

Nefndasvið Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Alþingi  
Erindi nr. P 138/2161  
komudagur 11.5.2010

Reykjavík, 7. maí 2010

**Efni: Umsögn forstjóra Varnarmálastofnunar um frumvarp til laga um breytingu á varnarmálalögum nr. 34/2008 í máli 581 á 138. löggjafarþingi.**

## I.

Í þessari umsögn er ekki tekin afstaða til atriða frumvarpsins er lúta að fyrirætlunum um að leggja niður Varnarmálastofnun, sameina ráðuneyti eða gera almennar breytingar á skipulagi stjórnarráðsins. Þau atriði heyra undir framkvæmda- og löggjafarvald eftir atvikum og þá stefnumótun sem ríkisvaldið mótar í þeim efnum. Í þessari umsögn er því ekki haldið fram að embætti forstjóra Varnarmálastofnunar sé þess eðlis að það megi ekki sameina öðru eða leggja niður. Enn fremur eru ekki gerðar athugasemdir við það að ríkisvaldið leiti allra leiða til að spara í rekstri, sameina stofnanir eða annað sem kemur þjóðinni vel í þeim andbyr sem um hana leikur nú. Hér er fyrst og fremst fjallað um þá tillögu í frumvarpi til laga um breytingu á varnarmálalögum að leggja niður embætti forstjóra Varnarmálastofnunar og að undirrituð skuli þar með láta af störfum um leið og frumvarpið verður samþykkt. Auk þessa er fjallað um þá ætlan skv. frumvarpinu að setja eigi á laggir verkefnisstjórn nokkurra einstaklinga sem taki við starfi forstjóra, eftir að embættið verður lagt niður við gildistöku laganna. Þá verður ekki undan því vikist að fjalla um þá staðreynd að óljóst er með öllu hvernig og hvar verkefni stofnunarinnar verða unnin í framtíðinni, með tilheyrandi óvissu fyrir starfsmenn.

Undirrituð gerir alvarlegar athugasemdir við þá málsmeðferð að leggja niður embætti forstöðumanns stofnunar, og þar með að leysa undirritaða strax frá störfum, án þess að stofnunin sjálf sé lögð niður. Telur undirrituð að sú ákvörðun stríði gegn lögum, reglum og venjum. Auk þess telur undirrituð einsýnt að verði þessi leið farin muni hún stuðla að því að þær breytingar sem fyrirhugaðar eru verði ekki unnar á fullnægjandi faglegum grunni og að allur kostnaður við breytingarnar muni fara fram úr hófi.

## II.

Í reynd er aðeins eina fullmótaða ákvörðun að finna í frumvarpinu. Hún er sú að leggja niður embætti forstjóra Varnarmálastofnunar og að sá einstaklingur sem gegnir embættinu láti af því á sömu stundu og frumvarpið verður að lögum. Frumvarpið gerir ráð fyrir því að stofnunin starfi áfram eftir gildistöku laganna en verði rekin undir daglegri stjórn og á ábyrgð sérstakrar verkefnisstjórnar, sem utanríkisráðherra einn skipar. Verkefnisstjórn annist daglegan rekstur þar til stofnunin verður lögð niður. Þessi ákvörðun er ekki rökstudd í frumvarpinu utan tilvísunar til þess að með henni skapist "*svigrúm fyrir fyrirhugaðar breytingar og ráðstöfun verkefna.*" Undirritaðri er það hulin ráðgáta hvað felst í þessum rökstuðningi og kallar hann á frekari skýringar. Sé með orðalaginu átt við að

persóna eða fyrri störf undirritaðrar teljist líkleg til að tefja eða hindra fyrirhugaðar breytingar er því hafnað með öllu. Undirrituð mun sem fyrr sinna öllum sínum skyldum faglega og hlíta öllum þeim fyrirskipunum og tilmælum sem frá yfirboðurum hennar koma. Verði lög um niðurlagningu Varnarmálastofnunar samþykkt mun undirrituð að sjálfsögðu hlíta þeim lögum og uppfylla skyldur sínar allt til enda. Eins og nánar er rakið hér á eftir verður einnig að telja það grundvallaratriði að nýta áfram starfskraft og þekkingu undirritaðrar til að breytingar og ný stefnumótun verði unnin á faglegum grunni. Slík tilhögun er einnig til þess fallin að sem minnstum fjármunum sé kostað við fyrirhugaðar breytingar.

Rétt er einnig að halda því til haga að ekki er kveðið á um það í frumvarpinu hvar verkefnum stofnunarinnar verði komið fyrir í framtíðinni. Verkefni stofnunarinnar eru fyrst og fremst tengd alþjóðlegum skuldbindingum þjóðarinnar vegna veru Íslands í NATO. Samkvæmt frumvarpinu mun utanríkisráðherra ákveða hvar og hvernig verkefnum Varnarmálastofnunar verður fyrir komið til frambúðar. Ekki er gert ráð fyrir því í frumvarpinu að Alþingi gefi ráðherra leiðbeiningar eða fyrirmæli í þeim efnum í lögum. Svona verklag var t.d. gagnrýnt sérstaklega í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis. Þetta vekur sérstaka eftirtekt þar sem verkefni stofnunarinnar snúast fyrst og fremst um varnar- og öryggismál þjóðarinnar. Hjá flestum vestrænum þjóðum eru slík málefni vandlega skilgreind og skipað með lögum, bæði að því er varðar stjórnarsýslu og framkvæmd öryggismála.

Frumvarpið felur því í sér stefnubreytingu frá gildandi varnarmálalögum, en þau lög sem samþykkt voru fyrir tveimur árum mörkuðu skýra stefnu í þessum efnum og settu verkefnunum skýra lagaramma. Þar er að finna skýra stefnumótun um það hvernig þessum málum skuli skipað og framkvæmd samstarfsins við NATO eftir brotthvarf bandaríska hersins. Þeirri stefnumótun er augljóslega varpað fyrir róða í því frumvarpi sem hér er fjallað um. Eðlilegt og brýnt er að stefnumótun í eins mikilvægum málaflokki og öryggis- og varnarmál þjóðar eru, verði í höndum löggjafans en sé ekki afsalað að fullu til framkvæmdavaldsins, eins og fyrirbyggjandi frumvarp ber með sér.

### III.

Grundvallarforsenda jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar er að allir séu jafnir fyrir lögum og að lög séu almenn en ekki sértæk. Meginatriðið er að ríkisvaldið á ekki að takmarka réttindi einstakra manna með geðþóttaákvörðunum með sértækri lagasetningu heldur verði slíkar takmarkanir að vera lögmætar og ganga jafnt yfir alla. Það er einkenni réttarríkisins. Það skýtur því talsvert skökku við að frumvarpið skuli gera ráð fyrir því að samþykkt verði sérstök lög um starfslök eins embættismanns hjá ríkinu, forstjóra Varnarmálastofnunar, án þess þó að stofnunin sjálf verði lögð niður á sama tíma.

Forstjóri Varnarmálastofnunar er eina konan sem gegnir starfi forstjóra stofnunar sem undir utanríkisráðuneytið heyrir. Frá því að stofnunin var sett á laggirnar fyrir rúmlega 20 mánuðum hefur rekstarkostnaður hennar verið tæpum 500 milljónum undir því sem til hennar hefur verið veitt af Alþingi á fjárlögum. Úttekt ríkisendurskoðunar og

endurskoðun reikninga hennar staðfestir ábyrga meðferð fjármuna ríkisins.

Það liggur því fyrir að forstjórinn hefur rekið stofnunina vel innan fjárlaga og hefur hvorki brotið af sér í starfi né verið veitt áminning vegna vanrækslu eða annars sem gæti réttlætt lausn frá störfum tímabundið eða varanlega. Skilyrði laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins fyrir því að stjórnvald geti veitt lausn frá embætti eru því ekki til staðar.

Ef Alþingi samþykkir óbreytt frumvarp til laga um breytingu á varnarmálalögum þá er það jafnframt að samþykkja ákvæðið um lausn forstjóra frá störfum. Er þá hægt álykta að um stefnubreytingu af hálfu ríkisins í starfsmannamálum sé að ræða, þ.e.a.s. í tilvikum þar sem aðrar leiðir til þess að leysa embættis- og starfsmenn ríkisins frá störfum eru ekki færar. Sú stefnubreyting samræmist hvorki ákvæðum laga nr. 70/1996 né meginreglum réttarríkisins.

#### IV.

Nú liggja fyrir Alþingi fimm önnur frumvörp sem tengjast áformum ríkisstjórnarinnar um endurskipulagningu opinberrar þjónustu og sparnað hjá hinu opinbera. Vekur það sérstaka athygli að í engu þeirra er farin sú leið sem boðuð er í þessu frumvarpi varðandi forstöðumanninn. Í þeim frumvörpum er forstöðumönnum ýmist tryggður forgangur til starfa hjá nýrri/sameinaðri stofnun og í einhverjum tilvikum forgangur til forstöðumannsstarfa, meðan í öðrum er ekki gert ráð fyrir slíku. Þó rökstuðningur ríkisins fyrir mismunandi leiðum sé ekki til staðar er þó hvergi í þeim frumvörpum gert ráð fyrir því að embætti forstöðumanns sé lagt niður um leið og frumvörpin verði að lögum, eins og í tilviki embættis forstjóra Varnarmálastofnunar, án þess að viðkomandi stofnun sé lögð niður. Það er því eðlilegt að spurt sé hvers vegna þessi leið er valin í þessu frumvarpi? Frumvarpið svarar ekki þeirri spurningu.

Það er eindreginn vilji undirritaðrar að aðstoða við að tryggja að faglega verði unnið að tilfærslu verkefna sem stofnunin vinnur í dag og verða væntanlega færð annað, ef áform stjórnvalda ná fram að ganga, með því að vinna áfram við stofnunina þar til hún verður lögð niður. Það ætti að tryggja að ákveðin fagþekking verði til staðar og sú leið er án efa mun ódýrari fyrir ríkið en sú sem frumvarpið gerir ráð fyrir. Nægir þar að benda á að þar er fimm einstaklingum ætlað að sinna starfi eins forstjóra fram að niðurlagningu stofnunarinnar, þ.á.m. daglegum rekstri, sem forstjórinn einn í dag hefur fullnægjandi þekkingu á.

#### V.

Afar mikilvægt er að tryggt verði að verkefnum Varnarmálastofnunar verði vel fyrir komið og vel sinnt meðan Ísland er aðili að NATO. Undirrituð vill leggja sitt lóð á vogarskálarnar svo af því geti orðið. Starf undirritaðrar undanfarin tvö ár hefur fyrst og fremst falist í því að byggja upp og skipuleggja þá stofnun sem ætlunin nú er að leggja niður í fyllingu tímans. Engar athugasemdir hafa verið gerðar við þá vinnu forstjórans og grundvallast fyrirleggjandi frumvarp ekki að neinu leyti á því að skipulag stofnunarinnar sé eða hafi verið í ólagi. Sú umfangsmikla þekking og reynsla sem undirrituð hefur aflað sér og miðlað í þessu uppbyggingarferli ætti því að vera grundvöllur þeirrar vinnu sem

fyrirhuguð er um uppstokkun framkvæmdar varnarskuldbindinga Íslands. Að hafna þeirri þekkingu og reynslu getur vart talist faglegt, ekki síst í tilviki þar sem engin stefnumótun eða áætlanir hafa verið gerðar um framtíð verkefna Varnarmálastofnunar, sem allir eru þó sammála um að skuli áfram sinnt í samræmi við alþjóðaskuldbindingar.

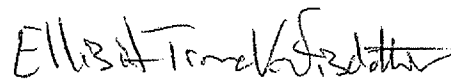
## VI.

Að lokum er mikilvægt að hugsa þá leið til enda, sem frumvarpið gerir ráð fyrir, að skipa fjölmenna verkefnisstjórn til að taka við starfi og verkefnum forstjóra stofnunarinnar. Ólíklegt er að sú tilhögun leiði til sparnaðar fyrir ríkið. Það tekur nýja aðili alltaf einhvern tíma að setja sig inn í nýtt starf og fjölmenn sveit stjórnenda er ekki líkleg til að leiða af sér góða stjórnun á stofnuninni eða fagleg vinnubrögð næstu misserin, eða fram að fyrirhugaðri niðurlagningu stofnunarinnar 1. janúar 2011.

Þá er með öllu óljóst hvernig faglegri og fjárhagslegri ábyrgð á rekstri stofnunarinnar verður háttáð þann tíma sem stofnuninni verður stjórnað af sérstaklega skipaðri verkefnisstjórn – þar sem ábyrgð á verkefnum og rekstri stofnana hefur með lögum og reglugerðum verið komið fyrir á herðum forstöðumanna stofnana. Hvar mun sú ábyrgð liggja? Hvernig verður ábyrgð verkefnisstjórnar háttáð? Það er því eðlilegt að spyrja hver ábyrgð verkefnisstjórnar yrði í þessu tilviki, t.d. m.t.t. fjárlaga? Eins hvernig ábyrgð gagnvart starfsfólki verður háttáð, t.d. hver ræður og segir upp starfsfólki? Frumvarpið gefur engin svör.

Það er ekki í þágu verkefna stofnunarinnar að við endurskipulagningu á verkefnum hennar verði kastað til höndum. Undirrituð ítrekar því vilja sinn til að vinna með stjórnvöldum samkvæmt væntanlegri nýrri stefnumótun og finna leið til að koma verkefnum stofnunarinnar þannig fyrir til framtíðar að það samræmist okkar alþjóðlegu skuldbindingum. Íslendingar verða að vernda sitt orðspor í alþjóðlegu samstarfi.

Virðingarfyllst,



Ellisif Tinna Víðisdóttir,

forstjóri Varnarmálastofnunar