

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um utanríkisþjónustu Íslands, nr. 39/1971, með síðari breytingum (skipun embættismanna o.fl.).

Frá utanríkis- og þróunarsamvinnuráðherra.

1. gr.

2. gr. laganna orðast svo:

Utanríkisþjónustan greinist í ráðuneyti, sendiskrifstofur og ræðisskrifstofur. Sendiskrifstofur eru sendiráð, fastanefndir hjá alþjóðastofnunum og aðalræðisskrifstofur með útsendum starfsmönnum utanríkisþjónustunnar samkvæmt ákvörðun sem tekin er í samræmi við 4. gr.

2. gr.

4. gr. laganna orðast svo:

Hafa skal sendiskrifstofur og ræðisskrifstofur á þeim stöðum erlendis þar sem slíkt er álitid nauðsynlegt til gæslu hagsmuna Íslands. Staðsetning sendiskrifstofa skal ákveðin með forsetaúrskurði að höfðu samráði við utanríkismálanefnd Alþingis.

3. gr.

6. gr. laganna orðast svo:

Forstöðumenn sendiskrifstofa eru sendiherrar og sendifulltrúar. Ráðherra getur veitt forstöðumanni sendiskrifstofu sendiherranafnbót, meðan hann gegnir því starfi, sé hann eigi skipaður sendiherra, sbr. 3. mgr. 9. gr.

4. gr.

9. gr. laganna orðast svo:

Ráðherra skipar embættismenn í 1. og 2. flokki 1. mgr. 8. gr. til fimm ára í senn. Embættismenn í 1. flokki eru skipaðir í utanríkisþjónustuna án staðarákvörðunar og lúta flutnings-skyldu skv. 10. gr. Við skipun í embætti skal miða við að þeir verði hverju sinni ekki fleiri en fjöldi sendiskrifstofa að fimmtungi viðbættum. Auk þess að fullnægja almennum hæfisskilyrðum samkvæmt lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins skulu embættismenn í 1. flokki hafa lokið háskólaprófi og hafa víðtæka reynslu af alþjóða- og utanríkismálum.

Ráðherra getur að auki skipað sendiherra tímabundið til allt að fimm ára til að veita tiltekinni sendiskrifstofu forstöðu eða gegna hlutverki sérstaks erindreka. Ráðherra skilgreinir hlutverk og valdsvið sendiherra samkvæmt þessari málsgrein í erindisbréfi og hann verður ekki fluttur í annað embætti. Að lokinni skipun samkvæmt þessari málsgrein fellur hún niður án mögulegrar framlengingar. Hlutfall sendiherra samkvæmt þessari málsgrein má á skipunardegi ekki vera hærra en fimmtungur af heildarfjölda skipaðra embættismanna í 1. flokki skv. 1. mgr.

Auk þessa getur ráðherra sett sendifulltrúa tímabundið í embætti sendiherra meðan hann gegnir starfi forstöðumanns sendiskrifstofu, sbr. 2. málsli. 6. gr. Við lok þess starfstíma tekur hann að nýju við starfi sendifulltrúa í utanríkisþjónustunni í samræmi við fyrri skipun eða ráðningu. Að öðru leyti og á meðan á setningu stendur fer um réttindi og skyldur hans eftir viðeigandi ákvæðum II. kafla laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996. Hlutfall þeirra sem gegna sendiherraembætti samkvæmt þessari málsgrein má ekki vera hærra en fimmtungur af heildarfjölda skipaðra embættismanna í 1. flokki skv. 1. mgr.

Heimilt er að skipa kjöræðismenn ótímabundið.

Starfsmenn utanríkisþjónustunnar, sem ekki eru embættismenn, eru ráðnir til starfa í samræmi við almennar reglur.

5. gr.

Við 10. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Heimilt er að flytja ráðinn sendifulltrúa í embætti skrifstofustjóra um tiltekinn tíma samkvæmt ákvörðun ráðherra án undangenginnar auglýsingar en þó eigi lengur en í fimm ár. Um réttindi hans og skyldur fer þá eftir reglum II. hluta laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, er gilda um þá sem settir eru í embætti.

6. gr.

Í stað orðanna „embættismenn í 1. flokki 8. gr.“ í síðari málslið 2. mgr. 14. gr. laganna kemur: sendiherra skv. 2. og 3. mgr. 9. gr. og skrifstofustjóra skv. 2. mgr. 10. gr.

7. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Ákvæði til bráðabirgða

Með gildistöku laga þessara er ekki raskað stöðu þeirra sem þegar hafa verið skipaðir eða settir í embætti í utanríkisþjónustunni. Frá gildistöku laganna skal ekki skipa í embætti þau sem 1. mgr. 9. gr. tekur til fyrir en þeim fjölda er náð sem þar er kveðið á um að gegni embættunum.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í utanríkisráðuneytinu. Samning þess er þáttur í yfirstandandi stefnumótunarvinnu hjá ráðuneytinu sem hófst þegar núverandi utanríkisráðherra tók við embætti. Frumvarpið tekur mið af tillögum í skýrslu sem ber heitið *Utanríkisþjónusta til framtíðar: Hagsmunagæsla í síbreytilegum heimi*. Skýrslan kom út 1. september 2017 og er afrakstur sex mánaða vinnu sérstaks stýrihóps sem utanríkisráðherra skipaði vorið 2017. Markmið þeirrar vinnu var að gera tillögur um hvernig utanríkisþjónustan gæti orðið „skilvirkari með tilfærslu mannauðs og fjármuna innan núverandi ramma“. Skýrslan var kynnt í utanríkismálanefnd sama dag og hún kom út. Þar er að finna ábendingar og tillögur sem settar eru fram í 151 lið. Meðal þess sem lagt var til í skýrslunni var að endurskoða lög um utanríkisþjónustuna, nr. 39/1971, meðal annars til samræmingar við síðari lagasetningu (tillaga nr. 87). Þá er í kafla 5.5 fjallað um starfsmannamál utanríkisþjónustunnar og lagðar fram tillögur sem miða að því að auka þekkingu, sérhæfni og sveigjanleika starfsmanna hennar.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Frumvarpið á rætur að rekja til þeirra ábendinga og tillagna sem að framan greinir. Jafnframt er ástæða til þess að taka reglulega til skoðunar hvort lagaleg umgjörð utan um opinberan rekstur stuðli að því að unnið sé eins og best verður á kosið að þeim markmiðum og verkefnum sem í honum felst. Að því leyti sem það er lögbundið skipta reglur um stöðu starfsmanna og möguleika þeirra til starfsþróunar innan hennar miklu.

Gildandi lög um utanríkisþjónustuna eru að stofni til frá 1971, sbr. lög nr. 39/1971. Síðan þá hefur almennum reglum um réttarstöðu og störf ríkisstarfsmanna verið breytt í veigamiklum atriðum með lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, og fyllri reglur settar um starfsemi Stjórnarráðsins en áður giltu, sbr. lög um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011. Ákvæðum laga nr. 39/1971 er lutu að stöðu starfsmanna utanríkisþjónustunnar var breytt í kjölfar gildistöku laga nr. 70/1996, sbr. lög nr. 83/1997. Sérstaða utanríkisþjónustunnar í þessu samhengi er þó nokkur, m.a. vegna þess að stærsti hluti starfseminnar fer fram á sendiskrifstofum víða um heim og starfsmenn hennar lúta flutningsskyldu milli þeirra og til og frá ráðuneytinu hér á landi. Við setningu reglna um starfsmenn utanríkisþjónustunnar verður einnig að hafa í huga alþjóðasamninga um stjórnmalasamband, sbr. lög nr. 16/1971, og um ræðissamband, sbr. lög nr. 4/1978, eins og gert var við setningu laganna 1971.

Reynslan hefur sýnt að ástæða er til þess að ganga að sumu leyti skrefinu lengra en nú er gert í þá átt að samræma reglur um starfsmenn utanríkisþjónustunnar þeim reglum sem almennt gilda um ríkisstarfsmenn. Að öðru leyti kallar sérstaða utanríkisþjónustunnar á að lagareglum um hana sé hagað á annan veg en almennar reglur kveða á um. Frumvarpið miðar að því að finna ákjósanlegt jafnvægi í þessu efni þannig að skapa megi farsæla umgjörð utan um mannauð utanríkisþjónustunnar. Þeirri umgjörð er ætlað að laða hæft starfsfólk að utanríkisþjónustunni sem fái þar eðlilegan framgang og að sérþekking og kunnátta þess nýtist sem best.

3. Meginefni frumvarpsins.

Hlutverk utanríkisþjónustunnar er margþætt. Það lýtur einkum að alþjóðlegu samstarfi Íslands við önnur ríki, tvíhliða milliríkjasamskiptum, öryggis- og varnarmálum, þróunarsamvinnu, utanríkisviðskiptum, þ.m.t. fríverslun og framkvæmd EES-samningsins, og samskiptum á sviði menningarmála. Þá annast utanríkisþjónustan, í umboði forseta Íslands, samningagerð við önnur ríki og veitir svokallaða borgaraþjónustu sem felst í vernd og aðstoð við íslenska ríkisborgara gagnvart erlendum stjórnvöldum. Verkefni utanríkisþjónustunnar eru því að sumu leyti reglubundin og í föstum skorðum en á öðrum sviðum eru þau sértæk og tíma-bundin sem helgast af breytilegum áherslum bæði innanlands og í alþjóðasamfélaginu. Þessi einkenni utanríkisþjónustunnar, og sérregla um flutningsskyldu starfsmanna, leiða til endurtekinna starfsskipta starfsmanna innan hennar.

Í lögum nr. 39/1971 er að finna reglu sem skipar starfsmönnum utanríkisþjónustunnar heima og erlendis í fimm flokka, sbr. 8. gr. laganna. Taka starfsheiti sem þar er að finna og hugtakanotkun m.a. mið af fyrrgreindum alþjóðasamningum um stjórnmalasamband og ræðissamband sem og lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011.

Í 1. flokk falla ráðuneytisstjóri og sendiherrar. Þessir æðstu starfsmenn utanríkisþjónustunnar eru embættismenn skv. 22. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, og um þá gilda reglur II. hluta laganna að því marki sem ekki er vikið frá þeim í lögum nr. 39/1971.

Í 2. flokk falla skrifstofustjórar, sendifulltrúar og aðalræðismenn. Skrifstofustjórar í Stjórnarráðinu eru embættismenn en ekki sendifulltrúar eða aðalræðismenn. Þeir síðarnefndu falla því í flokk almennra ríkisstarfsmanna sem III. hluti laga nr. 70/1996 tekur til.

Í 3. flokki eru deildarstjórar, sendiráðunautar og ræðismenn. Deildarstjórar og sendiráðunautar eru almennir ríkisstarfsmenn sem falla undir III. hluta laga nr. 70/1996. Ræðismenn geta komið úr röðum fastra starfsmanna utanríkisþjónustunnar, sbr. 7. gr. laga nr. 39/1971. Almennt eru þeir þó kjörræðismenn sem ekki eru ríkisstarfsmenn í skilningi laga nr. 70/1996.

Í 4. flokki eru fulltrúar A-flokks, sendiráðsritarar og vararæðismenn. Í dag eru engir ráðnir sérstaklega í starf fulltrúa A-flokks heldur starfa stjórnarráðsfulltrúar, sendiráðsfulltrúar, viðskiptafulltrúar og menningarfulltrúar í ráðuneytinu og á sendiskrifstofum. Þeir ásamt sendiráðsriturum eru almennir ríkisstarfsmenn samkvæmt lögum nr. 70/1996. Vararæðismenn eru almennt ekki ríkisstarfsmenn í skilningi þeirra laga.

Í 5. flokki eru fulltrúar B-flokks og aðstoðarmenn. Vísað er til þess sem að framan greinir um starfsmenn í 4. flokki en fulltrúar og aðstoðarmenn eru jafnan almennir ríkisstarfsmenn er falla undir III. hluta laga nr. 70/1996.

Að svo stöddu þykir ekki ástæða til að leggja til breytingar á þessari flokkun starfsmanna utanríkisþjónustunnar þótt hún sé komin til ára sinna. Auk þeirra sem falla innan þessara flokka starfa sérfræðingar, skjalaverðir, bókarar, ritarar, þýðendur, bifreiðastjórar o.fl. í utanríkisþjónustunni, sbr. 2. mgr. 8. gr. laga nr. 39/1971.

Samkvæmt 10. gr. laga nr. 39/1971 gildir sú meginregla að starfsmönnum utanríkisþjónustunnar ber að starfa annað hvort erlendis eða í ráðuneytinu samkvæmt ákvörðun ráðherra. Þar kemur enn fremur fram að ekki þurfi að skipa embættismann að nýju í embætti sem þannig er „fluttur milli staða eða starfa innan sama flokks skv. 8. gr.“. Við slíkan flutning framlengist skipunartími viðkomandi embættismanns til fimm ára í senn. Þar sem flutningsskyldir embættismenn þurfa að sæta slíkum flutningi jafnan á fjögurra til fimm ára fresti kemur nær aldrei til þess að ráðherra sé í þeirri aðstöðu að ákveða hvort efni sé til þess að auglýsa embætti, sbr. 2. mgr. 23. gr. laga nr. 70/1996. Þegar fimm ára skipunartími embættismanna varð meginreglan þótti með hliðsjón af því raski sem fylgir reglulegum flutningum rétt að hafa þennan hátt á gagnvart flutningsskyldum embættismönnum utanríkisþjónustunnar. Ekki er ástæða til að gera breytingar á þessari skipan.

Stjórnendur í utanríkisþjónustunni eru að stórum hluta úr hópi sendiherra. Þeir veita sendiráðum forstöðu auk þess að gegna stjórnunarstörfum í ráðuneytinu og vinna að ýmsum sérverkefnum. Algengast er að þeir sem gegna þessum embættum hafi helgað sig störfum í utanríkisþjónustunni og öðlast framgang í starfi uns þeir hafa orðið sendiherrar. Þó hefur einnig tíðkast í nokkrum mæli að skipa sendiherra sem eru ekki úr röðum starfsmanna utanríkisþjónustunnar. Hafa þeir í störfum sínum á öðrum vettvangi, svo sem stjórnámálum og viðskiptum, byggt upp þekkingu og tengsl á sviði alþjóðamála sem gagnast í hagsmunagæslu fyrir Ísland.

Þetta fyrirkomulag hefur að mörgu leyti gefist vel. Þó verður ekki fram hjá því litið að þessi framkvæmd, og sú tilhögun að auglýsa ekki sendiherraembætti laus til umsóknar í skjóli undanþágu gildandi laga, sbr. 2. mgr. 14. gr. laga nr. 39/1971, hefur leitt til þess að sendiherrum hefur fjölgað nokkuð á síðustu áratugum. Er nú svo komið að 37 manns gegna þessum æðstu embættum innan utanríkisþjónustunnar. Þessi fjöldi hindrar óneitanlega möguleika yngri starfsmanna hennar til framgangs í starfi auk þess sem hann leiðir til þess að erfitt er að sækja sérstaka reynslu og þekkingu út fyrir raðir núverandi starfsmanna. Þá ber að líta til þess

að sú regla sem undanþiggur ráðherra skyldu til að auglýsa sendiherraembætti hefur sætt gagnrýni og samrýmist illa þeim jafnræðissjónarmiðum sem liggja m.a. til grundvallar almennri auglýsingaskyldu lausra starfa hjá ríkinu, sbr. 7. gr. laga nr. 70/1996.

Í þessu ljósi er æskilegt að gera eftirfarandi breytingar á lögum nr. 39/1971:

Í fyrsta lagi að mæla almennt fyrir um skyldu til að auglýsa laus embætti í 1. flokki 1. mgr. 8. gr. laga nr. 39/1971 í samræmi við almenna reglu 7. gr. laga nr. 70/1996. Samkvæmt því yrði almennt við það miðað að framvegis taki enginn við starfi sem embættismaður í utanríkisþjónustunni án auglýsingar og hæfnismats. Kveðið verði á um fjölda þeirra sem gegna embættum á þessum grunni og settar reglur um almenn hæfisskilyrði þeirra þar sem krafist er háskólamenntunar og reynslu í alþjóða- og utanríkismálum. Með þessu yrði sköpuð umgjörð utan um embætti fagsendiherra sem ætla má að kæmu einkum úr röðum starfsmanna utanríkisþjónustunnar.

Í öðru lagi að heimila ráðherra að skipa einstakling tímabundið í embætti sendiherra til að veita sendiskrifstofu forstöðu eða að gegna hlutverki sérstaks erindreka án þess að starfið yrði auglýst. Með því gæfist áfram kostur á því að utanríkisþjónustan fengið notið krafta einstaklinga sem hafa aflað sér gagnlegrar þekkingar, reynslu og tengsla á öðrum vettvangi eins og í stjórnámálum, atvinnulífinu eða á öðrum sviðum.

Í þriðja lagi að gera sendifulltrúum kleift að gegna embætti sendiherra tímabundið meðan þeir veita sendiskrifstofu forstöðu án þess að auglýsa þurfi embættið laust til umsóknar. Það stuðlar að eðlilegri starfsþróun innan utanríkisþjónustunnar. Þá verði með sömu rökum heimilað að flytja ráðna sendifulltrúa í embætti skrifstofustjóra þegar þeir eru kallaðir til starfa heima í ráðuneytinu, eins og áður gildi þegar þeir voru embættismenn skv. 22. gr. laga nr. 70/1996, og enn á við um þá sem skipaðir voru sendifulltrúar fyrir gildistöku laga nr. 130/2016. Hið sama á við um sendiherra og áður.

Í fjórða lagi að setja skorður við fjölda þeirra sem gegna tímabundnu sendiherraembætti. Með því yrði tryggt að þorri sendiherra væru fagsendiherrar sem skipaðir yrðu í samræmi við almennar reglur að undangenginni auglýsingu og umsóknarferli þar sem áhersla væri lögð á reynslu og þekkingu á alþjóða- og utanríkismálum.

Í fimmta lagi að setja reglur sem miða að því að skýra uppbyggingu utanríkisþjónustunnar í ráðuneyti og sendiskrifstofur. Í gildandi lögum er hugtakið sendiskrifstofa ekki notað en um yfirhugtak er að ræða sem tekur til sendiráða, fastanefnda hjá alþjóðastofnunum og aðalræðis- skrifstofur með útsendum starfsmönnum utanríkisþjónustunnar.

Í sjötta lagi að kveða á um réttarstöðu þeirra sem voru skipaðir eða settir í embætti fyrir gildistöku laganna, verði frumvarpið samþykkt, þannig að réttlætis og sanngirni sé gætt og tillit tekið til sjónarmiða um að forðast beri afturvirk áhrif lagabreytinga.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Ekki er vikið að réttarstöðu ríkisstarfsmanna í stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, að öðru leyti en því sem segir um embættismenn í 20. gr. hennar. Í ákvæðinu er m.a. kveðið á um að það sé hæfisskilyrði til þess að fá skipun í embætti að maður hafi íslenskan ríkisborgararétt. Þá er þar einnig mælt fyrir um að heimilt sé að víkja embættismanni úr embætti og flytja hann milli embætta. Samkvæmt efni sínu taka þessar reglur til embættismanna sem eru skipaðir af forseta Lýðveldisins. Þó er gengið út frá því að sömu reglur gildi um aðra embættismenn með lögjöfnun. Í engu er vikið að skipunartíma í embætti í stjórnarskrá eða með hvaða hætti haga beri undirbúningi skipunar. Almenna löggjafanum eru því ekki settar skorður af stjórnarskrá í því efni. Þá veitir 5. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar löggjafanum heimild til þess að undanskilja ákveðna embættismannaflokka frá öðrum málsgreinum 20. gr.

Því má með lögum reisa skorður við flutningi sendiherra, sem skipaðir eru til að gegna tímabundið hlutverki sérstakra erindreka eða til að veita sendiskrifstofu forstöðu, í önnur embætti eins og lagt er til í frumvarpinu. Efni frumvarpsins kallar að öðru leyti ekki á umfjöllun um það hvort það samrýmist stjórnarskrá.

Eins og áður er getið taka ákveðin atriði í gildandi lögum nr. 39/1971, einkum starfsheiti, mið af alþjóðasamningum um stjórnmalasamband og ræðissamband sem hafa lagagildi hér á landi, sbr. lög um aðild Íslands að alþjóðasamningi um stjórnmalasamband, nr. 16/1971, og lög um aðild að alþjóðasamningi um ræðissamband, nr. 4/1978. Samningarnir snúa að formgerð samskipta milli ríkja í gegnum sendiráð og ræðisstofnanir sendiríkis í móttökuríki. Samkvæmt Vínarsamningi um stjórnmalasamband, sbr. lög nr. 16/1971, eru sendiráð grundvallareiningar slíkra samskipta. Þar er meðal annars fjallað um forstöðumenn sendiráða, sem þurfa samþykki (agrément) móttökuríkis, og stigskiptingu þeirra og metorðaröð. Geta þeir ýmist verið: a) sendiherrar sem hafa ambassador, nuncio eða annað samsvarandi stig og hafa umboð gagnvart þjóðhöfðingja, b) sendiherrar sem hafa envoy minister- eða internuncio-stig og hafa umboð gagnvart þjóðhöfðingja, eða c) sendifulltrúar (chargé d'affaires) sem hafa umboð gagnvart utanríkisráðherra.

Þó að í samningnum séu settar reglur um formleg samskipti ríkja kemur það ekki í veg fyrir að aðildarríki hans setji sér reglur um innri uppbyggingu utanríkisþjónustunnar sem kunna að víkja að einhverju leyti frá hugtakanotkun samningsins. Það er að hluta gert í 6. gr. gildandi laga nr. 39/1971 með því að heimila að veita fastafulltrúum hjá alþjóðastofnunum sendiherranafbót meðan þeir gegna því starfi séu þeir ekki þegar skipaðir sendiherrar. Þannig er ekki nauðsynlegt að sendiherra sé jafnframt forstöðumaður sendiráðs gagnvart móttökuríki. Segja má að frumvarpið byggi á sömu forsendu þar sem það miðar að því að gera sendifulltrúa, sem er forstöðumaður sendiskrifstofu, einnig kleift að hljóta sendiherranafbót meðan hann gegnir þeim starfa, óháð því hvort um sendiráð er að ræða, auk þeirra sem kunna að verða skipaðir sérstakir erindrekar tímabundið.

Frumvarpið kallar að öðru leyti ekki á að fjallað sé um hvort það samrýmist alþjóðlegum skuldbindingum.

5. Samráð.

Frumvarpið er samið í utanríkisráðuneytinu og snýr að innri starfsemi utanríkisþjónustunnar. Efnisatriði þess voru kynnt á almennum fundi með starfsmönnum utanríkisþjónustunnar. Á honum og í kjölfar hans komu fram gagnlegar ábendingar. Við samningu frumvarpsins var haft samráð við forsætisráðuneytið og kjara- og mannauðssýslu ríkisins innan fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Frumvarpið var birt í samráðsgátt stjórnvalda 2. mars (mál S-59/2020). Tvær umsagnir bárust. Fyrri umsögnin var frá hagsmunaráði starfsfólks utanríkisþjónustunnar og beindist að 4. og 5. gr. frumvarpsins. Athugasemdir varðandi 4. gr. beindust einkum að þremur meginatriðum. Í fyrsta lagi lögbundnum hæfiskröfum fyrir sendiherrastöður sem yrði skylt að auglýsa. Í öðru lagi var dregin í efa þörf á tímabundinni skipun sendiherra, lagt til að embættum sem heimilt væri að skipa tímabundið yrði fækkað, auk þess sem skilgreina mætti hæfiskröfur til þess hóps skýrar í lagatexta. Í þriðja lagi var talið jákvætt að auka sveigjanleika við að sendifulltrúar gætu gegnt stjórnendastöðum en lagst gegn fjöldatakmarkun varðandi setningu sendiherra úr hópi sendifulltrúa.

Síðari umsögnin var frá starfandi sendiherra og var þar fundið að umfjöllun í athugasemdum um fyrirkomulag á skipan sendiherra, að slíkum stöðum þyrfti að fækka og með breyttu kerfi yrði skipan sendiherra flóknari og ógagnsærri, samhliða því að tímabundnir titlar yrðu

algengari sem ynni gegn stöðugleika og festu. Jafnframt var hvatt til að frumvarpið yrði dregið til baka og fremur farið í heildarendurskoðun laganna.

Varðandi athugasemdir hagsmunaráðs höfðu sjónarmið starfsmanna komið fram á fundum og í ábendingum í aðdraganda að framlagningu frumvarpsins og birtingu í samráðsgátt og tekið hafði verið mið af athugasemdum í því ferli. Hvað varðar fyrsta atriðið er ekki talin ástæða til að lögbinda frekari hæfiskröfur heldur verði í auglýsingu settar fram þær kröfur sem gerðar eru hverju sinni. Framgangskröfur til sendifulltrúa innan utanríkisþjónustunnar væru þar eðlilegt grunnviðmið. Hámarksfjöldi sendiherra sem skipaðir eru tímabundið er talinn vera hæfilegur og ekki ástæða til að hreyfa við þeim viðmiðum í frumvarpinu. Eðlilegt þykir einnig að ákveðin takmörk séu á að nýtt sé heimild til að setja sendifulltrúa tímabundið í stöður sendiherra enda á slík setning að vera til að auka sveigjanleika hverju sinni en ekki verða til þess að sendiherrastöður verði ekki auglýstar og í þær skipað. Slíkt er mikilvægt til að skapa þá festu og framgang sem eðlilegt er.

Varðandi athugasemdir starfandi sendiherra má vísa að mestu til umfjöllunar um sjónarmið og athugasemdir hagsmunaráðs. Ekki voru talin efni til þess að ráðast í heildarendurskoðun að svo stöddu og eru því þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu til þess ætlaðar að auka sveigjanleika, koma til móts við breyttar þarfir utanríkisþjónustunnar og mæta breytingu á embættismannakerfi ríkisins.

6. Mat á áhrifum.

Verði frumvarpið að lögum yrðu ákveðnar breytingar á skipulagi starfsmannamála utanríkisþjónustunnar, einkum er lýtur að starfsþróun innan hennar. Í dag er algengast að starfsmenn séu ráðnir til starfa í utanríkisþjónustuna, oft tiltölulega snemma á starfsferlinum, að undangenginni auglýsingu í samræmi við almennar reglur, og vinni sig því næst upp innan hennar á grundvelli heimilda ráðuneytisstjóra og ráðherra til að flytja starfsmenn til. Í frumvarpinu er stefnt að því að auglýsa almennt einnig laus sendiherraembætti sem fram til þessa hafa ekki verið auglýst. Þannig yrði almennt tryggt að enginn yrði skipaður embættismaður í utanríkisþjónustunni nema að undangengnu mati á starfshæfni í kjölfar auglýsingar í samræmi við 1. mgr. 7. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996. Er það í samræmi við almennar reglur um starfsþróun innan stjórnvíslu ríkisins.

Frá þessu er vikið á þrjá vegu í frumvarpinu. Í fyrsta lagi yrði heimilað að skipa sendiherra tímabundið til allt að fimm ára án auglýsingar til að veita tiltekinni sendiskrifstofu forstöðu eða gegna hlutverki sérstaks erindreka. Í öðru lagi yrði veitt heimild til þess að setja sendifulltrúa, sem gegnir starfi forstöðumanns sendiskrifstofu, tímabundið sendiherra meðan hann gegnir því starfi. Jafnvel þótt þessar heimildir yrðu nýttar í einhverjum mæli yrðu áhrifin innan utanríkisþjónustunnar takmörkuð þar sem fjöldi sendiherra í hvorum flokki mætti ekki vera meira en fimmtungur af heildarfjölda skipaðra embættismanna í 1. flokki skv. 1. mgr. 8. gr. laganna. Í þriðja lagi er stefnt að því að heimila að fela ráðnum sendifulltrúa að gegna embætti skrifstofustjóra tímabundið í ráðuneytinu á grundvelli tilflutnings. Áhrifin af þessari breytingu yrðu takmörkuð að því leyti að slík heimild er þegar til staðar um alla sendifulltrúa sem skipaðir voru í embætti fyrir 1. júlí 2017 þegar lög nr. 130/2016 tóku gildi.

Rétt er að taka fram að með frumvarpinu er ekki stefnt að því að takmarka heimild utanríkisráðherra skv. 10. gr. laga nr. 39/1971 til að ákveða starfsstöð einstakra starfsmanna utanríkisþjónustunnar eða heimild hans skv. 36. gr. laga nr. 70/1996 til að flytja embættismenn úr einu embætti í annað án auglýsingar, sbr. 2. másl. 1. mgr. 7. gr. sömu laga. Eins og áður mun ráðherra því vera kleift að ákveða hvort embætti sendiherra og eftir atvikum ráðuneytisstjóra

skuli ráðstafað innan utanríkisþjónustunnar meðal embættismanna, sem þegar gegna þar störfum í samræmi við almennar stjórnunarheimildir, eða auglýst áður en í þau er skipað.

Áhrif þess á útgjöld ríkissjóðs, verði frumvarpið að lögum, markast alfarið af því svigrúmi sem fjárlög veita hverju sinni. Samþykkt frumvarpsins fæli því ekki í sér samþykki fyrir fjölgun starfsmanna utanríkisþjónustunnar. Fjölgun ætti sér væntanlega ekki stað nema fjárveitingar til utanríkisráðuneytisins yrðu auknar. Breytingarnar takmarka heldur ekki almennar heimildir ráðherra til að mæta kröfum um aukna hagræðingu, sbr. einkum 34. gr. laga nr. 70/1996. Áhrif samþykktar frumvarpsins á útgjöld ríkissjóðs ættu því út af fyrir sig að vera óveruleg.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í gildandi lögum segir í 2. gr. að utanríkisþjónustan greinist í ráðuneyti, sendiráð Íslands, fastanefndir hjá alþjóðastofnunum og ræðisskrifstofur. Sendiráð, fastanefndir hjá alþjóðastofnunum og aðalræðisskrifstofur eru í dag almennt kallaðar sendiskrifstofur. Ísland starfrækir í dag 26 sendiskrifstofur af þeim toga í 21 ríki. Eðlilegt er að löggjöfin endurspegli breytta hugtakanotkun að þessu leyti. Að öðru leyti þarfnast greinin ekki skýringa.

Um 2. gr.

Hér er lögð til breyting á 4. gr. sem tengist þeirri breytingu sem lögð er til að gerð verði á 2. gr. laganna. Hún felur ekki sér efnisbreytingu.

Um 3. gr.

Hér er lagt til að gildandi 6. gr. verði breytt þannig að heimild utanríkisráðherra til að veita forstöðumanni sendiskrifstofu tímabundna sendiherranafnbót verði útvíkkuð þannig að hún nái ekki aðeins til fastanefnda hjá alþjóðastofnunum, eins og nú er, heldur einnig til sendiráða og aðalræðisskrifstofa. Áréttu ber í þessu sambandi að samkvæmt Vínarsamningi um stjórn-málasamband, sbr. lög nr. 16/1971, geta bæði sendiherrar og sendifulltrúar veitt sendiráðum forstöðu.

Um 4. gr.

Hér er lögð til breyting á reglum um skipun embættismanna í utanríkisþjónustuna, sbr. 9. gr. laganna. Greint er á milli embættismanna sem sæta flutningsskyldu skv. 10. gr. laga nr. 39/1971 og annarra embættismanna sem þar starfa.

Í greininni eru settar almennar reglur um skipun í embætti í utanríkisþjónustunni sem tilheyrir 1. og 2. flokki 1. mgr. 8. gr. laga nr. 39/1971, þ.e. embætti ráðuneytisstjóra og sendiherra (1. flokkur) og skrifstofustjóra (2. flokkur). Áfram er miðað við að þeir séu skipaðir í embætti til fimm ára í senn í samræmi við meginreglu 23. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996. Mælt er sérstaklega fyrir um hámarksfjölda embættismanna í 1. flokki, sem tekur mið af fjölda sendiskrifstofa hverju sinni, en jafnan gegnir skipaður sendiherra embætti ráðuneytisstjóra með flutningi, sbr. 10. gr. laganna eða eftir atvikum 36. gr. laga nr. 70/1996. Eins og lagt er til í 6. gr. frumvarpsins er við það miðað að embætti verði jafnan auglýst í samræmi við almennar reglur áður en nýr einstaklingur er skipaður til að gegna því. Þá eru gerðar sérstakar hæfiskröfur til embættismanna í fyrsta flokki en þeir skulu hafa lokið háskólaprófi og hafa víðtæka reynslu af alþjóða- og utanríkismálum. Þannig er lagður grundvöllur að skipun fagsendiherra sem er ætlað að mynda kjölfestuna í utanríkisþjónustunni með líkum hætti og í þeim löndum sem við berum okkur helst saman við. Oft er

sendiherrum einnig falið að gegna embætti skrifstofustjóra í ráðuneytinu. Það er þó ekki algilt og heimilt er að skipa skrifstofustjóra án flutningsskyldu. Um þá gilda almennar reglur um skipun embættismanna.

Með 2. mgr. er lagt til að heimilt verði að víkja frá framangreindri reglu í 1. mgr. á þann veg að skipa megi sendiherra tímabundið til að veita tiltekinni sendiskrifstofu forstöðu eða gegna hlutverki sérstaks erindreka. Kemur það í hlut ráðherra að ákveða lengd skipunartímans en hann getur lengst orðið fimm ár. Hlutverk og valdsvið þess sem skipaður yrði á þessum grundvelli yrði afmarkað af ráðherra með sérstöku erindisbréfi sem skylt væri að gefa út við skipunina. Þá er sérstaklega mælt fyrir um að ekki sé unnt að flytja viðkomandi í annað embætti auk þess sem loku er skotið fyrir að framlengja skipun sendiherra á þessum grundvelli. Enn fremur eru hér reistar skorður við fjölda þeirra sem unnt er að skipa sendiherra samkvæmt málsgreininni. Við það er miðað að þeir verði ekki fleiri en sem nemur fimmtungi af heildarfjölda skipaðra embættismanna í 1. flokki skv. 1. mgr., þ.e. ráðuneytisstjóra og fagsendiherra, þegar skipun viðkomandi á sér stað. Að þessu marki yrði ráðherra áfram heimilt að leita út fyrir raðir fastra starfsmanna utanríkisþjónustunnar eftir sendiherrum sem hafa aflað sér sérþekkingar, reynslu og tengsla á öðrum vettvangi, svo sem í stjórnámálum eða í atvinnulífinu, til að annast afmörkuð verkefni í þágu hagsmuna Íslands á alþjóðavettvangi. Með þessu móti verður þeirri heimild, sem nú er ótakmörkuð, settar málefnalegar skorður.

Með 3. mgr. er í raun áréttuð sú tillaga sem gerð er í 3. gr. að veita megi sendifulltrúum sem þegar starfa í utanríkisþjónustunni sendiherranafbót tímabundið meðan þeir veita sendiskrifstofu forstöðu. Hér er nánar kveðið á um að það verði gert með setningu viðkomandi í embætti. Með málsgreininni er þó vikið frá ákvæði 24. gr. laga nr. 70/1996 varðandi tilefni og tímalengd setningar í embætti. Tilefnið er hvorki að skipaður embættismaður hafi forfallast né að viðkomandi sé settur til reynslu áður en hann er skipaður í embættið heldur að viðfangsefni starfsins gefi tilefni til þess að sendifulltrúi hljóti sendiherranafbót. Þá mundi tímalengd setningar viðkomandi ráðast af því hversu lengi hann færi með forstöðu sendiskrifstofu. Með sama hætti og á við um sendiherra skv. 2. mgr. eru settar skorður við fjölda þeirra sem gegna sendiherraembættum á þessum grunni.

Ákvæði 5. mgr. felur í sér óbreytta reglu frá gildandi 2. másl. 9. gr. laganna.

Ákvæði 6. mgr. er efnislega sama regla og er í 3. másl. 9. gr. laganna.

Um 5. gr.

Hér er lagt til að nýrri málsgrein verði bætt við 10. gr. sem heimilar að fela ráðnum sendifulltrúum að gegna embætti skrifstofustjóra við utanríkisráðuneytið með flutningi hliðstæðum þeim sem mælt er fyrir um í 36. gr. laga nr. 70/1996. Unnt er að flytja sendiherra og þá sendifulltrúa sem skipaðir voru í embætti fyrir 1. júlí 2017, er lög nr. 130/2016 tóku gildi, sbr. 7. mgr. ákvæðis til bráðabirgða í lögum nr. 70/1996, í embætti skrifstofustjóra. Frá og með gildistöku þeirra laga eru sendifulltrúar ekki embættismenn heldur ráðnir til starfa sem almennir ríkisstarfsmenn. Hvorki lög nr. 70/1996 né lög nr. 115/2011 heimila að flytja ríkisstarfsmann, sem ekki er embættismaður, í embætti. Þegar fram líða stundir mun það takmarka svigrúm til hagkvæmrar nýtingar á mannauði utanríkisþjónustunnar ef ekki er unnt að fela ráðnum sendifulltrúum að taka við skrifstofustjórastarfi í ráðuneytinu til jafns við sendiherra og skipaða sendifulltrúa, eins og áður var. Eins og endranær mun það hins vegar ráðast af atvikum, þar á meðal verkefnum viðkomandi skrifstofu, hvort ástæða þyki til þess að fela sendiherra eða sendifulltrúa að gegna skrifstofustjórastarfi þegar það losnar eða hvort það skuli auglýst laust til umsóknar. Í ákvæðinu er sérstaklega kveðið á um að almennar reglur í lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, sem gilda um stöðu þess sem settur er í

embætti, eigi við um ráðna sendifulltrúa sem fluttir eru í embætti skrifstofustjóra. Þó er vikið frá tímamarki setningar skv. 24. gr. þeirra laga á þann veg að viðkomandi getur gegnt skrifstofustjóraembættinu í allt að fimm ár.

Um 6. gr.

Í gildandi 2. mgr. 14. gr. er kveðið á um að lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, skuli gilda um starfsmenn utanríkisþjónustunnar eftir því sem við á. Frá því er vikið í niðurlagi 2. mgr. 14. gr. á þann hátt að ekki þarf að auglýsa laus embætti til umsóknar í 1. flokki 8. gr., þ.e. embætti ráðuneytisstjóra og sendiherra. Þessi undanþága, sem kom inn í lög in við gildistöku laga nr. 70/1996, sbr. lög nr. 83/1997, fól í sér töluverða þrengingu frá því sem áður gildi skv. 4. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Náði sú undanþága frá auglýsingaskyldu til allra starfsmanna utanríkisþjónustunnar.

Með tillögu sem hér er gerð er stefnt að því að þrengja enn frekar þá undanþágu frá auglýsingaskyldu 7. gr. laga nr. 70/1996 sem gerð er í lögum um utanríkisþjónustu Íslands. Verði frumvarpið að lögum mun hún aðeins ná til þeirra sem verða skipaðir eða settir tímabundið sendiherrar á grundvelli 2. eða 3. mgr. 9. gr., sbr. 4. gr. frumvarpsins. Auk þess er mælt fyrir um að ekki þurfi að auglýsa embætti skrifstofustjóra ef rétt þykir að nýta starfskrafta ráðinna sendifulltrúa til að gegna skrifstofustjórarstarfi á grundvelli heimildar 2. mgr. 10. gr., sbr. 5. gr. frumvarpsins. Almenn flutningsheimild 10. gr. laga nr. 39/1971 og eftir atvikum 36. gr. laga nr. 70/1996 gildir um sendiherra og þá sendifulltrúa sem skipaðir voru í starfið fyrir 1. júlí 2017, sbr. 7. mgr. ákvæðis til bráðabirgða í lögum nr. 70/1996. Því er þegar fyrir hendi heimild til að fela þeim að gegna embætti skrifstofustjóra án auglýsingar, sbr. 2. másl. 1. mgr. 7. gr. laga nr. 70/1996.

Samkvæmt gildandi reglum eru sendiherrar skipaðir í embætti án staðarákvörðunar skv. 9. gr. laga nr. 39/1971 en sæta flutningi á starfsstöð erlendis eða í ráðuneytinu, þar á meðal í starf ráðuneytisstjóra eða skrifstofustjóra, samkvæmt ákvörðun ráðherra, sbr. 10. gr. laganna. Við slíkan flutning er ekkert embætti laust í skilningi 7. gr. laga nr. 70/1996 og því á auglýsingaskylda ákvæðisins ekki við. Verði frumvarpið að lögum yrði sú breyting að auglýsa bæri embætti fagsendiherra laus til umsóknar ef til stæði að fjölga þeim sem gegna embættunum eða skipa í stað þeirra sem koma til með að hverfa frá störfum. Er það sama regla og gildir annars staðar í Stjórnarráði Íslands og almennt hjá stjórnsýslu ríkisins. Einu undantekningarnar varðandi sendiherraembættin yrðu þær sem að framan greinir.

Um 7. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

Um ákvæði til bráðabirgða.

Hér er mælt fyrir um að gildistaka laganna eigi ekki að hafa áhrif á stöðu þeirra sem voru skipaðir eða settir í embætti fyrir gildistöku laganna. Hvorki lögfesting á fjölda embættismanna í 1. flokki skv. 1. mgr. 9. gr. né auknar hæfiskröfur raska því réttarstöðu þeirra. Jafnframt er hér kveðið á um að ekki skuli skipa í þessi embætti fyrr en í fyrsta lagi þegar hámarksfjöldi samkvæmt ákvæðinu er náð.