirstofnanir sem kynnu að taka við verkefnum Varnarmálastofnunar. Hugsanlegir viðtökuaðilar þyrftu að hafa skýra mynd af umgjörð og innihaldi verkefnanna. Með hliðsjón af því starfi sem framundan er um ráðstöfun verkefna telur starfshópurinn brýnt að utanríkisráðuneytið vinni og gefi út eins fljótt og kostur er heildstæða samantekt um varnarskuldbindingar Íslands svo upplýsa megi betur opinbera umræðu um varnar- og öryggishagsmuni landsins og þau verkefni sem íslensk stjórnvöld inna af hendi á þessu sviði.

Samráð við NATO

Í höfuðstöðvum NATO var rætt við yfirmann skrifstofu mannvirkjamála um verkefni starfshópsins, NATO-mannvirki og búnað á Íslandi og þá ákvörðun sem liggur fyrir um að færa eignir á varnar- og öryggissvæðum til fjármálaráðuneytis, sbr. samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnarflokkanna. Það er mat starfshópsins að fyrirhugaðar breytingar, þ.m.t. á eignaumsýslu, komi ekki til með að valda sérstökum vandkvæðum í rekstri verkefna eða samskiptum við Atlantshafsbandalagið. Með breytingunum er ekki verið að fela Fasteignum

ríkissjóðs með beinum hætti framkvæmd varnartengdra verkefna heldur fella umsjón viðkomandi eigna að því fyrirkomulagi sem almennt gildir hjá ríkissjóði, svo kostir þess fyrirkomulags um aukna skilvirkni og hagræðingu megi nýtast. Ráðstöfuninni er ekki ætlað að skerða nauðsynlega hagnýtingu framkvæmdaraðila varnartengdra verkefna eða forgangsrétt NATO að mannvirkjum og búnaði bandalagsins. Slík hagnýting er ekki bundin við tiltekið stjórnsýslulegt fyrirkomulag um verkefni skv. varnarmálalögum.

Ennfremur var verkefni starfshópsins rætt við yfirmann öryggisskrifstofu NATO, sem lagði ríka áherslu á að laga- og reglugerðarumhverfi varnartengdra verkefna og þeirra skuldbindinga sem þeim fylgdu yrði að vera skýrt. Miklar öryggiskröfur væru gerðar til starfslíðs og starfsemi sem Varnarmálastofnun hefur nú með höndum og sambærilegra stjórnsýslueininga í öðrum löndum. Þó breytingar á stjórnsýslulegu fyrirkomulagi væru nokkuð tíðar þyrfti ávallt að virða þessar kröfur og eitthvert eitt yfirvald yrði ætíð að bera heildræna ábyrgð á öryggismálum gagnvart NATO (*National Security Authority*). Starfsemi Varnarmálastofnunar væri bundin við tiltekna aðstöðu og skilyrði, sem nýr umsjónaraðili verkefnanna þyrfti að geta uppfyllt. Erfitt og kostnaðarsamt gæti reynst að flytja starfsemi aðgerðastjórnstöðvar Varnarmálastofnunar þaðan sem hún er stunduð í dag í sérútbúinni aðstöðu. Huga þyrfti vandlega að upplýsingaöryggi, öryggisvottun starfsmanna, öryggi svæða og aðstöðu, gagnatengingum o.fl.. Að virtum þessum skilyrðum væri þó vel framkvæmanlegt að samþætta verkefni Varnarmálastofnunar annarri starfsemi.

Að mati starfshópsins leikur enginn vafi á því að náíð samráð þarf að vera við NATO um fyrirhugaðar breytingar. Horft til fyrirleggjandi verkefna eru frá bæjardyrum starfshópsins þó bæði fagleg og fjárhagsleg rök fyrir því að miða við óbreytta staðsetningu aðgerðastjórnstöðvarinnar á öryggissvæði Keflavíkurflugvallar sem haldast í hendur við áherslur Atlantshafsbandalagsins. Fyrir hendi er aðstaða sem nýta má betur og möguleikar eru til staðar að ná fram samlegð með flutningi annarrar og skyldrar starfsemi að aðgerðastjórnstöðinni. Slík rekstrareining á vegum innanríkisráðuneytis er ekki síður til þess fallin að uppfylla skilyrði Atlantshafsbandalagsins en Varnarmálastofnun, þ.m.t. hvað varðar starfrækslu *National Security Authority* og heildræna ábyrgð á öryggismálum gagnvart bandalaginu. Á þessum grunni verður ekki sú röskun á starfsumhverfi verkefna Varnarmálastofnunar að hún standi í vegi fyrir fyrirhuguðum breytingum á stjórnsýslulegu fyrirkomulagi varnartengdra verkefna.

Yfirmenn SHAPE og JFC lögðu áherslu á mikilvægi Íslands, landfræðilega legu þess og framlag landsins til sameiginlegra varna Atlantshafsbandalagsins, sem væri mikilsvert. Í því sambandi var sérstaklega vísað til íslenska loftvarnakerfisins. Skerðing á starfseminni á Íslandi myndi veikja varnir bandalagsins og meiriháttar gloppa væri í þeim vörnum nyti íslenska loftvarnakerfisins ekki við. Slíkt myndi valda NATO verulegum vandkvæðum. Eitt helsta hlutverk Atlantshafsbandalagsins á friðartímum væri að gæta að loftrýmiseftirlitssvæði NATO ríkja og skynja og fyrirbyggja mögulegar ógnir. Af þessum sökum væri brýnt að viðhalda heildstæðri mynd af flugumferð og gegndi íslenska loftvarnakerfið veigamiklu hlutverki í því

sambandi. Aðgerðastjórnstöðin á Íslandi tengdist jafnframt öðrum kerfum NATO þannig að unnt væri að fylgjast með ríkisförum, þ.m.t. sjó- og kafbátaumferð á N-Atlantshafi og ýmsum öðrum upplýsingum sem verða til annars staðar en í stjórnstöðinni í Keflavík. Það væri hluti af varnarviðbúnaði NATO að aðgerðastjórnstöðin byggi yfir þessum eiginleikum. Afstaða herstjórnarinnar væri að hvað sem liði fyrirhuguðum breytingum á stjórnsýslulegu fyrirkomulagi varnartengdra verkefna bæri að viðhalda eiginleikum aðgerðastjórnstöðvarinnar, samskiptamöguleikum hennar og getu til að taka við og miðla upplýsingum.

Fram kom að Rússar hefðu í vaxandi mæli kosið að sýna hernaðarmátt sinn á N-Atlantshafssvæðinu á undanförunum 4-5 árum, sem tengdist m.a. bættu efnhagsástandi heima fyrir, loftslagsbreytingum, opnun siglingaleiða, auknu mikilvægi norðurslóða og samkeppni um yfirráð á þeim svæðum. Mikilvægi Íslands færi þannig síst minnkandi. Fulltrúar herstjórnarinnar kváðust vona að fyrirhugaðar breytingar Íslands á stjórnsýslulegu fyrirkomulagi varnartengdra verkefna myndu ekki raska framkvæmd þeirra eða umfangi, sem byggðist á sameiginlegu mati Atlantshafsbandalagsins og íslenskra stjórnvalda.

Fulltrúar herstjórnarinnar lögðu ríka áherslu á nauðsyn þess að ábyrgð á varnartengdum verkefnum héldi áfram að vera skýr og samhæfð og að viðeigandi samstarfsaðili fyrir Atlantshafsbandalagið héldi áfram að vera til staðar í íslenska stjórnkerfinu. Lýstu þeir sig reiðubúna til samstarfs og samráðs um allar útfærslur á fyrirhuguðum breytingum.

Það er mat starfshópsins að ekkert hafi komið fram í viðræðum við SHAPE eða JFC sem bendir til þess að samþætting verkefna Varnarmálastofnunar við aðrar borgaralegar stofnanir geti ekki átt sér stað. Miklu virðist þó skipta hve aðstöðubundin verkefni Varnarmálastofnunar eru. Til að samþætting og samlegð náist að fullu fram hníga þannig rök að flutningi borgaralegrar starfsemi að núverandi starfssvæði Varnarmálastofnunar. Fullyrða má að verkefni krefjist frekar sérstakrar aðstöðu og aðbúnaðar en rekstrareiningar sem er alfarið helguð varnartengdum verkefnum eins og nú er með Varnarmálastofnun. Krafa Atlantshafsbandalagsins um samhæfða og skilvirka ábyrgð er vel samræmanleg fyrirætlunum íslenskra stjórnvalda, sem lagt geta grunn að heilsteypitari samstarfsaðila bandalagsins en Varnarmálastofnun er í dag. Ekki síst fyrir þau borgaralegu verkefni sem slík rekstrareining kann að fara með getur þannig orðið til mjög áhugaverður kostur fyrir Atlantshafsbandalagið í gagnkvæmu samstarfi um öryggismál í víðtækum skilningi.

Rekstur og fjármál Varnarmálastofnunar

Töluverðar breytingar hafa orðið á fjárveitingum til Varnarmálastofnunar frá því stofnunin var sett á laggirnar um mitt árið 2008. Í fjárlögum ársins 2008 var gert ráð fyrir 1.356,1 m.kr. til Ratsjárstofnunar annars vegar og varnarmála hins vegar. Ákveðið var að færa allar fjárheimildir Ratsjárstofnunar til Varnarmálastofnunar í fjárukalögum 2008, alls 479,7 m.kr. Árið 2009 námu fjárveitingar í fjárlögum 1.227 m.kr., en þær voru skertar um 50 m.kr. í

fjárukalögum sama ár. Að síðustu námu fjárveitingar til stofnunarinnar 968,3 m.kr. í fjárlögum 2010. Allar fjárheimildir stofnunarinnar fjármagnast með greiðslum úr ríkissjóði.

	Rekstur	Fjárlög	Fjárheimildir
2008	410,1	479,7	682,7
2009	1.046,1	1.177,0	1.168,0
2010	*969,2	968,3	1.091,4

* Áætluð útgjöld 2010

Á árinu 2009 nam heildarkostnaður stofnunarinnar 1.044,9 m.kr. Þar af námu laun og launatengd gjöld 472,8 m.kr. eða 45,2%. Önnur gjöld námu hins vegar 573,3 m.kr. eða 54,8%.

Samkvæmt úttekt úr launakerfi ríkisins var 72 starfsmönnum greidd laun á árinu 2009. Ársverk stofnunarinnar voru hins vegar 59,1 þannig að töluverður fjöldi starfsmanna starfaði í hlutastarfi eða tímabundnu starfi hluta af árinu. Mánaðarlaun, yfirvinnugreiðslur og aðrar launagreiðslur námu rúmum 380 m.kr.

Stofnun	Fjöldi einstaklinga (með dagvinnulaun)	Ársverk í dagvinnu	Heildarlaun
Ríkislögreglustjóri	131	117,3	558.671
Varnarmálastofnun	72	59,1	536.725
Siglingastofnun Íslands	139	78,0	460.601
Tollstjórnin í Reykjavík	268	224,2	408.790

Mánaðarleg meðallaun starfsfólks Varnarmálastofnunar námu 536.728 kr. á árinu 2009. Til samanburðar námu meðallaun starfsfólks Siglingastofnunar Íslands 460.601 kr. og starfsfólks Tollstjórans 408.790 kr. Fyrirgreindar þrjár stofnanir eru samanburðarhæfar að því leyti að hjá öllum starfar starfsfólk í vaktavinnu og blandaður hópur faglærðra og ófaglærðra starfsmanna. Hjá Ríkislögreglustjóra er yfirgnæfandi meirihluti starfsmanna yfirlögregluþjónar og lögreglumenn.

Ef miðað er við óbreyttan launakostnað milli ára og að önnur gjöld taki mið af því verkefnayfirliti sem Varnarmálastofnun vann fyrir starfshópin og finna má í viðauka 1, má gera ráð fyrir að útgjöld á árinu 2010 geti numið alls 969,2 m.kr. Önnur gjöld nemi skv. því 496,4 m.kr. Samkvæmt yfirlitinu vegur þyngst kostnaður við rekstur og viðhald mannvirkja og svæða, um 164 m.kr. Jafnframt vegur þungt kostnaður vegna viðhalds ratsjárkerfis, fjarskiptakerfis, samskiptakerfis og loftvarnarkerfis, rúmar 120 m.kr. Kerfisstýring og þróun upplýsingakerfa og ljósleiðarakerfis nemur samtals 78 m.kr. og loks nemur kostnaður vegna almenns reksturs, stjórnásluverkefna og samstarfs við NATO samtals 83 m.kr. Annar kostnaður, um 51 m.kr., er til kominn vegna smærri verkefna, svo sem reksturs og viðhalds annarra upplýsingakerfa en getið er um að framan, reksturs mótuneytis og skipulagningar og þjónustu í tengslum við loftrýmisgæslu og æfingar.

Í árslok 2009 námu óráðstafaðar fjárheimildir Varnarmálastofnunar 123,1 m.kr. Ríkisstjórnin ákvað að takmarka tilfærslu óráðstafaðra fjárheimilda milli ára 2008 og 2009 til þess að draga úr hættu á að þeim verði ráðstafað í meira mæli þegar áætlanir um niðurskurð stofnana og verkefna koma til framkvæmda. Var þetta liður í því að efla greiðslustöðu ríkissjóðs. Fjárheimildir Varnarmálastofnunar voru í þessu sambandi skertar um 313,8 m.kr. Hvort forsendur séu til að grípa til samskonar skerðinga milli ára 2009 og 2010 þarfnast frekari skoðunar.

Vegna sérstakra aðgerða um jöfnuð í ríkisfjármálum annars vegar og almenna hagræðingu í rekstri ríkisstofnana hins vegar hafa fjárheimildir til reksturs Varnarmálastofnunar verið skertar um samtals 572 m.kr. frá því stofnuninni var komið á fót um mitt árið 2008. Af þeim sökum hefur þurft að gera viðeigandi ráðstafanir í rekstri embættisins. Of snemmt er að segja til um í hvaða mæli samlegðaráhrif af tilflutningi verkefna á ábyrgðarsviði Varnarmálastofnunar til annarra stofnana ríkisins geti leitt til frekari sparnaðar. Hins vegar er ljóst að ef af slíkri sameiningu verður lækkað kostnaður við rekstur yfirstjórnar. Jafnframt er eðlilegt að ætla að hægt sé að ná sparnaði með því að fela Fasteignum ríkissjóðs rekstur og umsjón fasteigna á svæðinu.

Tilflutningi og samþættingu verkefna fylgir endurskipulagning þeirra með hagkvæmni og lækun tilkostnaðar að leiðarljósi. Með frekari stefnumörkun í málaflokknum virðist rétt að taka afstöðu til umfangs einstakra verkefna, m.a. hvort draga beri úr þeim eða jafnvel hætta með tilheyrandi sparnaði. Loks má nefna að hugsanlega væri hægt að framleigja eða nýta betur fasteignir á öryggissvæðinu sem gæti leitt til almennrar lækkunar á húsnæðiskostnaði ríkisins. Flutningur opinberrar starfsemi í mannvirki á Keflavíkurflugvelli gæti þannig leitt til verulegrar hagræðingar og losað um aðrar eignir. Starfshópurinn ræddi t.a.m. þá hugmynd að færa starfsemi Landhelgisgæslunnar í 12.000 fm² húsnæði á svæðinu sem inniheldur skrifstofur, flugskýli, verkstæði o.fl. rými.

Gengið er út frá því að niðurskurður í verkefnum sem nú eru á ábyrgðarsviði Varnarmálastofnunar verði að lágmarki sambærilegur öðrum niðurskurði í rekstri stofnana og verkefna á næstu árum. Þó eru bundnar vonir við að áhrif kerfisbreytinga í tengslum við verkefni Varnarmálastofnunar geti leitt til enn meiri sparnaðar en víða annars staðar.

Í ljósi erfiðra aðstæðna í ríkisfjármálum og endurskoðunar verkefna á ábyrgðarsviði stjórnvalda verður að greina nauðsynleg verkefni frá öðrum og leggja áherslu á að sinna þeim sérstaklega. Gert er ráð fyrir að slík greining á verkefnum Varnarmálastofnunar geti leitt til þess að einhverjum verkefnum verði hætt og umtalsverður sparnaður hljótt af því.

Lagt er til að ráðist verði í frekari greiningu á möguleikum til almennrar hagræðingar og betri nýtingar á fasteignum og öðrum eignum í umsjón Varnarmálastofnunar samhliða ráðstöfun verkefna Varnarmálastofnunar, sbr. tillögur starfshópsins.

Innanríkisráðuneytið og verkaskipting gagnvart utanríkisráðuneyti

Í samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar kemur fram í kafla um stjórnkerfisumbætur að gert sé ráð fyrir því að lögfest verði sameining samgöngu- og sveitarstjórnaráðuneytis og mannréttinda- og dómsmálaráðuneytis í nýju innanríkisráðuneyti fyrir lok kjörtímabilsins. Samstarfsyfirlýsingin hefur ekki að geyma ítarlegri umfjöllun um þetta stefnumarkmið og takmarkaðar viðræður hafa fram til þessa átt sér stað um framgang þess. Að þessu leyti má segja að verkefni starfshópsins – á grundvelli ákvörðunar ríkisstjórnarinnar 4. desember 2009 þar sem áform um stofnsetningu innanríkisráðuneytis eru staðfest – markar fyrstu skrefin í áttina að þessu stefnumarkmiði.

Ef horft er til 3. og 9. gr. reglugerðar um Stjórnarráð Íslands nr. 177/2007 varðar ofangreind sameining í innanríkisráðuneyti eftirfarandi málefni:

3. gr. [Dómsmála- og mannréttindaráðuneyti]¹⁾ fer með mál, er varða:

1. Lögsagnarumdæmi, dómaskipan, dómstóla, aðra en Félagsdóm, réttarfar og málf lutningsmenn.
2. Meðferð ákærvalds, er það ber undir dómsmálaráðherra að lögum, og eftirlit með framkvæmd ákærvalds annars.
3. Fullnustu refsingar, fangelsi og fangavist, reynslulausn refsifanga, samfélagsþjónustu, náðun, sakaruppgjöf, uppreist æru og framsal sakamanna.
4. Lögreglu og löggæslu.
5. Gæslu landhelgi og fiskimiða, sjómælingar og sjókortagerð.
6. Eftirlit með innflutningi, framleiðslu, sölu og meðferð skotvopna, skotfæra og sprengja.
7. Framkvæmd áfengislöggjafar, sem eigi ber undir annað ráðuneyti.
8. Skipströnd og vogrek.
9. Útlendinga, að frátöldum atvinnuréttindum.
10. Vegabréf, önnur en diplómatísk vegabréf.
11. Sifjarétt, erfðarétt, persónurétt og yfirfjárráð.
12. Eignarétt og afnotarétt fasteigna og framkvæmd eignarnáms, sem eigi ber undir annað ráðuneyti.
13. Ríkisborgararétt.
14. ...¹⁾
15. Mannréttindi.
16. Kjör forseta Íslands, kosningar til Alþingis, [kosningar til sveitarstjórna],¹⁾ þjóðaratkvæði og aðrar almannakosningar, sem eigi ber undir annað ráðuneyti.
17. Birtingu laga og stjórnvaldserinda, útgáfu Stjórnartíðinda, Lagasafns og Lögbirtingablaðs.
18. Staðfestingu á skipulagsskrám sjóða og stofnana.
19. Happdrætti, veðmálastarfsemi, hlutaveltur, getraunir og almennar fjársafnanir.
20. Niðurjöfnunarmenn sjóttjóns, dómtúlka og skjalabýðendur.
21. Almannavarnir, björgunarmál, samræmda neyðarsímsvörun og öryggisþjónustu í atvinnuskyni.
22. Kirkjumál og safnaða, þar á meðal embætti biskups og skipan prestakalla.
23. Grafreiti og útfararstofnanir, þar á meðal bálstofur.
24. Skaðabætur utan samninga.
- [25. Fasteignaskráningu og fasteignamat.
26. Neytendavernd, þar á meðal alferðir.
27. Vog, mál og faggilding. Vöruöryggi.]¹⁾
- [28.]¹⁾ Þjóðskrá, lögheimilismál og almannaskráningu.

¹⁾Rg. A 101/2009, 2. gr.

9. gr. [Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti]¹⁾ fer með mál, er varða:

1. Skipulag samgangna og flutninga á landi, í lofti og á sjó.
2. Vegi og vegagerð.
3. Umferð og eftirlit með ökutækjum.
4. Flug og flugvelli, þ. á m. Keflavíkurflugvöll.
5. Siglingar, þ. á m. atvinnuréttindi og lögskráningu sjómanna.
6. Vita, hafnir og sjóvarnir.
7. Öryggi í samgöngum og slysarannsóknir þeim tengdar.
8. Fjarskipti.
9. Póstþjónusta.
10. Sveitarstjórnarmál, þar á meðal stjórnsýslu og verkefni sveitarfélaga, tekjustofna og fjármál þeirra ...¹⁾ og mörk sveitarfélaga.

¹⁾Rg. A 101/2009, 5. gr.

Það er mat starfshópsins að meðferð öryggismála í viðtækum skilningi sé það sem sameinar málefnasvið þessara tveggja ráðuneyta umfram annað. Samþætting málaflokksins skapar enn fremur nauðsynlegan grundvöll til að færa hinu áformaða innanríkisráðuneyti viðtækari skyldur á sviði öryggismála en ráðuneytin hafa hvert fyrir sig farið með fram til þessa. Með áformum ríkisstjórnarinnar sem samþykkt voru 4. desember 2009 er stefnt að því að nýtt innanríkisráðuneyti yfirtaki þau verkefni „varnarmálaráðuneytis“ og tilheyrandi framkvæmdaþætti sem nú eru falin utanríkisráðuneyti, sem áfram hefði forræði á utanríkispólitískum þáttum á borð við samskipti við NATO. Þannig mun framkvæmd verkefna í varnar- og öryggismálum framvegis verða á einni hendi hjá innanríkisráðuneyti.

Ef aftur er horft til reglugerðar um Stjórnarráð Íslands nr. 177/2007 er ljóst að ofangreind áform hafa áhrif á 10. lið 12. gr. reglugerðarinnar:

{**Utanríkisráðuneyti** fer með mál, er varða:}

10. Varnarmál, aðild að Atlantshafsbandalaginu (NATO), varnarsamning Íslands og Bandaríkjanna, samskipti og samstarf við erlend ríki, hermálayfirvöld og alþjóðastofnanir á sviði öryggis- og varnarmála, varnarsvæði, öryggissvæði á Keflavíkurflugvelli og önnur öryggissvæði, rekstur mannvirkja og eigna Atlantshafsbandalagsins á Íslandi, þ.m.t. íslenska ratsjár- og loftvarnakerfið (IADS).

Einnig er fjallað um almennt verksvið utanríkisþjónustunnar í lögum um utanríkisþjónustu Íslands nr. 39/1971, sbr:

1. gr. Utanríkisþjónustan fer með utanríkismál og gætir í hvívetna hagsmuna Íslands gagnvart öðrum ríkjum. Hún skal einkum gæta hagsmuna Íslands að því er snertir
 1. stjórnarmál og öryggismál,
 2. utanríkisviðskipti, og
 3. menningarmál.

Starfshópnum er m.a. ætlað að gera tillögu um verkaskiptingu sem tekur mið af flutningi ábyrgðar frá utanríkisráðuneyti til innanríkisráðuneytis. Þegar horft er til þess að varnir landsins verða einungis tryggðar með alþjóðlegu samstarfi og að gert er ráð fyrir að forræði á samskiptum við NATO og öðrum utanríkispólitískum þáttum verði áfram hjá utanríkisráðuneyti er ljóst að verkaskipting ráðuneytanna mun eðli máls samkvæmt þurfa að

gera ráð fyrir verulegu samstarfi, þ.m.t. innan NATO og öðru fjölþjóðlegu starfi á sviði öryggismála. Löng hefð er fyrir slíkri verkaskiptingu meðal þeirra ríkja sem Ísland ber sig helst saman við, t.d. á Norðurlöndum, þá milli utanríkisráðuneytis og sérstaks varnarmálaráðuneytis.

Samskipti við erlend ríki, alþjóðleg samtök, samningar við önnur ríki og gerð þeirra falla eftir sem áður undir málefnasvið utanríkisráðuneytis, nema slík mál séu með skýrum hætti lögð til annars ráðuneytis. Að gæta hagsmuna Íslands gagnvart öðrum ríkjum að því er snertir öryggismál heldur áfram að vera utanríkispólitískt málefni þótt nýtt innanríkisráðuneyti yfirtaki hlutverk varnarmálaráðuneytis og framkvæmd þeirra verkefna og skuldbindinga sem því fylgir. Að þessu leyti verður að gera ráð fyrir að öryggispólitísk stefnumótun verði á málefnasviði utanríkisráðuneytis. Hins vegar er ljóst að innanríkisráðuneyti mun eðli máls samkvæmt sinna ýmsum alþjóðlegum samskiptum sem leiða af hlutverki ráðuneytisins á sviði öryggis- og varnarmála. Þrátt fyrir skýra formlega afmörkun í reglugerð um Stjórnarráð Íslands eru alþjóðleg samskipti af ýmsum toga orðin hluti af daglegri starfsemi allra ráðuneyta.

Að gera skýran greinarmun á ytra og innra öryggi væri e.t.v. hefðbundin en um leið ófullnægjandi aðferð til að afmarka verkaskiptingu utanríkisráðuneytis og innanríkisráðuneytis. Þær flóknu og fjölþættu hættur sem steðja nú að þjóðum heims hafa að miklu leyti vikið slíkum skilgreiningum til hliðar. Hvarvetna hefur víðtæk skilgreining á öryggishugtakinu verið að ryðja sér til rúms og hlýtur slík skilgreining að verða lögð til grundvallar í frekari stefnumótun í öryggis- og varnarmálum hérlendis, sbr. *Áhættumatsskýrsla fyrir Ísland sem utanríkisráðuneytið gaf út í mars 2009*. Slík skilgreining kallar jafnframt eftir því að utanríkisráðuneyti og hið áformaða innanríkisráðuneyti nálgist málaflokkinn með samstarf, samráð og samræmingu að leiðarljósi.

Samþætting málaflokksins kallar eftir nýrri og heildstæðri lagasetningu um öryggis- og varnarmál út frá víðtækri skilgreiningu á öryggishugtakinu. Telja verður brýnt að breið sátt ríki um málaflokkinn og að grunnur sé lagður að lagaumgjörð hans og framtíðarstefnu með þverpólitísku samstarfi og samráði. Með slíkri lagasetningu gæfist m.a. kostur á að afmarka verkaskiptingu ráðuneyta innan málaflokksins nánar en mögulegt er innan ramma reglugerðar um Stjórnarráð Íslands. Einkum virðast lög um almannavarnir, lög um Landhelgisgæslu Íslands nr. 52/2006 og varnarmálalög nr. 34/2008, eftir því sem við kann að eiga eftir að Varnarmálastofnun er lögð niður, til þess fallin að leggja grunn að slíkri heildstæðri lagasetningu. Huga þyrfti að samhæfðri aðkomu Alþingis að málaflokki og verkfyrirkomulagi þingnefnda í því sambandi.

Á grundvelli ofangreinds og með hliðsjón af núverandi reglugerð um Stjórnarráð Íslands gerir starfshópurinn hér með tillögu um verkaskiptingu utanríkisráðuneytis og innanríkisráðuneytis í öryggis- og varnarmálum sem hér segir:

Utanríkisráðuneyti fer með mál er varða:

10. Aðild að Atlantshafsbandalaginu og öðrum milliríkjasamningum um öryggis- og varnarmál og samskipti við erlend ríki og alþjóðastofnanir á sviði öryggis- og varnarmála.

Innanríkisráðuneyti fer með mál er varða:

--. Öryggis- og varnarmál, framkvæmd öryggis- og varnartengdra verkefna vegna aðildar að Atlantshafsbandalaginu (NATO) og varnarsamningnum við Bandaríkin, samskipti og samstarf um þau verkefni við erlend ríki, hermálafirvöld og alþjóðastofnanir í samráði við utanríkisráðuneyti, varnarsvæði, öryggissvæðið á Keflavíkurlflugvelli og önnur öryggissvæði, mannvirki og eignir Atlantshafsbandalagsins á Íslandi, þ.m.t. íslenska ratsjár- og loftvarnakerfið (IADS).

Starfshópurinn ráðgerir að ákvörðun um að færa eignir á varnar- og öryggissvæðum til fjármálaráðuneytis taki form viðeigandi lagaákvæða eða fyrirmæla til ábyrgðaraðila varnartengdra verkefna um samstarf við Fasteignir ríkissjóðs, eftir því sem við kann að eiga, frekar en með tilfærslu sértækrar ábyrgðar innan reglugerðar um Stjórnarráð Íslands. Verður að ætla að með ákvörðuninni sé ekki stefnt að því að fela fjármálaráðuneytinu formlegt fyrirvar á öryggis- og varnarskuldbindingum.

Það er að lokum mat starfshópsins að við flutning varnarmála frá utanríkisráðuneyti til innanríkisráðuneytis þurfi að taka tillit til þess að við tilurð Varnarmálastofnunar tók hún að miklu leyti við verkefnum sem áður voru vistuð hjá varnarmálaskrifstofu utanríkisráðuneytis. Við þessa breytingu var starfsliði varnarmálaskrifstofu fækkað á meðan ráðuneytið lagði stofnuninni til nokkra starfsmenn. Hjá varnarmáladeild utanríkisráðuneytis starfa nú tveir starfsmenn en fastráðnir starfsmenn Varnarmálastofnunar eru u.þ.b. 54. Samhliða flutningi nauðsynlegs mannauðs og þekkingar milli ráðuneytanna kemur til álita að við tilfærslu og endurráðstöfun verkefna verði einhverjir starfsmenn sem nú starfa hjá Varnarmálastofnun fluttir til ráðuneytanna.

Undirstofnanir innanríkisráðuneytis og möguleikar á endurskipulagningu

Yfirlit yfir hlutverk helstu undirstofnana hins áformaða innanríkisráðuneytis sem komu við sögu í vinnu starfshópsins er að finna í viðauka 2.

Við fyrirhugaðan samruna dómsmála- og mannréttindaráðuneytis og samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis sameinast á eina hendi ábyrgð á rekstri margra stofnuna og opinberra hlutafélaga sem með einum eða öðrum hætti starfa að öryggismálum í víðtækum skilningi þess hugtaks. Með tilkomu innanríkisráðuneytis og yfirtöku þess á verkefnum frá utanríkisráðuneyti skapast möguleikar á endurskipulagningu þessarar starfsemi umfram það sem þegar hefur verið framkvæmt, er í vinnslu eða er fyrirhugað.

Eftirfarandi er meðal þess sem getið er í áformum ríkisstjórnarinnar um endurskipulagningu opinberrar þjónustu, sbr. kafli 3.3 í frumvarpi til fjárlaga 2010:

- Endurskipulagning lögregluembætta sem miðar að því að verja grunnþjónustu lögreglunnar og minnka yfirbyggingu. Skoðað verður hvort leggja skuli niður

embætti ríkislögreglustjóra og endurskipuleggja og flytja til verkefni með skilvirkni og hagræðingu í huga.

- sjá nánar „Sameining lögregluembætta“, greinargerð starfshóps dómsmálaráðherra frá október 2009
- Endurskipulagning samgöngustofnana á vegum samgönguráðuneytisins.
 - sjá nánar „Framtíðarskipan stofnana samgöngumála: Greining og valkostir“, skýrsla nefndar samgönguráðherra frá júní 2009
- Sameining Keflavíkurflugvallar o.hf. og Flugstoða o.hf.
 - sjá nánar „Skýrsla starfshóps um sameiningu Keflavíkurflugvallar ohf. og Flugstoða ohf.“ frá september 2009 og lög nr. 153/2009 um samruna opinberra hlutafélaganna Flugstoða og Keflavíkurflugvallar

Ljóst má vera að það eru fleiri áhrifavaldir á endurskipulagningu undirstofnana hins áformaða innanríkisráðuneytis en yfirtaka þess á hlutverki varnarmálaráðuneytis og ábyrgð á framkvæmd verkefna Varnarmálastofnunar. Þau endurskipulagningarverkefni sem að ofan er lýst eru t.a.m. ekki háð tilkomu innanríkisráðuneytis. Hvort og með hvaða hætti þau ganga eftir getur hins vegar haft áhrif á frekari möguleika til endurskipulagningar sem kunna að skapast með samruna hlutaðeigandi ráðuneyta. Í ofangreindum skýrslum og greinargerðum er með ýmsu móti dregin upp mynd af skörun og samhæfingarmöguleikum milli stofnana ráðuneytanna, sem huga þarf að í undirbúningi að stofnun innanríkisráðuneytis samhliða ráðstöfun verkefna Varnarmálastofnunar.

Að óbreyttri verkaskiptingu innan Stjórnarráðsins miðast ákvörðun ríkisstjórnar á fundi hennar 4. desember 2009 við að verkefni Varnarmálastofnunar verði færð til þeirra borgaralegu stofnana sem næst standa verkefnum hennar en verða jafnframt burðarás í nýju innanríkisráðuneyti. Það er mat starfshópsins að tvær opinberar stofnanir séu vegna fyrirliggjandi verkefna sinna, eðlis og uppbyggingar best til þess fallnar að taka að sér ábyrgð og fyrirsvar á verkefnum Varnarmálastofnunar: Landhelgisgæsla Íslands og embætti ríkislögreglustjóra.

Báðar þessar stofnanir gegna veigameira hlutverki en aðrar opinberar öryggis-, eftirlits- og löggæslustofnanir; eru vöktunar- og viðbragðsaðilar; hafa með höndum aðgerðastjórn; fara með áhættumat og afla, greina og miðla upplýsingum þar að lútandi; og taka þátt í alþjóðlegu samstarfi stjórnvalda á sviði öryggismála.

Ríkislögreglustjóri annast málefni almanna í umboði dómsmálaráðherra og starfrækir m.a. í því skyni samhæfingar- og stjórnstöð, sem nýtist við samhæfingu hvers kyns aðgerða við leit og björgun á landi, sjó og í lofti eða viðbragða við hættuástandi. Eðlilega er um verulegt samstarf að ræða við Landhelgisgæslu í verkefnum af þessu tagi, bæði lögbundið og samkvæmt samningum milli aðila, og er skörun allnokkur. Þó Landhelgisgæslu sé þannig með lögum falin löggæsla á hafinu fer embætti ríkislögreglustjóra með yfirstjórn aðgerða vegna hryðjuverka á sjó, svo sem sjórána. Flugrán falla einnig undir yfirstjórn ríkislögreglustjóra. Bæði Landhelgisgæslan og embætti ríkislögreglustjóra starfrækja sprengjusveit og nýta aðstöðu á öryggissvæðinu fyrir starfsemi sína.

Eins og gildir um starfsmenn Varnarmálastofnunar mega lögreglumenn hvorki gera verkfall né taka þátt í verkfallsboðun, sbr. Lögreglulög nr. 90/1996. Lög um Landhelgisgæslu Íslands nr. 52/2006 hafa að geyma sambærilegt ákvæði um þá starfsmenn Landhelgisgæslunnar sem sinna löggæslustörfum.

Fyrir tilkomu Varnarmálastofnunar fór embætti ríkislögreglustjóra með hlutverk *National Security Authority* gagnvart NATO í umboði íslenskra stjórnvalda en hefur haldið áfram þátttöku í borgaralegu samstarfi öryggisstofnana NATO ríkja. Embættið annast bakgrunnsskoðanir vegna öryggisvottana skv. varnarmálalögum. Hér eru því á ferðinni verkefni hjá Varnarmálastofnun sem embættið gæti hæglega tekið að sér. Að auki myndi felast verulegur faglegur ávinningur í því fyrir borgaralega starfsemi embættisins, t.d. varðandi áhættumat og greiningar, að hafa fullan aðgang að þeim upplýsingakerfum Atlantshafsbandalagsins sem Varnarmálastofnun vinnur með í dag í sérútbúinni aðstöðu.

Með varðskipum, þyrilusveit og eftirlits- og björgunarflugvél hefur Landhelgisgæslan sem vöktunar- og viðbragsaðili yfir að ráða tækjakosti sem á sér ekki hliðstæðu hér á landi. Meðal grundvallarverkefna stofnunarinnar er öryggis- og löggæslu á hafinu og leitar- og björgunarþjónusta á láði, lofti og legi. Við brotthvarf varnarliðsins tók Landhelgisgæslan yfir allan leitar- og björgunarþátt þyrlna í landinu. Þessi starfsemi Landhelgisgæslunnar er ein af forsendum þess að hér sé hægt að stunda loftrýmisgæslu, sem krefst þessa viðbúnaðar þegar flogið er út fyrir strendur landsins. Innan stofnunarinnar er rík hefð fyrir alþjóðlegu samstarfi á sviði öryggismála, jafnt við borgaralega sem og hernaðarlega aðila.

Í framangreindri skýrslu til samgönguráðherra um framtíðarskipan stofnana samgöngumála kemur m.a. fram að mikil skörun sé á milli verkefna Landhelgisgæslunnar og Siglingastofnunar. Siglingastofnun er m.a. falið að annast framkvæmd laga um vaktstöð siglinga nr. 41/2003 (sjá einnig yfirlit í viðauka 2), en stofnunin hefur gert þjónustusamning við Neyðarlínuna ohf. um að annast rekstur Vaktstöðvar siglinga. Það er hins vegar Landhelgisgæslan sem fer með faglega stjórn vaktstöðvarinnar samkvæmt þjónustusamningi og annast daglegan rekstur hennar. Vaktstöð siglinga sinnir því hlutverki að vera stjórnstöð Landhelgisgæslunnar og samhæfingar- og þjónustuaðili fyrir alla starfsemi hennar. Gera verður ráð fyrir að tilkoma innanríkisráðuneytis skapi forsendur til að taka flókið fyrirkomulag rekstrar og stjórnunar Vaktstöðvar siglinga til endurskoðunar, með sameiningu við verkefni Landhelgisgæslunnar fyrir augum. Samhliða þessu verði tekið á annarri ámóta skörun milli verksviða stofnana dómsmála- og mannréttindaráðuneytis og samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis, sbr. t.d. Siglingastofnun og Landhelgisgæslan.

Til Vaktstöðvar siglinga berast lögboðnar tilkynningar um skipaumferð innan lögsögunnar. Þar eru upplýsingar um skipaumferð greindar og styður sú greiningarvinna við allt eftirlit Landhelgisgæslunnar. Starfsemi Landhelgisgæslunnar nýtur jafnframt upplýsingakerfa og fjarskiptaþjónustu sem Vaktstöðin á en Neyðarlínan rekur. Hjá Vaktstöð siglinga er sólarhringsvakt þar sem leitast er við að byggja upp og viðhalda áreiðanlegri stöðumynd af skipaumferð á hafsvæðinu kringum Ísland. Ljóst er að Landhelgisgæslunni væri betur kleift

að rækja þetta lögbundna eftirlits- og öryggishlutverk sitt ef hún hefði aðgang að viðbótarupplýsingum úr kerfum NATO.

Aðgerðastjórnstöð Varnarmálastofnunar berast upplýsingar sem verða til í öðrum kerfum en ratsjáním fjórum og býr hún hverju sinni yfir heildrænni greiningarmynd af loftumferð og skipaumferð á N-Atlantshafi, þ.m.t. kafbátum, herskipum og öðrum ríkisskipum (*Recognized Air and Sea Picture, RASP*). Samþætting verkefna Varnarmálastofnunar við verkefni Landhelgisgæslunnar og Vaktstöðvar siglinga skapar þannig möguleika á því að til verði á einum stað hjá borgaralegum viðbragðs- og vöktunaraðila heildstæð stöðumynd af allri þekktri umferð umhverfis landið, hvort sem er í lofti eða á legi.

Til að þetta megi ganga eftir virðist ljóst að flytja verður a.m.k. hluta af Vaktstöð siglinga, og þar með stjórnstöð Landhelgisgæslunnar, í þá sérútbúnu aðgerðastjórnstöð sem Varnarmálastofnun býr yfir í dag, en sú aðstaða og starfræksla hennar virðist forsenda þess að upplýsingar úr kerfum NATO berist íslenskum stjórnvöldum. Fyrir liggur að núverandi húsakostur Landhelgisgæslunnar í Skógarhlíð er ekki til framtíðar og hlýtur því að koma til skoðunar samhliða breytingum á stjórnsýslulegu fyrirkomulagi öryggis- og varnarmála að flytja starfsemi hennar. Í þessu sambandi er fyrir hendi mjög álitleg aðstaða á Keflavíkurflugvelli, sem áður hefur komið til skoðunar að lögð verði til Landhelgisgæslunnar.

Starfshópurinn telur að þau verkefni sem nú eru falin Varnarmálastofnun falli ekki beint að neinni einni stofnun sem nú er starfandi. Ef hins vegar ef horft er til verkefna og starfsemi Varnarmálastofnunar annars vegar og verkefna hjá Landhelgisgæslu og Ríkislögreglustjóra sameiginlega hins vegar þá sé góð samsvörun milli þeirra. Þannig sé einnig hægt að skapa skilyrði til yfirtöku ábyrgðar og fyrirsvars á öðrum verkefnum Varnarmálastofnunar en þeirra sem að ofan greinir, þ.á m. undirbúning og umsjón varnaræfinga, loftrýmisgæslu, framkvæmd gistiríkisstuðnings og þau samskipti við bandalagsríki og alþjóðlega samstarfsaðila sem úrlausn verkefnanna krefjast. Saman með embætti ríkislögreglustjóra ræður Landhelgisgæslan yfir mannauði, fagþekkingu og starfsskipulagi sem fellur vel að verkefnum af þessu tagi. Líklegt virðist að ná megi fram samlegð yfir breitt verkefnasvið beggja stofnana með samnýtingu á starfsfólki sem nú starfar hjá Varnarmálastofnun. Vegna þess hve aðstöðubundin mörg verkefni Varnarmálastofnunar eru ræðst slík samlegð þó að hluta af flutningi starfsemi til Keflavíkurflugvallar.

Samhliða því að sjá Atlantshafsbandalaginu og öðrum bandalagsríkjum fyrir viðeigandi samstarfsaðila sem bæri samhæfða ábyrgð í varnar- og öryggismálum skapast grundvöllur til að hámarka ávinning þess samstarfs í þágu þeirra borgaralegu hagsmuna, sem þessar stofnanir þjóna. Með tilkomu innanríkisráðuneytis virðist rétt að stefnt sé að því að ofangreind starfsemi fari fram innan einnar rekstrareiningar. Slík ráðstöfun gæti haldist í hendur við breytingar sem eru þegar í farvatninu, þ.á m. hvað varðar skipulag lögreglumála og hlutverk embættis ríkislögreglustjóra.

Þó ábyrgð og fyrirsvar í varnar- og öryggismálum sameinist sem mest á eina hendi hjá opinberri stofnun á vegum innanríkisráðuneytis með ofangreindum ráðstöfunum er ljóst að fleiri aðilar geta farið með framkvæmd einstakra verkþátta. Slíkt samstarf er þegar fyrir hendi í verulegum mæli og má í því sambandi nefna opinberu hlutafélögin Flugstoðir og Keflavíkurflugvöll (nú Flug-Kef ohf.). Flug-Kef kemur með ýmsu móti að varnartengdum verkefnum sem þjónustuaðili, t.a.m. hvað varðar loftrýmisgæslu, æfingar, öryggismál o.fl.. Nauðsynlegt er að skapa þessu samstarfi skýrari umgjörð en tekist hefur til þessa, m.a. með gerð þjónustusamninga.

Starfshópurinn telur að skoða beri þann valkost til hlítar að aðgreina rekstur, umsjón og viðhald kerfa og tæknibúnaðar frá úrvinnslu upplýsinga úr slíkum kerfum. Er þá m.a. átt við rekstur ratsjónna fjögurra, fjarskiptabúnaðar og tengdrar aðstöðu, en einnig miðlægs búnaðar sem staðsettur er í starfsaðstöðu Varnarmálastofnunar á Keflavíkurflugvelli. Ekki verður séð að tæknilegur rekstur og úrvinnsla þurfi að haldast í hendur með þeim hætti sem nú gerist hjá Varnarmálastofnun, reynist hagkvæmara að útvista verkefnum af þessu tagi með þjónustusamningum. Tækni- og kerfisdeildir Flug-Kef eru vel til þess fallnar að taka slík verkefni að sér og er um augljósa samlegð að ræða þegar horft er til umræddra verkefna Varnarmálastofnunar og þess starfsliðs sem þeim sinnir. Rekstur upplýsinga- og fjarskiptakerfa á sér reyndar stað víða í stjórnkerfinu og hlýtur að koma til álita að huga að heildstæðri endurskoðun á fyrirkomulagi þessara mála.

Eftir brotthvarf varnarliðsins var sá möguleiki kannaður að Flugstoðir yfirtækju rekstur loftvarnakerfisins í heild sinni, þ.m.t. vöktun vegna loftrýmisseftirlits. Slíkt var þá að mati utanríkisráðuneytis ekki talið mögulegt, m.a. vegna öryggiskrafna Atlantshafsbandalagsins til verkefnisins. Eftir samþættingu loftvarnakerfisins við evrópska loftvarnakerfi NATO (NATO Integrated Air Defence System, NATINADS) berast aðgerðastjórnstöð Varnarmálastofnunar mun meiri upplýsingar en frá ratsjónum fjórum. Þannig fást upplýsingar frá öðrum loftvarnakerfum, herflugvélum, ratsjárflugvélum, herskipum og öðrum upplýsingakerfum. Með þessu móti viðheldur aðgerðastjórnstöðin sambærilegri heildarstöðumynd af umferð flugfara, skipa og kaþbáta og aðrar aðgerðastjórnstöðvar innan NATINADS. Ennfremur er íslenska loftvarnakerfið hluti af samhæfðu samskiptakerfi Atlantshafsbandalagsins og nýtist sem slíkt til aðgerðastjórnunar fyrir loftvarnir, efitlit og miðlun upplýsinga til herflugvéla, herskipa og annarra stjórnstöðva bandalagsins. Fram kom í samráði starfshópsins við NATO að það væri hluti af sameiginlegum varnarviðbúnaði bandalagsins að aðgerðastjórnstöðvar þess byggju yfir þessum eiginleikum.

Starfshópurinn ræddi ítarlega þá skörun sem er milli loftrýmisseftirlits annars vegar og flugleiðsögu hins vegar, en framkvæmd loftrýmisseftirlits er m.a. háð upplýsingum um flugáætlanir innan íslenska flugstjórnarsvæðisins sem Flug-Kef ræður yfir og miðlar til Varnarmálastofnunar. Flug-Kef hefur svo aðgang að bæði frum- og svarratsjármerkjum Varnarmálastofnunar. Gagnkvæm samskipti og samstarf þarf þannig að vera milli

borgaralegrar flugleiðsögu og þess aðila sem fer með loftrýmiseftirlit til hagsbóta fyrir báða aðila.

Hins vegar er ljóst að starfsemi íslenska loftvarnakerfisins eins og það hefur þróast með samþættingu við NATINADS er mun umfangsmeira en svo að það samræmist núverandi hlutverki Flug-Kef nema að takmörkuðu leyti. Kemur þá til álita hvort aðskilnaður þeirra upplýsinga sem varða óþekkt flugför frá öðrum upplýsingum í kerfinu sé framkvæmanlegur, skynsamur eða hagkvæmur, þá ekki síst í ljósi þeirra öryggiskrafna sem gerðar eru til verkefnanna og aðstöðu sem hýsir þau. Einnig þyrfti að horfa til þess hvort og þá hvaða áhrif slíkur hugsanlegur aðskilnaður kynni að hafa í för með sér á fyrirliggjandi verkefni í heild.

Fram kom í samráði starfshópsins við NATO að loftrýmiseftirlit er hvergi meðal bandalagsríkja samþætt borgaralegri flugleiðsögu, enda væru verkefni eðlisólík. Viðmælendur starfshópsins þekktu til tveggja ríkja í heiminum þar sem þetta er gert, Brasilíu og Óman, en þá undir stjórn viðkomandi herja. Af neikvæðum viðbrögðum yfirherstjórnar NATO við vangaveltum um hugsanlegan aðskilnað verkefna eins og að ofan greinir verður ekki annað ráðið að hann sé ekki framkvæmanlegur öðruvísi en með endurskoðun á eðli og umfangi varnartengdra verkefna á Íslandi í samráði við Atlantshafsbandalagið.

Hvað sem ofangreindu líður telur starfshópurinn rétt að benda á að möguleikar virðast fyrir hendi til að styrkja samstarf Flug-Kef og aðgerðastjórnstöðvarinnar á Keflavíkflugvelli í þágu borgaralegs flugöryggis, lendi flugför t.d. í neyð eða ef skilgreina þarf leitarsvæði fyrir björgunarstarf, en í því sambandi þarf að koma á skilgreindum verkferlum um samskipti aðila.

Niðurstöður og tillögur starfshópsins

Eftirfarandi er framtíðarsýn og tillögur starfshópsins. Hvernig hún getur orðið að veruleika tekur mið af verkefni starfshópsins eins og það er afmarkað af erindisbréfi hans. Þó fyrir liggi sjálfstæð ákvörðun um að leggja Varnarmálastofnun niður á árinu 2010 er tekið mið af þeirri forsendu verkefnisins að innanríkisráðuneyti verði stofnað 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. Eðli máls samkvæmt mun stjórnsýsluleg, fjárhagsleg og fagleg ábyrgð á framkvæmd öryggis- og varnartengdra verkefna ekki geta haldist í hendur fyrr en verkaskiptingu innan Stjórnarráðsins verður breytt.

Til að unnt sé að samþætta verkefni Varnarmálastofnunar við áform um stofnun innanríkisráðuneytis með skipulegum hætti og til að tryggja að óhjákvæmilegt millibilsástand vari sem styst telur starfshópurinn brýnt að sameining hlutaðeigandi ráðuneyta verði nánar tímasett og undirbúningur hafinn að stofnsetningu innanríkisráðuneytis til hliðar við þann feril sem starfshópurinn sér fyrir sér um ráðstöfun verkefna Varnarmálastofnunar.

Starfshópurinn telur að heppilegast væri að geta stillt ráðstöfun verkefna af við mögulega endurskipulagningu undirstofnana innanríkisráðuneytis. Snurðulaus yfirtaka annarra opinberra stofnana á verkefnum Varnarmálastofnunar krefst einnig náins samráðs við Atlantshafsbandalagið um öryggiskröfur og tengd atriði.

Loks telur starfshópurinn nauðsynlegt að ráðist verði í frekari greiningu á möguleikum til almennrar hagræðingar samhliða ráðstöfun verkefna Varnarmálastofnunar. Lagt er til að hafist verði handa við að forgangsraða verkefnum varnarmála með áherslu á að sinna þeim nauðsynlegustu. Með því gæti náðst umtalsverður sparnaður.

Að öllu fyrrgreindu virtu leggur starfshópurinn til að úr verkefninu verði unnið eftir aðlögunarferli sem að neðan greinir.

Framtíðarsýn

Varnar- og öryggismál í viðtækum skilningi mynda sérstakan málaflokk á ábyrgðarsviði innanríkisráðuneytis. Ráðuneytið fer með framkvæmd varnartengdra verkefna vegna varnarsamningsins við Bandaríkin og aðildar Íslands að Atlantshafsbandalaginu (NATO). Jafnframt tekur ráðuneytið þátt í starfi NATO sem varnarmálaráðuneyti og öðru alþjóðlegu samstarfi um öryggismál á málefnasviði ráðuneytisins. Vegna framangreinds hefur nauðsynlegur mannauður verið fluttur frá utanríkisráðuneyti og Varnarmálastofnun til innanríkisráðuneytis.

Utanríkisráðuneytið fer eftir sem áður með forræði á samskiptum við NATO og aðrar alþjóðlegar stofnanir og samtök, sem og samningum við erlend ríki og gerð þeirra. Fastafulltrúi á vegum utanríkisráðuneytis á sæti í Atlantshafsráði NATO en yfirmaður varnarmála (Chief of Defence, CHoD) starfar á vegum innanríkisráðuneytis. Einnig mun ráðuneytið leggja fastanefnd Íslands hjá NATO til starfslið, m.a. í stöður hermálafulltrúa og varnarmálafulltrúa. Verkaskipting og samstarf ráðuneytanna verður því með sama hætti og hjá öðrum bandalagsríkjum. Að virtri óhjákvæmilegri skörun í starfsemi NATO fer utanríkisráðuneytið með stjórn málahlið bandalagsins en innanríkisráðuneytið framkvæmdahlið.

Eftir endurskipulagningu á verkefnum Landhelgisgæslu Íslands, Vaktstöðvar siglinga og Ríkislögreglustjóra (almannavarnir, greiningar o.fl.) fer undirstofnun innanríkisráðuneytis með framkvæmd verkefna á sviði varnar- og öryggismála, þ.m.t. þeirra sem áður voru falin Varnarmálastofnun.

Aðlögunarferill

- Starfshópurinn leggur til að frumvarp um breytingar á varnarmálalögum nr. 34/2008 verði lagt fram á yfirstandandi þingi þess efnis að Varnarmálastofnun verði lögð niður frá og með 1. janúar 2011. Lögin taki þó þegar gildi. Embætti forstjóra verði lagt

niður við gildistöku laganna til að skapa svigrúm fyrir fyrirhugaðar breytingar og ráðstöfun verkefna.

- Frá gildistöku laganna og til þess dags er stofnunin telst lögð niður er lagt til að samkvæmt bráðabirgðaákvæði verði breytingastjórnun og ábyrgð á daglegum rekstri stofnunarinnar falin sérstakri verkefnisstjórn.
- Varnarmálalög taki nauðsynlegum breytingum í samræmi við ofangreint. Að sinni fari utanríkisráðherra áfram með yfirstjórn varnarmála og framkvæmd laganna eða svo lengi sem verkaskipting innan Stjórnarráðsins er óbreytt. Tryggja verður að varnartengd verkefni eigi sér skýra lagastoð yfir aðlögunarferlið.
 - Gera verður ráð fyrir að varnarmálalög verði svo afnumin í fyllingu tímans; ný lög um öryggis- og varnarmál verði sett sem heyra munu undir innanríkisráðherra; nauðsynleg lagahreinsun verði framkvæmd á sama tíma og hugað að þeim lagaheimildum sem kunna að vera utanríkisráðherra nauðsynlegar til að rækja skyldur sínar.
- Verkefnisstjórnin verði skipuð fulltrúum utanríkisráðherra, forsætisráðherra, fjármálaráðherra, dómsmála- og mannréttindaráðherra og samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra.
- Ráðinn verði breytingastjóri til tímabundinna starfa.
- Tryggt verði að starfsfólk Varnarmálastofnunar haldi störfum sínum á óbreyttum starfskjörum þar til störf kunna að vera flutt vegna ráðstöfunar verkefna.
- Um starfsmannahald verkefnisstjórnar fari að öðru leyti eftir ráðstöfun verkefna skv. samningum við framkvæmdaraðila verkefna, þ.m.t. hvað varðar hugsanlegan flutning starfsmanna milli aðila, og ákvörðunum verkefnisstjórnar eftir því sem hagkvæmt þykir.
 - Starfsfólki Varnarmálastofnunar verði boðið starf hjá þeim stofnunum sem falið verður að vinna verkefni samkvæmt Varnarmálalögum og að ekki verði skylt að auglýsa þau störf skv. 7. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Úrlausnarefni

- hugsanlegir viðtökuaðilar verða að hafa ótvíræðar heimildir til að taka við samningsbundnum verkefnum af þeim toga sem kveðið er á um í varnarmálalögum; um rekstrarverkefni gildir 30. gr. laga um fjárreiður ríkisins nr. 88/1997:
 - *Einstökum ráðherrum er heimilt, með samþykki fjármálaráðherra, að gera verksamninga og samninga um rekstrarverkefni, sem undir ráðuneytið heyra, til lengri tíma en eins árs við þá ríkisstofnun sem sinnt hefur verkefninu, aðrar ríkisstofnanir, sveitarfélög eða einkaaðila, enda sé áætlað fyrir verkefninu í fjárlögum. Með rekstrarverkefni er átt við afmarkaða rekstrarþætti eða rekstur ríkisstofnunar í heild sinni vegna viðfangsefna eða þjónustu sem ýmist er kveðið á um í lögum að ríkið skuli veita og standa undir kostnaði af eða eru liðir í því að ríkisaðili geti rækt hlutverk sitt.*
- skilgreina þarf kostnaðarramma hvers verkefnis fyrir ráðstöfun.

- huga þarf að fjárhagslegu uppgjöri útistandandi skuldbindinga gagnvart Bandaríkjunum vegna búnaðar o.fl. sem VMSÍ hefur forræði á.
- tryggja verður að ráðstöfun verkefna haldist í hendur við skipulegan undirbúning að stofnun innanríkisráðuneytis, þá aðallega þeirrar undirstofnunar sem að ofan er lýst
 - huga þarf að aðkomu verkefnisstjórnar að þeirri vinnu sem og aðkomu stjórnenda viðkomandi stofnana að starfi verkefnisstjórnar
 - setja þarf tímamörk fyrir nauðsynlegar breytingar á stofnunum hins áformaða innanríkisráðuneytis
 - jafnframt þarf að tímasetja stofnun innanríkisráðuneytis
 - fyrir verður Stjórnarráðsreglugerð ekki breytt
 - hugsanlega eru til staðar verkefni sem nú eru unnin af þeim aðilum sem mynda munu undirstofnun innanríkisráðuneytisins, sem ráðstafa ætti annað þegar hún verður til
 - t.d. sjómælingasvið Landhelgisgæslunnar
- ráðast verður í undirbúning nýrrar lagaumgjarðar um varnar- og öryggismál
 - slík vinna helst að hluta í hendur við endurskipulagningu stofnana en tengist einnig mótun nýrrar og heildstæðrar stefnu í varnar- og öryggismálum
 - Landhelgisgæslulögin, almannavarnalögin og varnarmálalögin mynda grundvöll að slíkri umgjörð
 - setja þarf slíkri lagasetningu tímaramma
 - með hliðsjón af tilkomu innanríkisráðuneytis annars vegar og endurskipulagningu stofnana hins vegar
- skilgreina verður það starfslið sem flutt verður frá utanríkisráðuneyti og Varnarmálastofnun til innanríkisráðuneytis og álitamál sem því tengjast
- til að samlegð náist að fullu fram felur úrlausnin í sér flutning á starfsemi til Keflavíkur
 - erfitt er að leggja mat á samlegð og hagræðingu fyrirfram
 - eiginleikar aðgerðastjórnstöðvar (CRC) sem hluti af sameiginlegum vörnum Atlantshafsbandalagsins verða að vera óskertir; starfsemin er háð sérútbúinni aðstöðu og verður ekki flutt annað
 - æskilegt hlýtur að teljast að nýta þessi svæði og mannvirki til hins ítrasta
 - kostnaður vegna flutnings og endurskipulagningar á starfsemi (t.d. LHG)
 - áhrif á aðra starfsemi (t.d. Björgunarmiðstöðina í Skógarhlíð)
- upplýsa þarf NATO um gang mála og eiga samráð um ráðstafanir eftir því sem við kann að eiga, m.a. með hliðsjón af öryggiskröfum
- ýmis álitamál í starfsumhverfi varnarmála leysast ekki af sjálfu sér með því að Varnarmálastofnun verður lögð niður
 - tvíhliða hlutverk Keflavíkurflugvallar sem borgaralegt samgönguvirki og herflugvöllur
 - stefna og eftirfylgni; samhæfð nálgun íslenskra stjórnvalda að varnartengdum verkefnum
 - skortur á upplýsingum um varnartengd verkefni

Ráðstöfun verkefna yfir aðlögunarferlið

Á meðan ákvarðanir um mögulega endurskipulagningu undirstofnana hins áformaða innanríkisráðuneytis liggja ekki fyrir og með hliðsjón af því að stofnun ráðuneytisins hefur ekki verið tímasett telur starfshópurinn að miða beri ráðstöfun verkefna Varnarmálastofnunar við eftirfarandi:

- Landhelgisgæsla Íslands
 - loftvarnakerfið, loftrýmifertilit, loftrýmisgæsla
 - undirbúningur og umsjón varnaræfinga
 - framkvæmd gistiríkisstuðnings
 - upplýsingakerfi og úrvinnsla (ath. skörun við RLS)
 - framkvæmd varnarsamningsins, sbr. lög nr. 110/1951 og laga nr. 72/2007 um réttarstöðu liðsafla aðildarríkja Atlantshafsbandalagsins og samstarfs í þágu friðar o.fl.
 - þátttaka í starfi skilgreindra nefnda og undirstofnana NATO
- Ríkislögreglustjóri
 - National Security Authority
 - úrvinnsla og miðlun upplýsinga(ath. skörun við LHG)
 - öryggisvottun og trúnaðarstig skjala
 - þátttaka í starfi skilgreindra nefnda og undirstofnana NATO
- Fasteignir ríkissjóðs
 - umsjón eigna á varnar- og öryggissvæðum
 - breytir engu um nauðsynlega hagnýtingu framkvæmdaraðila varnartengdra verkefna eða forgangsrétt NATO að mannvirkjum bandalagsins ef til hans kemur
- útvista má verkefnum/framkvæmdarþáttum til annarra aðila eftir því sem hagkvæmt þykir
 - rekstur og viðhald svæða, mannvirkja, kerfa, búnaðar
 - t.d. fjarskiptastöðva og ratsjárstöðva NATO
 - ýmis þjónusta við varnartengda starfsemi, t.d. vegna loftrýmisgæslu og varnaræfinga
- tryggja verður náíð samstarf við viðeigandi aðila svo ofangreind starfsemi samræmist sem best annarri borgaralegri starfsemi og hagnýting hennar í allra þágu hámarkist
 - borgarlegt flugöryggi; Flug-Kef
 - rekstur Keflavíkurflugvallar; Flug-Kef
 - varnir gegn tölvuárásum
 - aðstaða á öryggissvæðinu
 - gátt að borgaralegri starfsemi NATO
 - eftir því sem við kann að eiga eru viðeigandi stjórnvöld kölluð til; ekki er leitast við að koma í stað þeirra

Viðauki 1: Verkefnaýfirlit VM/5f	Heiti skjalnif	Yfirkerfi (kostnaðarstöð)	Undirkerfi	Tölur um verkefni	Kostnaður	Starfsmátt
Svið 1	Stjórnsýsluverkefni	Stjórnsýsluverkefni	Ráðgjöf Skjölun Mótttaka	Alls:	18.500.000	8
	Öryggismál	Tölvuöryggi	INFOSEC Compusec Cyber Defence	Alls:	5.000.000	2
Svið 2 (Support)		Upplýsingaöryggi	Raunlægt- Mannauðs- Upplýsinga- Comsec/Crypto NDA/DCS	Alls:	6.100.000	4,5
	Tæknimál	Viðhald IADS	Ratsjárkerfi Fjárskiptakerfi Samskiptakerfi Loftvarnarkerfið	m.a. Gagnatengingar Alls:	120.300.000	6
		Viðhald og rekstur tölvukerfa	Tölvubúnaður Skrifstofubúnaður Símkkerfi	Alls:	22.752.000	1
	Viðhald og rekstur örugga tölvukerfa	BICES NS-WAN NS-WAN	Alls:	6.500.000	0	
Umsjón starfsstöðva og aðföng	NATO-mannvirki (mannv.sj)	Rekstur mannvirkja Viðhald mannvirkja	listi (númer bygginga) listi (númer bygginga)	13.530.000 0		
	Önnur mannvirki (isl.rikið)	Rekstur mannvirkja Viðhald mannvirkja	listi (númer bygginga) listi (númer bygginga)	11.028.000 0		
	Rekstur öryggissvæða	Rekstur mannvirkja Viðhald mannvirkja	bám Helgúvík bám Helgúvík	3.000.000 4.500.000		
	Potugildirur	Viðhald Þjónusta		17.841.750		
	Aðföng / birgðir	Varahlutir Íhlutir Rekstrarvörur	sjá rekstur kerfa sjá rekstur kerfa sjá annar rekstrarkostn			
	Rekstur mótuneytis	Samningur		4.000.000		
	Gistirikjastuðningur vegna AP o.fl	Fæði Ferðir Flugþjónusta Öryggisgæsla Annað vegna gistirikjastuðnings	ekki gr.2010 gr. 2010 ekki gr.2010 gr. 2010			
		Rekstur mannvirkja til gistirikjastuðnings	listi (númer bygginga) ath. SP-hús) sjá isl.mannv			
		Viðhald mannvirkja til gistirikjastuðnings	listi (númer bygginga) ath. SP-hús) sjá isl.mannv			
		Alls:		30.500.000		
Rekstur og viðhald starfsstöðva	Rekstur Viðhald Bifreiðar og tæki	H1,H2,H3,H4,CRC/ISSF, Höfuðstöðvar H1,H2,H3,H4,CRC/ISSF, Höfuðstöðvar	53.388.000 14.100.000 15.924.000			
	Alls:				15	
Svið 3 (operation)	Kerfisstyring og þróun	Loftvarnarkerfið IADS	Hugbúnaðarviðhald Samstæðustjórnun	30.000.000		
		Ljósleiðarakerfið	Rekstrarsamningur	45.000.000		
		Gagnatengingar				
		Kerfisþróun		3.000.000		
	Alls:				4,3	
Loftrýmiseftirlit	Loftrýmiseftirlit	Daglegt eftirlit, greining og miðlun gagna Símenntun og þjálfun	Alls:		13,3	
Framkvæmd loftrýmisgæslu og æfinga	Gistirikjastuðningur vegna AP o.fl	Skipulagning og undirbúningur Björgunarþjónusta (sar) Flugleiðsaga	Alls:	7.000.000	0,3	
Upplýsingavöktun	Upplýsingavöktun				1,6	
Almennur rekstur	Nato-samstarf	Nato-samstarf	Mons Fundir o.fl.	10.258.140 1.500.000		
	Almennur rekstur			52.712.640		9
	Alls:					
				496.434.530		65

Viðauki 2

Hlutverk helstu stofnana innanríkisráðuneytis á sviði öryggismála

Þær opinberu stofnanir og fyrirtæki sem helst varða starfssvið Varnarmálastofnunar heyra í dag ýmist undir dómsmála- og mannréttindaráðuneytið eða samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið, þ.e. þau ráðuneyti sem mynda eiga hið áformaða innanríkisráðuneyti. Ljóst er að margar undirstofnanir ráðuneytanna fara með öryggismál í víðtækum skilningi og ætti því tilkoma innanríkisráðuneytis að skapa ýmsa möguleika á endurskipulagningu málaflokksins og fyrirkomulagi hans innan stjórnarsýslunnar. Finna má gagnleg yfirlit yfir þau fjölmörgu lög og reglugerðir sem tengja starfsemi margra þessara stofnana saman á <http://www.lhg.is/log-og-reglur/> og <http://www.caa.is/Logogreglur/>.

Lögregla (DMR)

Samkvæmt 1. gr. lögreglulaga nr. 90/1996 er hlutverk lögreglu:

- a) að gæta almannaöryggis og halda uppi lögum og reglu, leitast við að tryggja réttaröryggi borgaranna og vernda eignarétt, opinbera hagsmuni og hvers konar lögmæta starfsemi,
- b) að stemma stigu við afbrotum og koma í veg fyrir athafnir sem raska öryggi borgaranna og ríkisins,
- c) að vinna að uppljóstran brota, stöðva ólögmæta háttsemi og fylgja málum eftir í samræmi við það sem mælt er fyrir um í lögum um meðferð opinberra mála eða öðrum lögum,
- d) að greiða götu borgaranna eftir því sem við á og aðstoða þá þegar hætta steðjar að,
- e) að veita yfirvöldum vernd eða aðstoð við framkvæmd starfa sinna samkvæmt fyrirmælum laga eða venju eftir því sem þörf er á,
- f) að starfa í samvinnu við önnur stjórnvöld og stofnanir sem hafa með höndum verkefni sem tengjast starfssviði lögreglu,
- g) að sinna öðrum verkefnum sem henni eru falin í lögum eða leiðir af venju.

Ríkislögreglustjóri fer með málefni lögreglunnar í umboði dómsmálaráðherra. Samkvæmt 5. gr. lögreglulaga er hlutverk ríkislögreglustjóra:

- a) að flytja og kynna lögreglustjórum boð og ákvarðanir æðstu handhafa ríkisvaldsins sem snerta starfsemi lögreglunnar með einum eða öðrum hætti og vinna að og fylgjast með að þeim ákvörðunum verði fylgt í starfsemi lögreglunnar,
- b) að láta dómsmálaráðherra í té upplýsingar um hvers konar lögreglumálefni sem hann getur notað til að undirbúa og byggja ákvarðanir sínar á,
- c) að gera tillögur til dómsmálaráðherra um almenn fyrirmæli til lögreglustjóra,
- d) að vinna að og gera tillögur um hagræðingu, samræmingu, framþróun og öryggi í starfsemi lögreglunnar,
- e) að annast alþjóðasamskipti á sviði löggæslu,
- f) að veita lögreglustjórum aðstoð og stuðning í lögreglustörfum,
- g) að annast viðfangsefni sem eðli máls samkvæmt eða aðstæðna vegna kalla á miðstýringu eða samhæfingu á landsvísu eða samstarf við lögreglu í öðru landi,
- h) að hafa með höndum yfirstjórn eða gefa fyrirmæli um framkvæmd einstakra löggæsluverkefna sem krefjast viðamikils undirbúnings eða þátttöku lögreglumanna úr fleiri en einu umdæmi. Ríkislögreglustjóri skal að fengnu samþykki dómsmálaráðherra tilkynna hlutaðeigandi lögreglustjóra eða lögreglustjórum ákvörðun sína varðandi stjórn löggæsluverkefnis með hæfilegum fyrirvara,
- i) að halda málaskrá um kærur sem berast lögreglu um afbrot með öllum nauðsynlegum upplýsingum sem mál varða, dagbók lögreglu með upplýsingum um erindi til lögreglu og úrlausn þeirra, skrá yfir handtekna menn og aðrar skrár sem nauðsynlegar eru í þágu löggæsluhagsmuna til að afstýra yfirvofandi hættu eða sporna við afbrotum. Dómsmálaráðherra setur nánari reglur um þessar skrár,

j) að fara með yfirstjórn almannavarna í umboði ráðherra að höfðu samráði við almannavarnaráð.

Sérstök verkefni sem ríkislögreglustjóra ber að hafa með höndum eru:

- a) að starfrækja lögreglurannsóknardeild sem rannsakar skatta- og efnahagsbrot,
- b) að starfrækja lögreglurannsóknardeild sem rannsakar landráð og brot gegn stjórnskipan ríkisins og æðstu stjórnvöldum þess og aðstoðar lögreglustjóra við rannsókn alvarlegra brota ...
- c) að starfrækja almenna deild er annist kerfisbundna skráningu upplýsinga um lögreglumálefni, hafi umsjón með kaupum á ökutækjum, búnaði og fatnaði lögreglu og hafi reglulegt eftirlit með lögreglustöðvum, tækjum þeirra og búnaði,
- d) að starfrækja alþjóðadeild er annist alþjóðleg boðskipti,
- e) að starfrækja rannsóknastofu sem hafi eftirlit með framkvæmd tæknirannsókna lögreglu, þar með rekstri miðlægra gagnagrunna lögreglu á sviði tæknirannsókna, annist erlend samskipti vegna tæknirannsókna og samstarf, haldi skrá um horfið fólk og hafi umsjón með störfum kennslanefndar og útgáfu leiðbeininga og verklagsreglna um tæknirannsóknir sem ríkislögreglustjóri setur,
- f) að starfrækja áfengiseftirlitsdeild sem annist eftirlit með meðferð áfengis,
- g) að starfrækja almannavarnardeild sem annist verkefni á sviði almannavarna.

Í áformum ríkisstjórnarinnar um endurskipulagningu á opinberri þjónustu, sbr. kafla 3.3. í frumvarpi til fjárlaga 2010, kemur m.a. fram að unnið sé að eða fyrirhugað sé að endurskipuleggja lögregluembætti sem miðar að því að verja grunnþjónustu lögreglunnar og minnka yfirbyggingu. Skoðað verði hvort leggja skuli niður embætti ríkislögreglustjóra og endurskipulegga og flytja til verkefni með skilvirkni og hagræðingu í huga. Ennfremur að skipan sýslumannsembætta verði endurskoðuð samhliða nýrri svæðaskiptingu en áfram verði starfsstöðvar víðsvegar um landið. Fyrir liggur greinargerð starfshóps dómismálaráðherra um sameiningu lögregluembætta frá október 2009.

Landhelgisgæsla Íslands (DMR)

Samkvæmt lögum nr. 52/2006 sinnir Landhelgisgæsla Íslands öryggisgæslu og björgun á hafi úti, fer með löggæslu á hafinu og gegnir öðrum verkefnum samkvæmt ákvæðum laganna, ákvæðum reglugerða á grundvelli þeirra og öðrum lögbundnum fyrirmælum. Starfssvæði Landhelgisgæslunnar er hafið umhverfis Ísland, þ.e. innsævið, landhelgin, efnahagslögsagan og landgrunnið, auk úthafsins samkvæmt reglum þjóðaréttar. Landhelgisgæslan sinnir einnig verkefnum á landi í samstarfi við lögreglu og önnur yfirvöld. Verkefni Landhelgisgæslunnar eru talin upp í 4. gr. laganna:

1. Öryggisgæsla á hafinu í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar Íslands, samninga við önnur ríki og ákvæði laga.
2. Löggæsla á hafinu, þ.m.t. fiskveiðieftirlit og aðstoð við löggæslu á landi í samvinnu við ríkislögreglustjóra og lögreglustjóra.
3. Leitar- og björgunarþjónusta við sjófarendur, skip og önnur farartæki á sjó.
4. Leitar- og björgunarþjónusta við loftför.
5. Leitar- og björgunarþjónusta á landi.
6. Aðkallandi sjúkraflutningar í samvinnu við aðra björgunaraðila.
7. Aðstoð við almannavarnir.
8. Aðstoð, þegar eðlilegar samgöngur bregðast, svo sem vegna hafíss, snjóalaga, ofviðra eða náttúruhamfara.
9. Eftirlit á hafinu samkvæmt lögum um siglingavernd og öðrum sambærilegum lögum.
10. Að tilkynna um, fjarlægja eða gera skaðlaus reköld, tundurdufl, sprengjur eða aðra hluti sem sjófarendum getur stafað hættu af auk sprengjueyðingar á landi.

11. *Sjómælingar, sjókortagerð, útgáfa tilkynninga til sjófarenda, sjávarfallataflna og leiðsögubóka auk annarra rita sem tengjast siglingum.*
12. *Móttaka tilkynninga frá skipum samkvæmt lögum um útlendinga og eftirlit með lögsögumörkum á hafinu.*

Landhelgisgæslunni er heimilt að gera þjónustusamninga um hin ýmsu verkefni skv. 5. gr. laganna, en sú upptalning á verkefnum sem þar er að finna er ekki tæmandi. Af þeim verkefnum sem talin eru upp má nefna eftirlit með skipum á hafinu, fjareftirlit með farartækjum á sjó, móttöku og miðlun tilkynninga frá skipum og rekstur vaktstöðvar siglinga. Landhelgisgæslunni er jafnframt í sömu lagagrein heimilt í samráði við ráðherra að taka að sér ólögbundin verkefni með samningum þegar sérstaklega stendur á.

Starfsemin í Björgunarmiðstöðinni Skógarhlíð (DMR/SAM)

- Almannavarnir, samhæfinga- og stjórnstöð
- Neyðarlínan ohf.
- Vaktstöð siglinga

Lög um almannavarnir nr. 82/2008 taka til samhæfðra almannavarnarviðbragða til þess að takast á við afleiðingar neyðarástands sem kann að ógna lífi og heilsu almennings, umhverfi og/eða eignum. Markmið almannavarna er að undirbúa, skipuleggja og framkvæma ráðstafanir sem miða að því að koma í veg fyrir og takmarka, eftir því sem unnt er, að almenningur verði fyrir líkams- eða heilsutjóni, eða umhverfi eða eignir verði fyrir tjóni, af völdum náttúruhamfara eða af mannavöldum, farsóttu eða hernaðaraðgerða eða af öðrum ástæðum og veita líkn í nauð og aðstoð vegna tjóns sem hugsanlega kann að verða eða hefur orðið. Ríkislögreglustjóri annast málefni almannavarna í umboði dómsmálaráðherra. Lögin gera ráð fyrir rekstri samhæfingar- og stjórnstöðvar, en hún hefur aðsetur í Björgunarmiðstöðinni í Skógarhlíð.

Samræmd neyðarsvörun fyrir Ísland er starfrækt skv. lögum nr. 40/2008 og sinnir viðtöku tilkynninga um fólk, eignir og umhverfi í neyð og beiðnum um aðstoð lögreglu, slökkviliðs, björgunarsveita og sjúkraflutningaliðs og aðra neyðaraðstoð. Vaktstöð samræmdirar neyðarsvörunar veitir samhæfingar- og stjórnstöð almannavarna skv. lögum um almannavarnir nauðsynlega þjónustu vegna leitar-, björgunar- og almannavaraaðgerða. Neyðarlínan ohf. starfrækir umrædda vaktstöð og hefur aðsetur í Björgunarmiðstöðinni í Skógarhlíð.

Í lögum nr. 6/1996 um Siglingastofnun Íslands er stofnuninni m.a. falið að annast framkvæmd laga um vaktstöð siglinga. Markmið laga um vaktstöð siglinga nr. 41/2003 er að tryggja öruggar siglingar í íslenskri efnahagslögsögu, öryggi skipa, farþega og áhafna og efla varnir gegn mengun sjávar frá skipum. Til að ná þessu markmiði skal Siglingastofnun Íslands setja á fót vaktstöð siglinga sem veitir skipum sem sigla um íslenska efnahagslögsögu öryggisþjónustu skv. 2. gr. laganna. Starfsemi vaktstöðvar siglinga er nánar útfærð í reglugerð samgönguráðuneytis nr. 672/2006 (breytt með reglugerð 565/2009). Í 1. gr. reglugerðarinnar kemur fram að vaktstöð siglinga rekur eftirlits- og upplýsingakerfi fyrir umferð á sjó með það að markmiði að auka öryggi og skilvirkni skipaumferðar og bæta viðbrögð við atvikum, slysum eða hættum sem kunna að skapast á sjó og stuðla þannig að bættu öryggi sjófarenda og því að koma í veg fyrir eða greina mengun af völdum skipa. Að

vaktstöð siglinga standa annars vegar Siglingastofnun Íslands og hins vegar Landhelgisgæsla Íslands, Neyðarlínan ohf. og Slysavarnarfélagið Landsbjörg. Siglingastofnun Íslands gerir þjónustusamning við framangreinda aðila um rekstur vaktstöðvarinnar. Landhelgisgæsla Íslands fer með faglega stjórn vaktstöðvarinnar samkvæmt þjónustusamningi. Vaktstöðin hefur aðsetur í Björgunarmiðstöðinni í Skógarhlíð.

Samkvæmt 26. gr. reglugerðar nr. 672/2006 skal Vaktstöð siglinga hafa hlutverk leitar- og björgunarmiðstöðvar á hafinu umhverfis Ísland í samræmi við alþjóðasamning um leit og björgun á hafinu. Auk þess skal vaktstöðin annast, eftir því sem nánar er ákveðið í þjónustusamningi:

- vöktun, rekstur og viðhald á sjálfvirku tilkynningarkerfi skipa (STK)
- vöktun á sjálfvirku alþjóðlegu auðkennikerfi skipa (AIS)
- vöktun, rekstur og viðhald á alþjóðlega neyðar- og öryggisfjarskiptakerfi skipa (GMDSS)
- almenna fjarskiptaafgreiðslu fyrir skip
- móttöku og miðlun upplýsinga, skráninga, tilkynninga og neyðarkalla

Nýr samningur var gerður um rekstur Vaktstöðvar siglinga þann 8. janúar 2010 en samkvæmt honum mun Siglingastofnun Íslands greiða Neyðarlínunni 242 m.kr. á ári til að annast reksturinn. Hlutverk aðila skiptast þannig að Siglingastofnun hefur með höndum fjárhagslegt og faglegt eftirlit með rekstrinum, sinnir samskiptum við stjórnvöld og samstarfi við alþjóðastofnanir um siglingamál. Neyðarlínan sér um fjármál og rekstur vaktstöðvarinnar og gerir nauðsynlega samninga við verktaka.

Siglingastofnun Íslands (SAM)

Siglingastofnun Íslands fer með framkvæmd siglinga-, hafna- og vitamála samkvæmt lögum nr. 6/1996 um Siglingastofnun Íslands og öðrum lögum sem um þau mál fjalla. Samkvæmt 3. gr. laga nr. 6/1996 eru verkefni stofnunarinnar:

1. Að annast þátt ríkisins í framkvæmd hafnalaga.
2. Að annast þátt ríkisins í framkvæmd laga um sjóvarnir og hafa umsjón með ríkisstyrktum framkvæmdum vegna lendingarbóta.
3. Að annast framkvæmd laga um eftirlit með skipum, laga um mælingu skipa og laga um skráningu skipa.
4. Að annast framkvæmd laga um vitamál og laga um köfun.
5. Að annast mál er varða lög um varnir gegn mengun sjávar og reglugerðir samkvæmt þeim að því leyti sem þau varða skip og búnað þeirra samkvæmt reglum sem umhverfisráðherra setur.
6. Að annast samstarf við alþjóðastofnanir og framkvæmd alþjóðasamþykktá sem Ísland er aðili að og varða siglinga-, hafna- og vitamál.
7. Að fylgjast með rannsókn sjóslysa og veita aðstoð við rannsókn þeirra og rita umsögn um sjópróf til ríkissaksóknara.
8. Að annast mál er varða siglinga- og sjómannalög að því leyti sem þau tengjast skipum, skráningu þeirra og búnaði, siglingaöryggi og öðrum málum sem ráðuneytið kann að fela stofnuninni varðandi siglingar og áhafnir skipa.
9. Að vera stjórnvöldum til ráðuneytis um mál sem eru í verkahring stofnunarinnar.
10. Að annast gerð áætlana samkvæmt lögum um samgönguáætlun.
11. Að annast framkvæmd laga um vaktstöð siglinga.
12. Að eiga samstarf við Siglingaöryggisstofnun Evrópu (EMSA) með það að markmiði að auka öryggi í siglingum, draga úr mengun frá skipum og koma að sjónarmiðum íslenskra stjórnvalda í starfi stofnunarinnar.
13. Að annast framkvæmd laga um siglingavernd.

14. Að birta á heimasíðu sinni íslenska og/eða enska útgáfu alþjóðasamninga á sviði siglinga sem Ísland er aðili að. Jafnframt skal stofnunin birta á heimasíðu sinni enska útgáfu af viðaukum og kóðum sem þeim samningum fylgja og öðrum samningum sem varða flutning á hættulegum efnum með skipum og hafa almennt gildi en birtast ekki í Stjórnartíðindum. Viðaukar þessir og kóðar skulu uppfærðir jafnóðum og breytingar verða á þeim. Þeim sem þess óska skal gefinn kostur á að fá sendar tilkynningar frá Siglingastofnun þegar birtir eru nýir samningar, kóðar eða viðaukar eða þeim breytt á heimasíðunni.

Í áformum ríkisstjórnarinnar um endurskipulagningu opinberrar þjónustu er m.a. kveðið á um endurskipulagningu samgöngustofnana á vegum samgönguráðuneytis og varða þau áform m.a. Siglingastofnun.

Flugmálastjórn (SAM)

Flugmálastjórn Íslands fer með stjórnslu og eftirlit á sviði loftferða hér á landi og á íslensku yfirráðasvæði eftir því sem nánar er kveðið á um í lögum nr. 100/2006 um Flugmálastjórn Íslands og lögum um loftferðir, svo og öðrum lögum og alþjóðasamningum.

Samkvæmt 4. gr. laga nr. 100/2006 eru verkefni Flugmálastjórnar að fara með stjórnslu á sviði loftferða, hafa eftirlit með loftferðastarfsemi og stuðla að öryggi í flugi. Þannig skal Flugmálastjórn m.a.:

1. Skrá loftför í íslenska loftfaraskrá.
2. Veita heimildir til hvers konar reksturs sem skilgreindur er í loftferðalögum og reglugerðum settum á grundvelli þeirra, eins og flugreksturs, reksturs viðhaldstöðva, flugskóla, skóla fyrir flugleiðsögupjónustu og flugvéltækna, flugleiðsögupjónustu, reksturs flugvalla og flugstöðva, sem og að hafa samfellt eftirlit með þessari starfsemi.
3. Gefa út heimildir í samræmi við lög, reglugerðir og alþjóðlegar skuldbindingar og hafa eftirlit með þeirri starfsemi sem grundvallast á þessum heimildum.
4. Gefa út skirteini til einstaklinga í samræmi við lög og reglugerðir og alþjóðlegar skuldbindingar og tryggja framkvæmd prófa.
5. Kveða á um skipulag loftrýmis og flugleiðsögu, eða gera tillögu um slíkt til samgönguráðherra.
6. Annast eftirlit með framkvæmd flugverndar í samræmi við lög, reglugerðir og alþjóðlegar skuldbindingar á sviði flugverndar.
7. Stuðla að því að hvers konar flugstarfsemi þróist hér á landi í samræmi við samfélagsleg og umhverfisleg markmið á hverjum tíma.
8. Taka þátt í alþjóðlegu samstarfi eftir því sem kveðið er á um í alþjóðasamningum eða samstarfi sem ríkisstjórnin felur Flugmálastjórn að taka þátt í.
9. Vera ráðgefandi fyrir stjórnvöld og ráðuneyti á sviði loftferða og hafa eftirlit með því að Ísland uppfylli á hverjum tíma þær skuldbindingar sem mælt er fyrir um í alþjóðasamningum.

Að auki skal Flugmálastjórn annast, eftir því sem við á, undirbúning að setningu laga og reglugerða og taka þátt í mótun þeirra, m.a. á erlendum vettvangi, og annast undirbúning samninga við erlend ríki og alþjóðastofnanir og eftir atvikum gerð slíkra samninga.

Í áformum ríkisstjórnarinnar um endurskipulagningu opinberrar þjónustu er m.a. kveðið á um endurskipulagningu samgöngustofnana á vegum samgönguráðuneytis og varða þau áform m.a. Flugmálastjórn.

Flugstoðir ohf. / Keflavíkurflugvöllur ohf. (SAM)

Samkvæmt 5. gr. laga nr. 102/2006 um stofnun hlutafélags um flugleiðsögubjónustu og flugvallarekstur Flugmálastjórnar Íslands er tilgangur Flugstoða ohf. að annars rekstur og uppbyggingu flugleiðsögubjónustu, þ.m.t. flugumferðarbjónustu, fjarskipta- og leiðsögukerfa, að annarst rekstur og uppbyggingu flugvalla, svo og aðra skylda starfsemi.

Samkvæmt samningi við samgönguráðuneytið annast Flugstoðir eftirfarandi meginverkefni:

- *Rekstur flugleiðsögubjónustu á alþjóðlegu flugsvæði, innan íslenska flugupplýsingasvæðisins og hluta flugupplýsingasvæðis Grænlands og Færeyja, í samræmi við þjóðréttarlegar skuldbindingar Íslands samkvæmt svonefndum „Joint Financing“ samningi, sem 24 aðildarríki Alþjóðaflugmálastofnunarinnar (ICAO) eru aðilar að.*
- *Rekstur flugleiðsögubjónustu á innanlandssvæði að undanskildu aðflugssvæði Reykjavík- og Keflavíkurflugvallar.*
- *Rekstur, viðhald og uppbyggingu flugvalla og lendingarstaða íslenska ríkisins að Keflavíkurflugvelli undanskildum.*

Dótturfyrirtæki Flugstoða ohf. eru tvö. Annars vegar er um að ræða Flugfjarskipti, sem er að fullu í eigu Flugstoða og rekur fjarskiptaþjónustu við flug á Norður-Atlantshafi og stjórnstöð AFTN/CIDIN skeytadreifingar fyrir Ísland. Hins vegar er um að ræða Flugkerfi, sem Flugstoðir eiga helming í á móti Háskóla Íslands og sérhæfir sig í kerfislausnum sem lúta að flugumferðarstjórn.

Samkvæmt 4. gr. laga nr. 76/2008 um stofnun opinbers hlutafélags um rekstur Keflavíkurflugvallar er tilgangur Keflavíkurflugvallar ohf. að annast rekstur, viðhald og uppbyggingu Keflavíkurflugvallar sem borgaralegs alþjóðaflugvallar auk hagnýtingar flugvallarsvæðisins í þágu öryggis- og varnartengdrar starfsemi og þjóðlegra skuldbindinga ríkisins. Enn fremur skal félagið annast rekstur, viðhald og uppbyggingu Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar, þ.m.t. rekstur verslana með tollfrjálsar vörur á flugvallarsvæðinu, starfsemi sem er í beinum tengslum við flugrekstur, rekstur flugvalla og flugstöðvar og aðra starfsemi sem nauðsynlegt er að sé innan haftasvæðis flugverndar.

Samkvæmt samningi við samgönguráðuneytið annast Keflavíkurflugvöllur ohf. eftirfarandi meginverkefni:

- *Rekstur, viðhald og uppbygging á mannvirkjum, húseignum og þeim búnaði sem nauðsynlegur er fyrir starfsemi Keflavíkurflugvallar.*
- *Rekstur flugvallarsvæðis Keflavíkurflugvallar, þ.e.a.s. fara með stjórnun og skipulag flugvallarsvæðisins sem meðal annars felur í sér að annast gerð deili- og aðalskipulagstillagna fyrir flugvallarsvæðið, skipuleggja og samræma starfsemi allra aðila á flugvöllinum, annast útgáfu aðgangsheimilda og aðstöðuleyfa og innheimta gjöld fyrir veitta þjónustu.*
- *Markaðssetning á húseignum, flugvöllinum og þeim búnaði sem félaginu er ekki nauðsynlegur fyrir starfsemi þess.*
- *Rekstur, viðhald og uppbygging Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar, þ.m.t. rekstur verslana með tollfrjálsar vörur á flugvallarsvæðinu.*
- *Aðflugsstjórnarþjónustu fyrir Keflavík- og Reykjavíkflugvöll, turnþjónustu í flugstjórnarsviði Keflavíkurflugvallar og rekstur nauðsynlegs flugleiðsögubúnaðar.*

Í janúar 2009 skipaði samgönguráðherra starfshóp, sem skyldi fjalla um mögulega sameiningu Flugstoða ohf. og Keflavíkurflugvallar ohf. Starfshópurinn skilaði ráðherra skýrslu í septembermánuði 2009. Skoðun hópsins var að stefna skyldi að sameiningu

Flugstoða ohf. og Keflavíkurflugvallar ohf. í eitt félag sem hefði með höndum rekstur flugvalla og flugleiðsögukerfis á Íslandi. Ásetningur um þessa sameiningu kom fram í frumvarpi til fjárlaga 2010, sbr. kafli 3.3 um endurskipulagningu opinberrar þjónustu. Lög nr. 153/2009 um samruna opinberru hlutafélaganna Flugstoða og Keflavíkurflugvallar voru samþykkt þann 29. desember s.l., en þau veita samgöngu- og sveitastjórnarráðherra heimild til að ákveða samruna félaganna í nýtt opinbert hlutafélag. Tilgangur yfirtökufélagsins skal vera í samræmi við tilgang hinna yfirteknu félaga. Stofnfundur hins nýja félags, Flug-Kef, var haldinn þann 29. janúar s.l. Fjármálaráðherra fer með hlut ríkisins í félaginu.

Póst- og fjarskiptastofnun (SAM)

Með lögum nr. 69/2003 er Póst- og fjarskiptastofnun falið að hafa umsjón með framkvæmd fjarskipta- og póstmála á Íslandi eftir því sem mælt er fyrir um í lögum. Verkefni stofnunarinnar eru:

1. Að annast framkvæmd laga um fjarskipti og laga um pósthjónustu og hafa eftirlit með fjarskiptum og pósthjónustu, svo sem nánar er kveðið á um í lögum um það efni. Stofnunin skal framfylgja lögnum og stuðla að því að markmið þeirra náist.
2. Að stuðla að samkeppni á sviði pósthjónustu og fjarskiptaþjónustu og koma í veg fyrir óréttmæta viðskiptahætti með því m.a. að:
 - a. vinna gegn röskun eða takmörkun samkeppni á mörkuðum fjarskipta- og pósthjónustu,
 - b. hvetja til skilvirkra fjárfestinga í innviðum fjarskipta og stuðla að nýbreytni,
 - c. ýta undir hagnýta notkun tíðna og númera og viðhafa skilvirka stjórn á notkun þessara gæða.
3. Að taka þátt í þróun markaðar fyrir fjarskipta- og pósthjónustu og upplýsingatækni með því m.a. að:
 - a. vinna gegn hindrunum í vegi framboðs á fjarskiptanetum, aðstöðu og þjónustu sem þeim tengist og fjarskipta- og pósthjónustu,
 - b. hvetja til uppsetningar og þróunar fjarskiptaneta og gagnvirkni þjónustu sem nær til allra ríkja innan EES,
 - c. stuðla að því að gætt sé jafnræðis við meðhöndlun fjarskiptafyrirtækja og póstrekinda sem búa við sömu aðstæður,
 - d. eiga samstarf við aðrar eftirlitsstofnanir í EES og Eftirlitsstofnun EFTA í þeim tilgangi að koma á samræmdum eftirlitsháttum og samræmdri túlkun löggjafar,
 - e. stuðla að samruna fjarskiptatækni og upplýsingatækni,
 - f. stuðla að þróun upplýsingasamfélagsins með markvissri innleiðingu nýrrar tækni og vinnubragða.
4. Að gæta hagsmuna almennings með því m.a. að:
 - a. vinna að því að allir landsmenn eigi aðgang að alþjónustu,
 - b. stuðla að vernd neytenda í viðskiptum þeirra við fjarskiptafyrirtæki og póstrekindur,
 - c. vinna að ráðstöfunum til að vernda persónuupplýsingar og friðhelgi einkalífs,
 - d. stuðla að birtingu skýrra upplýsinga fyrir notendur og krefjast gagnsæi gjaldskráa og skilmála fyrir notkun almennrar fjarskipta- og pósthjónustu,
 - e. tryggja hag notenda, þ.m.t. einstakra þjóðfélagshópa, svo sem öryrkja, sem best að því er varðar val, verð og gæði,
 - f. tryggja að heildstæði og öryggi almennra fjarskiptaneta sé viðhaldið.
5. Að vera ráðgefandi fyrir stjórnvöld og ráðuneyti á sviði fjarskipta- og póstmála og hafa eftirlit með því að Ísland uppfylli á hverjum tíma þær skuldbindingar sem mælt er fyrir um í alþjóðlegum samningum á sviði fjarskipta- og póstmála. Skal stofnunin beina tilmælum um breytingar á lögum og reglugerðum til samgönguráðherra ef þess gerist þörf.
6. Að taka þátt í samstarfi sem leiðir af alþjóðlegum skuldbindingum á sviði fjarskipta- og póstmála.
7. Annað sem lýtur að framkvæmd fjarskipta- og póstmála.