

Helsinki, 8. júní 2020.

Varðar frumvarp til laga um breytingu á lögum um utanríkisþjónustu Íslands, nr. 39/1971, mál 716 – þingskjal 1227.

Undirritaður vill þakka háttvirtri utanríkismálanefnd fyrir að gefa sendiherrum kost á að koma sjónarmiðum á framfæri varðandi ofangreint mál (mál 716).

Rétt er að taka fram að umsagnarbeiðni nefndarinnar til mín virðist hafa misfarist og það var fyrst seint í gærkvöldi að athygli mín var vakin á því að skv. vef Alþingis hefði mér verið send umsagnarbeiðni. Hún var endursend mér í morgun og sá skammi fyrirvari sem nú er kann að hafa áhrif á umsögnina og biðst ég velvirðingar á því.

Þeim sjónarmiðum hefur þegar verið hreyft að það kunni að vera flókin staða fyrir sendiherra, stöðu sinnar vegna, að veita umsögn um frumvarp eigin ráðherra. Hins vegar, þegar háttvirt utanríkismálanefnd óskar eftir umsögn embættismanna, þá er það a.m.k. mitt viðhorf, etv. sem fyrrv. formanns nefndarinnar, að opinberum starfsmönnum beri býsna rík skylda til að veita þinginu umsagnir og upplýsingar þegar eftir því er leitað, telji þeir sig hafa eitthvað til málanna að leggja.

Utanríkisþjónusta er sérhverju fullvalda ríki mikilvæg. Að fullvalda ríki geti á eigin forsendum mótað og framkvæmt sína utanríkisstefnu á grundvelli hagsmuna sinna er jafnan talin ein af forsendum þess að ríki teljist fullvalda. Öflug utanríkisþjónusta, sem getur á hverjum tíma lagað sig að breyttum aðstæðum og viðhorfum, gegnir því lykilhlutverki í að tryggja og gæta hagsmuna Íslands og Íslendinga, tala máli þeirra megin gilda sem stjórnvöld á hverjum tíma vilja koma á framfæri við alþjóðasamfélagið, og rækta tengsl og samstarf við önnur ríki, svæðisbundin samtök og alþjóðastofnanir. Þótt stundum, og kannski oftast, fari lítið fyrir starfsemi utanríkisþjónustunnar í almennri þjóðfélagsumræðu, þá hefur á undanförunum vikum og mánuðum komið berlega í ljós hve þýðingarmiklu starfi utanríkisþjónustan gegnir og hve afkastamikil og kunnáttusöm hún raunverulega er þrátt fyrir að vera fámenn. Er full ástæða til að hafa þetta í huga þegar lagarammi er settur um starfsemi þjónustunnar.

Lögin um utanríkisþjónustu Íslands eru að stofni til frá árinu 1971 og hefur lítið verið breytt síðan þá. Á þeirri hálfu öld sem liðin er hefur alþjóðaumhverfið tekið stakkaskiptum, alþjóðlegt samstarf nær til æ fleiri málavíða og Ísland hefur jafnframt látið æ meira að sér kveða á alþjóðavettvangi, stundum í forystuhlutverki. Rödd Íslands skiptir þannig máli. Mætti því gjarnan huga að því að hefja endurskoðun laganna í heild, m.a. í því augnamiði að undirstrika þau grundvallargildi sem íslensk utanríkisstefna byggir á, ásamt að sjálfsögðu að fjalla um þá umgjörð, innan hvernar utanríkisþjónustan starfar. Fyrirmynd að slíkri vinnu gæti t.d. verið hin þverpólítíska vinna við mótun þjóðaröryggisstefnu fyrir hartnær áratug. Eigi það sjónarmið stuðning nefndarinnar væri hæglega unnt að hvetja til slíkrar vinnu í nefndaráli. Að þessu sinni er þó fyrirbyggjandi frumvarp aðeins um afmarkaða hluti laganna og í greinargerð með frumvarpinu er tekið fram að ekki hafi þótt ástæða til að ráðast í

heildarendurskoðun á þessu stigi, heldur hafi verið talið rétt nú að leggja fram breytingar sem eru „til þess ætlaðar að auka sveigjanleika, koma til móts við breyttar þarfir utanríkisþjónustunnar og mæta breytingu á embættismannakerfi ríkisins.“

Að mínu áliti eru þau meginmarkmið sem lýst eru í greinargerð og koma einnig fram í skýrslunni *Utanríkisþjónusta til framtíðar: Hagsmunagæsla í sibreytilegum heimi* mjög jákvæð og horfa tvímælalaust til bóta, þótt alltaf megi gera betur. Hins vegar er ekki í öllum tilvikum ljóst hvort frumvarpið nær þeim markmiðum sem að er stefnt. Þá má einnig velta því fyrir sér hvort heimildir þær sem frumvarpið boðar kunni jafnvel að vera til staðar í gildandi lögum, en um það munu þó vera skiptar skoðanir. Hvað sem því líður, og einnig þeirri skoðun minni að heildarendurskoðun laganna sé tímabær, tel ég engu að síður að skýrari rammi um skipunarmál og aukinn sveigjanleiki sé nokkuð sem brýnt er að bregðast við og frumvarpinu er ætlað að mæta. Ég tel þó ástæðu til að staldra við fáein atriði sem vert er að gefa gaum og mætti hugsanlega betrumbæta í frumvarpinu og/eða skýra betur.

Megin efnisþátt frumvarpsins er að finna í 4. gr. þess (varðar 9. gr. gildandi laga) og mun ég að mestu halda mig við efni hennar í þessari umsögn. Í greinargerð frumvarpsins er m.a. vísað í markmiðið um að utanríkisþjónustan verði „skilvirkari með tilfærslu mannauðs og fjármuna innan núverandi ramma“ og að miða eigi að því að „auka þekkingu, sérhæfni og sveigjanleika starfsmanna.“ Þá er í greinargerðinni fjallað um fjölda sendiherra og má ráða af orðalagi þar að markmiðið sé að þeim fækki. Þessi atriði lúta öll að 4. gr. frumvarpsins (9. gr. laganna):

- Í 1. mgr. er ákvæði um hæfiskröfur, sem er í góðu samræmi við markmiðið um að auka þekkingu og sérhæfni. Hins vegar mætti að mínum dómi gera sambærilegar kröfur um sendiherra sem skipaðir eru skv. 2. mgr. Í skýringum er reyndar tekið fram að þeir sem skipaðir eru með þeim hætti eigi að „hafa aflað sér sérþekkingar, reynslu og tengsla á öðrum vettvangi, svo sem í stjórnámum eða í atvinnulífinu, til að annast afmörkuð verkefni í þágu hagsmuna Íslands á alþjóðavettvangi.“ Hér vaknar sú spurning hvort þessi atriði, sem eru ákveðinn vísir að hæfiskröfum, ættu ekki heima í lagatextanum sjálfum. Þar með væri meira samræmi í hæfiskröfum og það myndi ugglaut draga úr tortryggni sem oft gætir um skipan sendiherra. Í þessu samhengi vaknar raunar sú spurning hvort ekki væri tilefni til að huga að skipan hæfisnefnda sem gætu þá fjallað um eða metið hæfi sendiherraefna skv. öllum þremur mgr. greinarinnar. Undirritaður hefur raunar lengi verið þeirrar skoðunar að þannig fyrirkomulag ætti að vera við lýði, sbr. þingsályktunartillögu sem var lögð fram á 141. löggjafarþingi en fékk því miður ekki þinglega meðferð (sjá: <https://www.althingi.is/alttext/141/s/0119.html>). Heimildir skv. 2. og 3. mgr. 4. gr. frv. eru í sjálfu sér til staðar í núgildandi fyrirkomulagi og engin ástæða til að utanríkisþjónustan verði „lokaður heimur“, þvert á móti getur fjölbreyttur bakgrunnur sendiherra styrkt þjónustuna, en frv. er ætlað að setja ákveðin viðmið og ramma um slíkar skipanir og er að mínu viti mjög til bóta. Eins og utanríkisráðherra benti réttilega á í 1. umræðu um málið þann 6. maí sl., eru allar skipanir sendiherra pólitískar í eðli sínu, einnig í núverandi fyrirkomulagi, og sá rammi sem frv. gerir ráð fyrir er líður í að bæta ferlið og auka gagnsæi.
- Utanríkisþjónustan hefur sérstöðu sem helgast af flutningsskyldu diplómátskra starfsmanna, sem tryggir sveigjanleika og skilvirkni. Slíkt fyrirkomulag er raunar

meginregla í öllum utanríkisþjónustum og í þessu fyrirkomulagi felst mikill styrkur bæði fyrir utanríkisþjónustuna og fyrir einstaka starfsmenn hennar sem fyrir vikið eiga kost á fjölbreyttum störfum og öðlast víðtækari reynslu sem nýtist einnig utanríkisþjónustunni. Þessum styrkleika er mikilvægt að viðhalda. Það ber hins vegar stundum á því í umræðunni að horft sé framhjá þessari flutningsskyldu, en mikilvægt er að hafa í huga að þegar starfsmenn eru fluttir til milli starfsstöðva þá verða ekki þar með sjálfkrafa til „laus störf“ er lúti auglýsingaskyldu. Frekar má líta svo á að um sé að ræða breytingu á skipuriti. Ákvæðið um að sendiherrar sem skipaðir eru skv. 2. mgr. séu undanskildir flutningsskyldu getur hins vegar komið niður á sveigjanleika og skilvirkni. Má t.d. benda á að ef skipaður er sendiherra skv. þeirri málsgrein með víðtæka þekkingu á utanríkisviðskiptum til starfa á tiltekinni starfsstöð, en aðstæður breytast þannig að viðskipti á viðkomandi stað minnka verulega, t.d. vegna þróunar á alþjóðavettvangi, gæti verið æskilegt að nýta þekkingu viðkomandi á annarri starfsstöð. Fortakslaust ákvæði frv. um að þeir sendiherrar verði ekki fluttir til í starfi kemur hins vegar í veg fyrir slíkt. Sú staða getur einnig komið upp að ráðherra skipi nokkra sendiherra skv. þessari málsgrein út frá stefnu og áherslum viðkomandi ráðherra og ríkisstjórnar, en nýr ráðherra og ný ríkisstjórn væri þá bundin af þeirri skipun í allt að 5 ár, jafnvel þótt áherslur breyttust. Fleiri slíkar aðstæður geta ugglaut komið upp, en ákvæði frv. hér að lútandi virðist vinna gegn markmiðinu um sveigjanleika og skilvirkni. Jafnvel þótt þessir sendiherrar væru skipaðir til 5 ára án framlengingarmöguleika eins og frv. gerir ráð fyrir, verður ekki séð að bann við flutningi þeirra milli starfsstöðva þjóni hagsmunum utanríkisþjónustunnar, þvert á móti. Mætti því huga að því að fella niður setinguna „...og hann verður ekki fluttur í annað embætti“ í 2. mgr. 4.gr.

- Í greinargerð með frumvarpinu kemur á nokkrum stöðum fyrir hugtakið „fagsendiherra“. Ekki verður betur séð en að hér sé um nýyrði að ræða (a.m.k. skv. hinni ágætu vefsíðu www.timarit.is) sem heldur er ekki skýrt nánar í frumvarpstextanum. Svo virðist engu að síður að átt sé við sendiherra sem skipaðir eru skv. 1. mgr. 4. gr. frumvarpsins og er væntanlega þýðing á enska hugtakinu „career diplomat“. Að ýmsu leyti er þetta að mínu mati óheppileg þýðing því hún býður upp á þá gagnályktun að þeir sem eru ekki „fagsendiherrar“ séu etv. „ófaglegir“, jafnvel þótt þeir séu einmitt skipaðir vegna sérstakrar þekkinga á tilteknum málsviðum. Það væri ómaksins vert að freista þess að finna aðra þýðingu, s.s. eins og „atvinnusendiherra“ (sbr. t.d. „atvinnustjórnmalamaður“ eða „atvinnuknattspyrnumaður“).
- Í 4. gr. frv. er fjallað um þrjár mismunandi leiðir til að skipa sendiherra. Ekki er að fullu ljóst af greininni eða skýringum hvort ólíkar skipunaraðferðir leiði til þess að réttindi og skyldur sendiherra verði mismunandi, sem væri óneitanlega mjög óheppilegt. eru sendiherrar sem skipaðir eru skv. 2. og 3. mgr. 4. gr. frv. t.d. ekki embættismenn skv. 1. flokki 1. mgr. 8. gr. núgildandi laga um utanríkisþjónustuna? Þetta mætti gjarnan skýra í nefndarálitni.
- Það er að mínu viti málefnalegt að setja einhver viðmið um fjölda sendiherra en hver sá fjöldi á að vera er í sjálfu sér bara ákvörðunaratriði og erfitt að fullyrða að ein tala sé betri en önnur í því sambandi, það getur jafnvel verið mismunandi frá einum tíma til annars, allt eftir aðstæðum og verkefnum á hverjum tíma. Að mínum dómi er sú

leið sem farin er í frv. þó ekki lakari en hver önnur og mætir vel því markmiði að setja viðmið um fjölda sendiherra.

- Mikil umræða hefur átt sér stað á umliðnum árum um undanþágu frá auglýsingaskyldu hvað sendiherra varðar. Er frv. ætlað að koma til móts við þá gagnrýni að einhverju marki. Burt séð frá afstöðu manna til þess hvort þessi störf beri að auglýsa eða ekki, þá eru á bak við núgildandi fyrirkomulag viss rök sem etv. væri gagnlegt að væru skýrð í nefndaráli – þau má m.a. finna í svörum utanríkisráðuneytisins við skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2015: https://rikisendurskodun.is/wp-content/uploads/2016/01/Sendiskrifstofur_Islands.pdf), bls. 7. Vera kann að staða sendiherra sem trúnaðarmanna þjóðhöfðingja og ríkisstjórnar valdi því að þær stöður séu almennt ekki auglýstar í öðrum löndum, nema þá innanhúss, en það kann þó að vera álitamál.

Eins og fram kemur í upphafi þessarar umsagnar er það mitt sjónarmið að tímabært sé að endurskoða löggin um utanríkisþjónustu Íslands heildstætt. Það kemur þó ekki í veg fyrir að gerðar séu einstakar breytingar eins og þetta frumvarp miðar að. Það er skoðun mín að frumvarpið sé almennt séð til bóta, auki gagnsæi og fagmennsku en þarfnist lagfæringa í nokkrum atriðum, eins og rakin eru í þessari umsögn. Að lokum ítreka ég þakkir mínar til háttvirtrar utanríkismálanefndar að gefa sendiherrum kost á að veita nefndinni umsögn um málið.

Virðingarfyllst

Árni Þór Sigurðsson
sendiherra

UMSÖGN

Viðtakandi: **Utanríkismálanefnd Alþingis**
Sendandi: **Félag háskólamenntaðra starfsmanna Stjórnarráðsins**
Dagsetning: **28.05.2020**
Efni: **Frumvarp til laga um breytingu á lögum um utanríkisþjónustu Íslands, nr. 39/1971, með síðari breytingum (skipun embættismanna o.fl.), þingskjal 1227 — 716. mál.**

Þann 14. og 18. maí sl. barst Félagi háskólamenntaðra starfsmanna Stjórnarráðsins (FHSS) umsagnarbeiðni frá utanríkismálanefnd Alþingis varðandi frumvarp til laga um breytingu á lögum um utanríkisþjónustu Íslands (skipun embættismanna o.fl.). Frestur til umsagnar var veittur til 28. maí 2020.

Frumvarpið varðar innri starfsemi utanríkisþjónustunnar, þ.e. hvernig staðið skuli að skipun í embætti á vegum utanríkisráðuneytisins. Í almennum athugasemdum frumvarpsins er tekið fram að með framlagningu frumvarpsins sé stigið jákvætt skref í átt að þeim jafnræðissjónarmiðum sem liggja til grundvallar almennri auglýsingaskyldu um laus störf hjá ríkinu og í því ljósi styður FHSS framgöngu frumvarpsins hvað það atriði varðar.

FHSS telur þó rétt að gera athugasemd við einstaka atriði frumvarpsins sem virðast ganga gegn ofangreindu jafnræðissjónarmiði. Benda má t.d. á 2. og 3. mgr. 4. gr. frumvarpsins sem heimila ráðherra að skipa sendiherra tímabundið til allt að fimm ára í senn til að veita tiltekinni sendiskrifstofu forstöðu eða gegna hlutverki sérstaks erindreka, auk þess að skipa sendifulltrúa tímabundið í embætti sendiherra meðan hann gegnir starfi forstöðumanns sendiskrifstofu. Þá má jafnframt benda á 5. gr. frumvarpsins um að ráðherra sé heimilt að flytja ráðinn sendifulltrúa tímabundið í embætti skrifstofustjóra án undangenginnar auglýsingar.

Í frumvarpinu eru ástæður fyrir ofangreindum tillögum raktar m.a. með vísan til þeirra sjónarmiða að mikilvægt sé að nýta sérþekkingu og reynslu einstakra aðila við skipun í sendiherrastöðu. Að mati FHSS teljast slíkar ástæður ekki vera reistar á svo málefnalegum grunni að það víki til hliðar almennum jafnræðissjónarmiðum sem liggja til grundvallar almennri auglýsingaskyldu um laus störf hjá ríkinu. Þá er jafnframt hætt á því að slíkar ráðstafanir, sem eiga samkvæmt frumvarpinu að vera tímabundins eðlis, verði gerðar að meginreglu í framkvæmd fremur en undantekningu.

FHSS telur að með slíkum ráðstöfunum sé gengið á þá hagsmuni almennra félagsmanna FHSS að ætíð sé skipað í lausar opinberar stöður út frá jafnræðissjónarmiðum og almennum málefnalegum grundvelli sem telst orðinn sjálfsagður og jafnframt lögbundinn í nútíma starfsumhverfi. Félagið telur jafnframt að verði frumvarpið samþykkt óbreytt sé tekið skref til baka í þeim efnum, þ.e. til úrelts starfsumhverfis þegar slík réttindi opinberra starfsmanna voru gjarnan virt að vettugi.

Að svo sögðu hvetur FHSS nefndina til að taka þessi atriði frumvarpsins til frekari skoðunar.



Nefndasvið Alþingis
Utanríkismálanefnd
Austurstræti 8-10, 150 Reykjavík

Reykjavík, 28.5.2020

Umsögn um frumvarp um breytingu á lögum um utanríkisþjónustu Íslands Þingskjal 1227 — 716. mál á 150. löggjafarþingi 2019–2020

Vísað er til tölvubréfs frá nefndasviði Alþingis dags. 14. maí 2020 þar sem óskað er eftir umsögn Gagnsæis um frumvarp til laga um breytingu á lögum um utanríkisþjónustu Íslands, 716. mál.

Því ber að fagna að skýrar og gagnsæjar kröfur séu gerðar við skipan sendiherra, og sömuleiðis að skipunin fari fram í sérstöku ferli þar sem byggt verði á málefnalegum sjónarmiðum. Eftir þessu hefur starfsfólk utanríkisþjónustunnar kallað um árábil og bent á fyrirmyndir s.s. á öðrum Norðurlöndunum um framgangskerfi.

Í frumvarpinu er gengið enn lengra og lagt til að undanþága frá auglýsingaskyldu um opinber embætti verði afnumin og þannig verði öll sendiherraembætti auglýst opinberlega. Um leið kemur fram í greinargerð að gert sé ráð fyrir að flestir sem skipaðir verði með þessum hætti komi úr röðum reynslumikilla starfsmanna utanríkisþjónustunnar. Þessi leið er ekki þekkt annars staðar og er ekki gott að átta sig á hvort það standist skoðun, að sendiherraembætti sem auglýst eru, öll eða að stórum hluta, séu svo að segja „frátekin“ fyrir starfsfólk úr utanríkisþjónustunni. Ef til stendur að skilgreina hæfniskröfur þannig að einungis/einkum starfsfólk úr utanríkisþjónustunni uppfylli þær, þá vaknar spurningin um af hverju verið sé að auglýsa embættin opinberlega en ekki skipa í þau í innanhúsferlum eins og raunin er t.d. á hinum Norðurlöndunum. Sumsé hvort ekki sé ástæða til að skerpa betur á því í frumvarpinu hvora leiðina á að fara, í stað þess að reyna að fara báðar í einu.

Mun alvarlegra er þó það ákvæði frumvarpsins sem gerir ráð fyrir því að ráðherra geti skipað allt að fimmtung sendiherra án auglýsingar, tímabundið í fimm ár, án möguleika á framlengingu. Ef miðað er við að sendiherrar séu 30 á hverjum tíma væri því um að ræða sex sendiherra til viðbótar sem ráðherra gæti skipað með þessum hætti. Engar hæfnis- eða menntunarkröfur eru tiltekna í frumvarpinu fyrir þá sem skipaðir eru með þessum hætti. Þetta hefur verið kynnt með

þeim hætti að verið sé að draga úr valdi ráðherra, því skv. núverandi lögum getur sá sem gegnir embætti utanríkisráðherra skipað eins marga sendiherra eins og honum sýnist. Raunin er hins vegar sú að vegna þess hve pólitískar skipanir í sendiherraembætti hafa verið umdeildar í gegnum tíðina, þá hafa ráðherra í langflestum tilvikum farið afar sparlega með þetta vald sitt. Nú koma t.d. aðeins tveir sendiherrar úr hópi stjórnámálanna. Þetta ákvæði myndi hins vegar lögfesta heimild til að skipa allt að sex sendiherra á hverjum tíma, pólitískt, án hæfniskrafna eða lágmarksmentunar, og án auglýsingar eða valferlis.

Hér er því verið að leggja til tvenns konar fyrirkomulag við skipan sendiherra, annars vegar faglegt og gagnsætt, og hins vegar ófaglegt og ógagnsætt. Áhrif þess tvíþætta kerfis á stjórnsýsluna eru ekki metin í frumvarpinu, svo heitið geti. Ætla má að áhrifin geti orðið umtalsverð á samstarf og samheldni innan utanríkisþjónustunnar, og ekki síst á sjálfstæði stjórnsýslunnar, þegar sex sendiherrar á hverjum tíma eru með tímabundna skipan og líklegast beinir trúnaðarmenn þess ráðherra sem þá skipar. Ekki er gott að átta sig á hvort hér sé verið að stíga skref að bandarískri fyrirmynd þ.e. að vissir sendiherrar „komi inn og fari út“ með ráðherra (þeir sem eru ekki „fagsendiherrar“ en það hugtak er kynnt til sögunnar í greinargerð). Ef það er hugsunin, er hæpið að það gangi upp, því skipunartíminn er fimm ár en kjörtímabilið fjögur ár. Svo má ætla að þeir sem skipaðir eru með þessum hætti séu ekki allir skipaðir á sama ári og þá færast skipunartími einstakra sendiherra enn lengra inn í nýtt kjörtímabil, líklega hjá nýjum ráðherra. Loks er óljóst hvað gerist ef ráðherraskipti verði á miðju kjörtímabili.

Þriðja aðferðin við skipan sendiherra er svo lögð til í frumvarpinu en hún felst í því að ráðherra geti falið starfsmanni með starfstítil sendifulltrúa að veita sendiskrifstofu forstöðu og að nota starfstítil sendiherra á meðan því stendur. Að starfi loknu (s.s. við heimkomu til starfa í utanríkisráðuneytið) verði þeir svo aftur sendifulltrúar. Sendifulltrúar geti einnig starfað sem skrifstofustjórar í ráðuneytinu með sama hætti með þann embættistítil á meðan starfi stendur. Hér er sá hængur á að ekki er gert ráð fyrir sérstöku faglegu valferli við þessar ákvarðanir um framgang, heldur er það ákvörðun ráðherra. Eins er ámælisvert að búa til kerfi þar sem yngri starfsmenn taka á sig aukna ábyrgð í lykilembættum án þess að fá til þess skipan eins og eðlilegt hlýtur að teljast. Nú er eðlilegt það kunni að vera ólík sjónarmið um þetta, og sannarlega er ekkert við það að athuga að svona frumvarp komi fram og ráðherra mæli fyrir því. Þá þarf einfaldlega að ræða það og meta ólík sjónarmið og taka síðan afstöðu.

Loks ber að taka fram að við teljum ákveðna ástæðu til að óttast að frumvarpið fái of hraða meðferð í þinginu við Covid-kringumstæður og hljóti þannig ekki þá umræðu eða faglegu rýni sem er svo nauðsynleg, meðal annars út frá þeim álitaefnum og lausu endum sem hér hafa verið raktir.

Virðingarfyllst,

f.h. stjórnar Gagnsæis – samtaka gegn spillingu

Guðrún Johnsen

Halldór Auðar Svansson

**Athugasemdir við frumvarp til laga um breytingu á lögum
um utanríkisþjónustu Íslands, nr. 39/1971,
með síðari tíma breytingum (skipun embættismanna o.fl.)**

Inngangur

Utanríkisþjónustan er ekki undanþegin gagnrýni. Hún, líkt og aðrar stofnanir íslenska ríkisins, á að vera vakandi fyrir tækifærum til að bæta starfsemi sína. Til að utanríkisþjónustan geti valdið hlutverki sínu, er einnig nauðsynlegt að forráðamenn standi vörð um hana og taki þátt í að skýra málstað hennar í samfélaginu.

Kórónafaraldurinn, sem geisad hefur um veröldina á vormánuðum 2020, hefur beint sjónum almennings að veigamiklu hlutverki utanríkisþjónustunnar í fjölþjóðlegu samstarfi. Faraldurinn og hinar félagslegu og efnahagslegu afleiðingar hans hafa einnig knúð fram breytingar í alþjóðlegu starfsumhverfi Íslands. Tíminn mun skera úr um að hve miklu leyti þær breytingar verði óafturkræfar, en gera má ráð fyrir að utanríkisþjónustan, ekki síður en aðrar stofnanir ríkisins, þurfi að aðlaga sig nýjum starfsháttum. Nægir að nefna að gerðar verða vaxandi kröfur um notkun fjarfundabúnaðar og stafrænnar tækni, sem haft gætu margvísleg áhrif á starfsstöðvar íslenska ríkisins erlendis og tengsl þeirra og stjórnstöðvanna á Íslandi.

Í kjölfar faraldursins kann að verða þörf á því að ráðist verði í almenna greiningu á verklagi utanríkisþjónustunnar, mannauðsstjórnun og hugsanlegum endurbótum á starfi hennar, þar sem tekið verði m.a. mið af því hvernig aðrar þjóðir, sem Ísland ber sig saman við, hafa brugðist við breyttu umhverfi. Mun þá koma í ljós að hve miklu leyti endurmeta þarf hefðbundna starfshætti og jafnvel aðlaga þann ramma sem utanríkisþjónustunni er settur með lögum.

Almennar athugasemdir

Drög að frumvarpi sem fram eru komin um breytingu á lögum um utanríkisþjónustu Íslands, nr. 39/1971, með síðari breytingum hafa verið kynnt sem liður í endurbótastarfi innan utanríkisþjónustunnar. Athygli vekur að í drögunum er þó hvergi fjallað um þær miklu breytingar sem eru að verða í alþjóðlegu starfsumhverfi eða lagðar til aðgerðir til að mæta þeim. Kastljósi er þess í stað beint að afmörkuðum þætti sem er aðeins lítill hluti af starfsmannahaldi þjónustunnar, þ.e. fjölda sendiherra. Þar sem ekkert mat er lagt á hvort fjöldi starfsmanna í þessari tilteknu starfsstétt sé í samræmi við þau verkefni sem utanríkisþjónustan mun þurfa að takast á við á næstu árum, er ekki ljóst hvort eða að hve miklu leyti frumvarpinu er ætlað að leggja af mörkum til raunverulegs endurbótastarfs. Við bætist að ekki hefur verið sýnt fram á að svigrúm utanríkisráðuneytisins til breytinga í starfsmannahaldi hafi verið nýtt til fullnustu innan núverandi lagaramma, svo komast megir hjá því að breyta lögum. Sé það tilgangur frumvarpsins að ráðast í frekara endurbótastarf, virðist því sem hér sé byrjað á röngum enda.

Athugasemdir við einstök atriði

1) Fjöldi sendiherra

Megintilgangur frumvarpsins er sagður í því fölginn að setja nýjar reglur um skipun sendiherra og þá einkum að fækka sendiherrum, en í skýringum með frumvarpinu sem birtust í formi blaðagreinar 2. mars 2020, er fullyrt að sendiherrum hafi „fjölgað jafnt og þétt hin síðustu ár“.

Í frumvarpsdrögunum og skýringum með þeim kemur ekki fram hvaða málefnalegu ástæður eru fyrir því að fækka þarf sendiherrum sérstaklega, en ekki öðrum starfsmönnum stjórnarráðsins, þ.á m. fulltrúum, deildarstjórum, skrifstofustjórum eða aðstoðarmönnum. Að óbreyttu er frumvarpið því til

Þess fallið að gera störf þeirra sem mesta reynslu hafa af störfum í utanríkisþjónustunni tortryggileg og kynda undir sérstökum efasemdum og jafnvel ranghugmyndum í þeirra garð.

Af skýringum með frumvarpinu má ráða að fjölgun sendiherra megi rekja til „fyrirkomulags“ sem ekki standist lengur. Æskilegt hefði verið að taka skýrt fram að þessi fjölgun hafi ekki verið sjálfkrafa afsprengi ákveðins fyrirkomulags eða háð útbenslu af völdum embættismanna. Eingöngu ráðherrar hafa vald, í umboði forseta, til að skipa sendiherra. Hafi ráðherrar gengið svo langt í að beita þessu valdi sínu að nauðsynlegt sé nú talið að breyta lögum, virðist ástæða til að rannsaka nánar hvernig ráðherrar hafi til þessa farið með þetta vald sitt.

Í greinargerð með frumvarpinu er bent á að 37 manns gegni um þessar mundir sendiherraembættum á vegum íslenska ríkisins. Haldið er fram að þetta sé of há tala og beri að fækka sendiherrum í 30. Er sú fullyrðing studd þeim rökum að utanríkisráðuneytið starfræki 25 sendiskrifstofur, auk þess sem sendiherrar gegni ýmsum stjórnunarstöðum í ráðuneytinu.

Innan utanríkisráðuneytisins hefur jafnan verið miðað við að reynslumeiri starfsmenn úr röðum sendiherra leiddu veigamestu skrifstofumar og er það í samræmi við venjur í öðrum ríkjum sem Ísland ber sig saman við. Ráðuneytisstjóri, prótókollstjóri og stjórnendur á sviði alþjóðamála, laga- og þjóðréttarmála, viðskiptamála og þróunarmála, hafa jafnan (en með undantekningum) komið úr röðum sendiherra. Í tíð núverandi yfirstjórnar ráðuneytisins hefur einnig þótt við hæfi að hafa sendiherra við sérstök störf, t.d. á meðan Ísland gegndi formennsku í Norðurskautsráðinu, auk þess sem sendiherra jafnréttismála hefur starfað innan ráðuneytisins. Lengi vel þótti einnig við hæfi að ráðgjafi forsætisráðherra í utanríkismálum hefði skipun sendiherra.

Í tíð núverandi yfirstjórnar ráðuneytisins hefur sendiherrastörfum innan utanríkisþjónustunnar fjölgað. Á það m.a. rætur að rekja til þess að í kjölfar skýrslunnar Utanríkisþjónusta til framtíðar (2017) var ákveðið að „heimasendiherrar gætu annast stjómmálasamband við fjarlæg ríki“ og stofnuð deild mönnum sendiherrum með búsetu á Íslandi til að sinna viðkomandi ríkjum. Um sex sendiherrar gegna slíkum störfum um þessar mundir. Að auki hefur ráðuneytið heimilað a.m.k. þremur starfsmönnum sem ekki hafa hlotið skipun sendiherra að nota titil sendiherra á erlendum vettvangi.

Samanlagður fjöldi núverandi sendiherra innan utanríkisþjónustunnar virðist þannig í eðlilegu samræmi við þau verkefni sem stjómvöld hafa talið að annast þyrfti á vettvangi hennar. Fullyrðingar um að fjöldi sendiherra „samræmist illa umfangi og verkefnum utanríkisþjónustunnar“ hafa því ekki verið studdar fullnægjandi rökum.

2) *Verkefni og flokkun sendiherra*

Í tilvitnaðri skýrslu, Utanríkisþjónusta til framtíðar, stendur m.a. að „sértækar kröfur til utanríkisþjónustunnar hafi aukist jafnt og þétt“ og að koma þurfi fyrirsvári í alþjóðlegum loftslagsmálum, norðurslóðamálum, auðlindamálum og auðlindum hafsins „í fastari skorður undir forystu utanríkisráðuneytisins“. Beri utanríkisþjónustunni að axla aukið forystuhlutverk í þessum og öðrum málaflokkum, er vandséð hvernig fækka megi þeim starfsmönnum sem mesta reynslu hafa á alþjóðlegum vettvangi. Verður ekki betur séð en að einn megintilgangur frumvarpsins stangist þannig á við almennt stefnumið ráðuneytisins í framtíðarstarfi.

Á liðnum árum hefur utanríkisþjónustunni, þ.á m. sendiherrahópnum, bæst liðsauki frá öðrum sviðum þjóðlífsins. Almennt hefur þó verið litið svo á að vegna hinna margbreytilegu verkefna sem takast þarf á við á erlendum vettvangi, þyrfti að þjálfar starfsfólk á löngu árabili til að taka við ábyrgð og fyrirsvári síðar meir, í ráðuneytinu eða á sendiskrifstofum erlendis. Verði núverandi frumvarp að lögum, má gera ráð fyrir að sama krafa verði áfram gerð til stórs hluta þeirra starfsmanna sem skipaðir verði í stöður sendiherra, en utanríkisráðherra fái jafnframt að hafa frjálsar hendur um skipun utanaðkomandi aðila í hluta af slíkum stöðum, án þess að gerð verði krafa um sérstaka menntun, reynslu eða hæfni. Engar

vísbendingar eru þó um að slakað verði á núverandi kröfum, þ.á m. um hæfnispróf og menntun, sem gerðar eru til þeirra sem hefja störf í lægri þrepum utanríkisþjónustunnar og vinna þurfa fyrir framgangi í starfi.

Sé talið að sendiherrar séu of margir, er mótsagnakennt að stefna að því jöfnum höndum að fækka þeim og gera ráð fyrir að starfsfólk sem ekki hafi verið skipað í stöðu sendiherra geti fengið titilinn til afnota um lengri eða skemmri tíma. Sé vaxandi eftirspurn eftir málamyndasendiherrum af þessu tagi, er vandséð hvernig greina eigi á milli starfa þeirra og raunverulegra sendiherra. Í frumvarpinu kemur ekki fram hvort sendiherrar sem hafa eiga titilinn að láni skuli njóta sömu kjara og þeir sem hlotið hafi skipun.

Frumvarpið felur ekki í sér neina tryggingu fyrir því að samanlagður heildarfjöldi sendiherra og starfsmanna sem nota mega titil sendiherra, muni dragast saman frá því sem nú er. Þvert á móti, býður frumvarpið upp á að auðveldara verði að fjölga sendiherrum. Hugmyndin er að taka upp ógagnsætt og flókið kerfi skipana í embætti þar sem greina megi á milli þriggja flokka sendiherra; í stöðum sem auglýstar hafa verið, í stöðum sem ekki hafa verið auglýstar og í stöðum sem gera ráð fyrir að sendiherrann sé ekki eiginlegur sendiherra. Í rökstuðningi með frumvarpinu hefur ekki verið sýnt fram á hvernig þessi breyting tryggi betri árangur og aukinn stöðugleika í starfsemi utanríkisþjónustunnar og geri henni betur kleift að takast á við viðfangsefni sín í framtíðinni.

Niðurlag

Það þrönga sjónarhorn sem fram kemur í fyrirleggjandi frumvarpi um breytingu á lögum um utanríkisþjónustuna veldur því að frumvarpið er ekki til þess fallið að styrkja utanríkisþjónustuna eða gera henni fært að takast betur á við þær breytingar sem eru að verða í alþjóðlegu starfsumhverfi hennar. Frumvarpið er illa rökstutt, mótsagnakennt og ruglingslegt. Það gefur villandi mynd af stöðu og verkefnum einnar starfsstéttar innan stjórnarráðsins og kyndir undir tilefnislausri tortryggni í hennar garð. Loks er engin trygging fyrir því að meginmarkmið frumvarpsins nái fram að ganga; að sendiherrum fækki eða að með því verði unnt að koma í veg fyrir að ráðherrar noti það umboð sem þeir hafa til að úthluta sendiherraembættum á annan hátt en þeir hafa gert fram að þessu.

Æskilegt er að frumvarpið verði dregið til baka og þess í stað ráðist í yfirgripsmeiri skoðun á starfsháttum utanríkisþjónustunnar, starfsflokkum og sendiskrifstofum, með hliðsjón af þeim tæknilegu breytingum og sjónarmiðum nútíma mannauðsstjórnunar sem ryðja sér nú til rúms í alþjóðlegu samstarfi.

Virðingarfyllt



Gunnar Pálsson

Sendiherra Íslands gagnvart Evrópusambandinu

Utanríkismálanefnd Alþingis

Nefndasvið

Umsögn varðar frumvarp til laga um breytingu á lögum um utanríkisþjónustu Íslands, nr. 39/1971, mál 716 - þingskjal 1227.

Undirritaður þakkar gott boð um að gefa umsögn um ofan nefnt frumvarp þó svarafrestur sé óneitanlega í knappara lagi. Beiðni um umsögn barst hingað til Beijing seint á mánudagskvöldi en skilafrestur er til miðvikudags 10. júní.

Fyllilega tímabært er að taka lög um utanríkisþjónustu til gagn Gerrar endurskoðunar en þær breytingar sem hér eru lagðar fram virðast einkum beinast að tímabundnum ráðningum. Rétt er hins vegar að taka fram að þegar stefnt hefur verið að tímabundnum ráðningum innan utanríkisþjónustunnar hefur reynslan sýnt að oftar en ekki er fastráðning lokaniðurstaðan. Hafi maður gegnt með góðum árangri ábyrgðarstöðu á vegum ráðuneytisins í fimm ár ætti hann að vera verðmætari starfsmaður við lok samningstímabils en við upphaf. Sett viðmið um fimmtung forstöðumanna á tímabundnum samningum gefa til kynna talsvert hærra hlutfall en tíðkast hefur þar sem ráðherrar hafa undanfarin ár farið sparlega með svigrúm sitt til skipana sendiherra utan þjónustunnar.

Hagsmunaráð hefur þegar lagt fram umsögn sem undirritaður getur fyrir sitt leyti tekið undir. Einnig hafa samstarfsmenn skilað skarplegum athugasemdum og er ástæða til að vísa sérstaklega til umsagnar Gunnars Pálssonar sendiherra.

Undirritaður vill þó sérstaklega beina sjónum að kröfum um aukið gagnsæi við skipan í embætti, framgang í starfi og flutninga milli starfstöðva. Árið 2016 var mér falið að leiða starf hóps sem bregðast átti við óviðunandi stöðu starfsánægju innan utanríkisþjónustunnar. Hópurinn skilaði af sér skýrslu undir nafninu Átak til ánægju og leyfi ég mér að láta hana fylgja hér með. Þegar hefur verið gripið til aðgerða á grundvelli þessarar skýrslu varðandi ákvarðanir um flutninga og hefur það mælst vel fyrir. Gefið er til kynna hvaða stöður eru í boði, starfsmönnum er frjálst að sækja um og ákveðið ferli hefur verið sett upp með sjálfstæðum hæfisnefndum til að meta einstakar umsóknir. Hið sama gildir hins vegar ekki um ákvarðanir varðandi yfirmenn skrifstofa og sendiskrifstofa. Það væri tvímælalaust til bóta að nýta þetta

verklag einnig fyrir yfirmannsstöður á vegum þjónustunnar. Skal hér einnig vísað til umsagnar Stefáns Skjaldarsonar sendiherra.

Safnað var saman gögnum um fyrirkomulag á Norðurlöndum, sem eru aðgengileg ef eftir verður leitað.

Gunnar Snorri Gunnarsson

Sendiherra Beijing



Átak til ánægju - með fylgiskjöllum.pdf

Alþingi, b.t. utanríkismálanefndar

nefndasvid@althingi.is

Umsögn um mál 716, frumvarp til laga um utanríkisþjónustu Íslands

(skipun embættismanna o.fl.)

Með vísan til erindis Utanríkismálanefndar, dags. 14. maí, 2020, sendist nefndinni hér með umsögn Hagsmunaráðs starfsfólks utanríkisþjónustunnar um ofangreint þingmál. Umsögn þessi er í veigamiklum atriðum samhljóða fyrri umsögn Hagsmunaráðs um sama mál er deilt var í samráðsgátt, en er hér töluvert ítarlegri.

Hagsmunaráð starfsfólks utanríkisþjónustunnar telur núverandi lög um utanríkisþjónustu Íslands, nr. 39/1971, vera komin vel til ára sinna og hafa starfsmenn löngum óskað eftir að þau yrðu tekin til skoðunar, sérstaklega hvað varðar mannauðsmál. Með frumvarpi þessu er lögð til grundvallarbreyting á lögum um utanríkisþjónustuna sem þarfnast vandlegar umfjöllunar og þakkar Hagsmunaráð nefndinni fyrir að gefa ráðinu tækifæri til að leggja fram umsögn til þingsins.

Stjórn, umfang og eðli mannauðsmála innan utanríkisþjónustunnar eru nokkuð frábrugðin hefðbundnum mannauðsmálum innan stjórnsýslunnar, sérstaklega er lýtur að diplómátísku starfsfólki, þ.e.a.s. því starfsfólki er fellur undir svokallaða flutningsskyldu skv. 10. gr. núverandi laga. Einnig tengjast starfsheiti þess starfsfólks ákvæðum alþjóðasamninga um stjórnmalasamband og ræðissamband sem hafa lagagildi á Íslandi, sbr. lög um aðild Íslands að alþjóðasamningum (nr. 16/1971) og um aðild að alþjóðasamningi um ræðissamband (nr. 4/1978). Um þorra diplómátísku starfsfólks gildir að auki annars vegar framgangskerfi og hins vegar flutningskerfi innan utanríkisþjónustunnar. Þessu til viðbótar falla starfsmenn utanríkisþjónustunnar undir lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996 og lög um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011.

Í greinargerð með frumvarpinu er vísað til þess að það taki m.a. mið af tillögum í skýrslu sem ber heitið *Utanríkisþjónusta til framtíðar: Hagsmunagæsla í síbreytilegum heimi*, sem kom út þann 1. september 2017. Sú skýrsla vísar jafnframt til innri skýrslu ráðuneytisins frá árinu 2016, *Átak til ánægju*, þar sem lagðar voru fram ítarlegar tillögur um úrbætur í mannauðsmálum. Frumvarpið mættir að einhverju leyti sumum þeim markmiðum og tillögum sem sett voru fram í framangreindum skýrslum.

Auknar hæfniskröfur til sendiherra og auknir möguleikar yngra starfsfólks til framgangs eru jákvæð og málaefnaleg markmið. Starfsfólk utanríkisþjónustunnar hefur, eins og áður sagði, löngum óskað eftir skýrari viðmiðum og ferlum við skipan sendiherra og að ákvarðanir byggist í auknum mæli á almennum reglum um gagnsæi, fyrirsegjanleika og málefnalegar forsendur. Í þeim efnum hefur verið hvatt til þess að horft verði m.a. til fordæma annarra landa sem við berum okkur saman við, svo sem til Norðurlanda og Bretlands, varðandi skipan þessara mála hérlendis. Þessir þættir hljóta að mati Hagsmunaráðs starfsfólks utanríkisþjónustunnar að veða þungt varðandi mat á framlögðu frumvarpi og framkvæmd þess verði það að lögum.

En að efnisatriðum frumvarpsins:

1. Samkvæmt gildandi lögum er skipan sendiherra á forræði utanríkisráðherra án auglýsingaskyldu samkvæmt undanþáguákvæði 2. mgr. 14. gr. laga nr. 39/1971. Ákvæðið felur í sér að ekki er skylt að auglýsa stöður sendiherra í Lögbirtingablaðinu eins og kveðið er á um í 7. gr. laga nr. 70/1996. Rétt er þó að minna á að þrátt fyrir þetta er ráðherra eftir sem áður frjálst að auglýsa stöður sendiherra með sama eða jafnvel öðrum hætti og stöður annarra embættismanna innan stjórnsýslunnar.

2. Hvað varðar einstakar greinar frumvarpsins gerir Hagsmunaráð engar athugasemdir við 1., 2. og 3. gr.
3. Varðandi 4. gr. þá fagnar Hagsmunaráð því að ekki verði lengur um að ræða skipun í hefðbundið embætti sendiherra án auglýsingar og að auki skuli þeir einstaklingar sem ráðnir eru í þau embætti framvegis uppfylla auknar hæfniskröfur umfram þær almennu kröfur sem er að finna í 6. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Hagsmunaráð telur þó rétt að gengið verði enn lengra í þeim efnum og ekki gerðar minni kröfur til þeirra er skipaðir verða í embætti sendiherra en þeirra sem ráðnir eru í lægri stöður innan þjónustunnar. Eðlilegt viðmið væri að minnsta kosti að viðkomandi uppfylli sömu kröfur og gerðar eru til sendifulltrúa í utanríkisþjónustu Íslands (sem er diplómatiskur titill einu þrepi lægra en sendiherra). Í dag er m.a. áskilið, samkvæmt reglum utanríkisþjónustunnar, að verðandi sendifulltrúar skuli hafa lokið háskólaprófi á meistarastigi og hafi að lágmarki 12 ára starfsreynslu á sviði alþjóða- og utanríkismála.

Sú ákvörðun að takmarka möguleika á skipun í hefðbundin embætti sendiherra við 20% umfram fjölda sendiskrifstofa er ekki rökstudd sérstaklega. Yfirlýst markmið er hins vegar að því er virðist að takmarka með einhverjum hætti heildarfjölda þeirra. Í dag er heildarfjöldi sendiherra 37 og sendiskrifstofa 25. Núverandi skipuðum sendiherrum þarf því væntanlega að fækka um a.m.k. 7 áður en svigrúm skapast til að auglýsa embætti sendiherra. Á sama tíma er svigrúm ráðherra til að setja sendiherra og skrifstofustjóra tímabundið riflegt, eða allt að því 18 talsins. Af þeim fjölda gætu allt að tólf komið úr röðum starfsmanna utanríkisþjónustunnar, sem gætu þannig fengið tímabundið að nota embættisheiti án þess að vera skipaðir embættismenn. Allt að 6 til viðbótar gætu fengið embættisskipun til allt að fimm ára (og hugsanlega lengur með „tímabundinni“ skipun á ný í annað embætti).

4. Hvað varðar það nýmæli í nýrri 2. mgr. 9. gr. utanríkisþjónustulaganna skv. 4. gr. frumvarpsins sem veitir ráðherra heimild til tímabundinnar skipunar sendiherra án auglýsingar og án sérstakra hæfniskrafna telur Hagsmunaráð engin málefnaleg rök eiga við um þessar undantekningar og leggur til að hún verði felld úr frumvarpinu.

Í embættisskipan felst eins og kunnugt er viss vernd og starfsöryggi, en með þessu fyrirkomulagi er utanaðkomandi aðilum veitt embættisskipan en ekki því starfsfólki utanríkisþjónustunnar sem vinnur sig upp skv. framgangskerfi. Þarna er því sótt að hagsmunum starfsmanna utanríkisþjónustunnar og möguleikar þeirra til embættisskipana takmarkaður enn frekar. Það telur Hagsmunaráð óheppilega þróun og hugsanlega væri eðlilegra að slíkir utanaðkomandi aðilar sem sinna eiga sérstökum verkefnum fái „sendiherranafbót meðan þeir sinna því starfi“, án skipunar, eins og heimild er til í 6. gr. núgildandi utanríkisþjónustulaga varðandi forstöðumenn fastanefnda hjá alþjóðastofnunum sem ekki eru skipaðir sendiherrar.

Verði þessu ákvæði um tímabundna skipun sendiherra haldið til streitu er rétt, í samræmi við kröfur sem gerðar eru um framkvæmd stjórnýslunnar hvað varðar gagnsæi, fyrirsegjanleika og málefnalegar forsendur varðandi stöðuveitingar, að sömu lágmarkskröfur verði gerðar til sendiherra sem skipaðir eru tímabundið og þeirra sem skipaðir eru varanlega. Í skýringum við 2. mgr. 4. gr. frumvarpsins segir að þeir sendiherrar sem ekki hafi komið úr röðum starfsmanna utanríkisþjónustunnar hafi í störfum á öðrum vettvangi, svo sem stjórnárum og viðskiptum, byggt upp þekkingu og tengsl á sviði alþjóðamála sem gagnist í hagsmunagæslu fyrir Ísland. Hér má sjá vísi að ákveðnum reynslukröfum sem eru þó eingöngu almennar kröfur um hæfni. Eðlilegt sýnist því, fari svo að fráviksfyrirkomulag þetta verði lögfest, að lagatextinn sjálfur tilgreini með nákvæmari hætti þessar kröfur. Slíkt mætti gera með því að bæta við ákvæðið

málslið þar sem áskilið er að slíkur embættismaður skuli búa yfir umfangsmikilli reynslu á sviði stjórnsmála eða utanríkisviðskipta sem gagnist í viðkomandi embætti. Jafnvel mætti telja skynsamlegt, ef markmiðið er að sækja mannaúð út fyrir raðir starfsliðs utanríkisþjónustunnar, að setja sem skilyrði að sambærilega reynslu sé ekki að finna meðal starfsmanna utanríkisráðuneytisins. Hér ber sérstaklega að hafa í huga að sendiherrastöður eru kostnaðarsamar og utanaðkomandi ráðningar auka við starfsmannafjölda ráðuneytisins og eru viðbót við starfsmannakostnað ríkisins.

Hagsmunaráð bendir einnig á að sendiherra skipaður með þessum hætti nýtur að auki þeirrar sérstöðu að vera undanþeginn flutningsskyldu og verður eigi fluttur í annað embætti. Með þessu er í reynd opnað á þann möguleika að ráðherra skipi pólitískan sendiherra á mikilvægar sendiskrifstofur í lok síns kjörtímabils sem nýr ráðherra þarf að setta sig við að hafa í viðkomandi embætti, langt fram í næsta kjörtímabil. Þá má einnig velta því fyrir sér með hvaða hætti utanríkisþjónustan gæti brugðist við ef sendiherra skipuðum með þessum hætti er skyndilega gert ókleift að sinna starfi sínu, t.d. vegna aðgerða móttökuríkis eða -stofnunar. A.m.k. verður alltaf að vera valkostur að flytja viðkomandi af starfstöð. Hagsmunaráð bendir jafnframt á að í Bandaríkjunum þar sem skipan pólitískra sendiherra er einna algengust, fellur skipun slíks sendiherra sjálfkrafa niður við stjórnarskipti.

Hagsmunaráð vekur athygli á að utanríkisþjónustur Norðurlandanna senda nýráðið starfsfólk í þjálfun í allt að tvö ár áður en það tekur til starfa. Slíkt fyrirkomulag hefur ekki tíðkast hjá íslensku utanríkisþjónustunni. Það þýðir að utanaðkomandi forstöðumenn sendiskrifstofa Íslands erlendis koma því gjarnan óundirbúnir og án aðlögunar inn í framandi starfsumhverfi þar sem þeir eru oft eini útsendi starfsmaðurinn.

Hagsmunaráð bendir einnig á að þrátt fyrir að frumvarpið takmarki skipun með þessum hætti þannig að hún falli niður án mögulegrar framlengingar er núverandi texti frumvarpsins ekki nógu skýr og má skilja sem svo að ekkert komi í veg fyrir að ráðherra á hverjum tíma skipi sama einstakling aftur tímabundið sem sendiherra í annað embætti skv. þessari málsgrein eða að viðkomandi sækji um hefðbundið embætti sendiherra skv. auglýsingu. Viðkomandi einstaklingur hefur þá augljóslega fengið forskot umfram aðra í ljósi þess að hafa þegar gegnt embætti sendiherra.

Þess má jafnframt geta að í skýrslu Ríkisendurskoðunar „Rekstur og starfsemi sendiskrifstofa Íslands“ frá mars, 2015, er þess sérstaklega getið (bls. 24) að...

Lög nr. 115 frá árinu 2011 um Stjórnarráð Íslands kveða á um að við skipun í embætti ráðuneytisstjóra og skrifstofustjóra skuli ráðherra setja á laggimar þriggja manna nefnd til að meta hæfni umsækjenda. Þetta ákvæði kom m.a. til vegna ábendinga í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis frá árinu 2010 um að stemma þyrfti stígu við pólitískum ráðningum, tryggja að hæfasti einstaklingurinn væri valinn til starfans og efla traust á stjórnsýslunni. Samkvæmt lögum um utanríkisþjónustu Íslands eru sendiherrar og ráðuneytisstjórar í sama starfsflokki. Skipun sendiherra er því hvorki í takt við lög um Stjórnarráð Íslands frá árinu 2011 né þá þróun sem hefur orðið á skipunum í opinber embætti. Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að opinber embætti séu ávallt auglýst til umsóknar og að skipun byggji á faglegum rökstuðningi. **Í utanríkisþjónustunni ætti þetta að gilda þegar hefðbundnu framgangsferli er ekki fylgt, þ.e. þegar utanaðkomandi einstaklingar eru skipaðir sendiherrar.**

(Áhersla er Hagsmunaráðs)

Ríkisendurskoðun bendir hér á að þar sem framgangskerfi er til staðar og því er ekki beitt, þ.e. þegar um pólitískt skipaða sendiherra sem ekki koma úr röðum starfsmanna utanríkisþjónustunnar er að ræða, þá eigi að auglýsa. Þarna kemur einnig í reynd fram að aðrar reglur geti gilt þegar framgangskerfi er beitt og má þar horfa til Norðurlandanna þar sem meginreglan er að embætti yfirmanna eru auglýst innan viðkomandi utanríkisþjónusta, en ekki utan þeirra. Frumvarpið í reynd leggur til framkvæmd við skipan tímabundinna sendiherra sem gengur þvert á ábendingar Ríkisendurskoðunar.

5. Frumvarpið gerir jafnframt ráð fyrir þeirri nýbreytni að pólitísk skipun sendiherra verði kvótasett, ef svo má segja, þannig að þeir verði ekki fleiri en sem nemur fimmtungi til viðbótar við fjölda skipaðra embættismanna skv. 1.mgr. 8. gr. núgildandi laga. Takmörkun á valdi ráðherra til pólitískra skipana í mikilvægar stöður innan stjórnarsýslunnar er jákvæð í sjálfu sér. Miðað við forsendur frumvarpsins og núverandi fjölda sendiskrifstofa gætu þetta þó verið u.þ.b. 6-8 einstaklingar á hverjum tíma. Vandséð er hvernig það samræmist markmiði um fækkun heildarfjölda sendiherra. (Skipaðir sendiherra eru nú 37 að tölu.) Þessi fjöldi er einnig á skjön við þá hefð sem hingað til hefur ríkt varðandi svokallaða pólitíska skipun sendiherra.

Með einni undantekningu undanfarna áratugi hafa ráðherrar almennt farið sparlega með þá valdheimild að skipa sendiherra sem ekki kemur úr röðum starfsmanna utanríkisþjónustunnar. Heildarfjöldi slíkra sendiherra er í dag rétt um 10% af heildarfjölda sendiherra. Hagsmunaráð mælist til þess, ef vilji þingsins stendur til áframhaldandi möguleika á pólitískum skipunum sendiherra og kvótasetning með þessum hætti verður samþykkt, að hún verði takmörkuð enn frekar en gert er ráð fyrir í frumvarpinu og í mesta lagi um tíund til viðbótar við fjölda skipaðra sendiherra með hefðbundnum hætti. Það er nær því að teljast málefnalegar skorður.

Hagsmunaráð ítrekar hins vegar að þessi skipan mála er á skjön við það sem þekkist í okkar helstu nágrannalöndum, þar sem skipanir af þessu tagi annað hvort tíðkast að jafnaði alls ekki, eða eru takmarkaðar við skipunartíma ráðherra. Í samræmi við það sem áður hefur komið fram hér að ofan hvetur Hagsmunaráð utanríkismálanefnd til að kynna sér fyrirkomulag þessara mála á Norðurlöndunum og í Bretlandi. Þar gildir almennt sú regla að við auglýsingu á stöðum sendiherra eru umsóknir takmarkaðar við starfsmenn viðkomandi utanríkisþjónustu sem teljast til þess hæfir samkvæmt fyrir fram settum viðmiðum. Hagsmunaráð telur mikilvægt að utanríkisráðuneytið starfi í samræmi við nútímakröfur um faglega stjórnarsýsluhætti. Því beri að fella út heimildir til pólitískra skipana embættismanna.

6. Hvað varðar málsgreinina um tímabundna setningu sendifulltrúa í embætti sendiherra (3.mgr. 4gr.) meðan hann gegnir starfi forstöðumanns sendiskrifstofu, þá er hér um að ræða útvíkkun og nánari skilgreiningu heimildar sem er þegar fyrir hendi í 6. gr. núverandi laga. Kvótasetning innan þessa liðar er ekki sérstaklega útskýrð í greinargerð frumvarpsins. Virðist sem hún eigi að þjóna þeim tilgangi að ekki verði ofnotuð sú heimild að skipa einungis sendifulltrúa tímabundið sem sendiherra. Rétt er að það komi fram að þótt heimildin í 6. gr. núgildandi laga hafi verið í lögnum um utanríkisþjónustu Íslands frá upphafi var henni í fyrsta sinn beitt á síðasta ári og eru að því er virðist þrír starfsmenn nú settir sendiherrar með þessum hætti. Ætla má að ef sendiherraskipanir eru með eðlilegum hætti sé ekki þörf á ákvæði sem þessu. Varast þarf jafnframt að beiting þess leiði til mismununar á milli starfsmanna þar sem sumir starfsmenn sem gegna sendiherrastöðu og forstöðu sendiskrifstofu hafi minni réttindi og hugsanlega önnur kjör en aðrir kollegar þeirra sem gegna sömu stöðu á öðrum sendiskrifstofum. Slíkt stenst tæpast jafnræðissjónarmið og teldist væntanlega brot á kjarasamningi Félags Háskólamenntaðra Starfsmanna Stjórnarráðsins og ríkisins.

7. Varðandi 5. gr. frumvarpsins, þá er hún í samræmi við 3. gr. og veitir heimild til þess að setja ráðna sendifulltrúa tímabundið í stöðu skrifstofustjóra. Þetta væri ákveðið frávik innan stjórnsýslunnar, en í samræmi við ólíkt eðli utanríkisþjónustunnar og framgangs- og flutningskerfi hennar. Þá byggir breytingin á sanngirniss- og jafnréttisforsendum þar sem ráðnir sendifulltrúar, sem að meirihluta eru konur, njóta í dag ekki sömu starfsþróunarmöguleika og skipaðir sendifulltrúar samkvæmt eldra kerfi. Þess má geta að í dag gegna fjórir sendifulltrúar sem eru skipaðir embættismenn fyrir breytingu starfsmannalaga (2016) embættum skrifstofustjóra innan ráðuneytisins, þar af er ein kona. Engu að síður má á sama tíma leiða líkum að því að þessi heimild takmarki möguleika ráðinna sendifulltrúa til að fá embættisskipun og gæti því unnið gegn framgangi þessa hóps innan ráðuneytisins, þ.m.t. möguleikum á færslum milli embætta. Frumvarpið veitir þó enga tryggingu fyrir því að hlutur kvenna innan utanríkisráðuneytisins verði réttur með slíkri breytingu.
8. Hér er nauðsynlegt að vekja athygli á því að, rétt eins og í tilfelli skipunar sendiherra tímabundið án auglýsingar, er því ósvarað með hvaða hætti ráðherra hyggt velja sendifulltrúa til að veita sendiskrifstofu forstöðu skv. 3. mgr. 4.gr. eða í embætti skrifstofustjóra um tiltekinn tíma skv. 5. gr.

Í frumvarpinu er ekkert áskilið um skipun valnefndar svo sem kveðið er á um í lögum um Stjórnarráð Íslands, sbr. tilvitnaða skýrslu Ríkisendurskoðunar hér að ofan, til mats á hæfni umsækjenda um stöðu sendiherra eða í stöðu ráðuneytisstjóra í Utanríkisráðuneytinu. Ráðuneytisstjórar í Utanríkisráðuneytinu hafa jafnan verið fluttir úr embætti sendiherra í starf ráðuneytisstjóra án undangenginnar auglýsingar. Hagsmunaráð telur eðlilegt að skýrt verði að allar skipanir, tímabundnar og hefðbundnar, í embætti sendiherra og skrifstofustjóra innan utanríkisþjónustunnar séu í samræmi við 18. og 19. gr. laga 115/2011 um Stjórnarráð Íslands.

Án slíks samræmis mun inntak þessara breytinga á lögum um utanríkisþjónustuna í reynd gefa ráðherra svigrúm til að setja í embætti hátt á annan tug tímabundinna sendiherra og skrifstofustjóra án annað hvort skilyrða um hæfni og reynslu (í tilfelli pólitískt skipaðra sendiherra), eða sérstaks tillits til framgangskerfis utanríkisþjónustunnar (hvað varðar sendifulltrúa setta í embætti sendiherra eða skrifstofustjóra). Vandséð er hvornig þetta samræmist yfirlýstum markmiðum með boðaðri lagabreytingu um „...að finna ákjósanlegt jafnvægi í þessu efni þannig að skapa megi farsæla umgjörð utan um mannauð utanríkisþjónustunnar.“

9. Hagsmunaráð gerir engar athugasemdir við 6. gr. frumvarpsins.

Samantekið er því afstaða Hagsmunaráðs eftirfarandi:

1. Hagsmunaráð fagnar því að **ekki verði lengur** um að ræða skipun í hefðbundið embætti sendiherra án auglýsingar. Ráðið leggur til að **ekki verði gerðar minni kröfur í lagatextanum** til þeirra er skipaðir verða í embætti sendiherra en þeirra sem ráðnir eru í lægri stöður innan þjónustunnar.
2. Hagsmunaráð telur **engin málefnaleg** rök eiga við um þær undantekningar sem veita ráðherra heimild til tímabundinnar skipunar sendiherra án auglýsingar og án sérstakra hæfniskrafna, þ.e. pólitískrar skipunar sendiherra, og leggur til að þær verði felldar úr frumvarpinu.
3. Standi vilji þingsins til þess að veita áfram slíkt svigrúm sé eðlilegt að um þær stöður séu gerðar **sambærilegar lögmæltar hæfniskröfur** og varðandi almenna skipun og að svigrúm ráðherra hvað varðar fjölda slíkra skipana verði þrengt frá því sem lagt er upp með í frumvarpinu og verði í mesta lagi um tíund til viðbótar við fjölda skipaðra sendiherra með hefðbundnum hætti.

4. Tiltekið verði í lagatextanum að skýrt sé að annað hvort sé skipun tímabundins sendiherra án auglýsingar **takmörkuð við embættissetu ráðherra**, eða að kalla megi slíkan sendiherra af starfstöð ef málefnalegar ástæður liggja til grundvallar. Ákjósanlegast væri í þessu sambandi að tímabundir sendiherrar fengju sendiherranafnbót án embættisskipunar.
5. Svigrúm ráðherra til að setja sendifulltrúa sem sendiherra og skrifstofustjóra tímabundið í utanríkisþjónustunni verði **afmarkað lögmaeltum hæfnisviðmiðunum** sem samræmist gildandi lögum um Stjórnarráðið annars vegar og framgangskerfi utanríkisþjónustunnar hins vegar.
6. Skýrt verði að **allar skipanir** í embætti sendiherra og skrifstofustjóra innan utanríkisþjónustunnar séu í **samræmi við 18. og 19. gr. laga 115/2011** um Stjórnarráð Íslands.

Fulltrúar Hagsmunaráðs eru reiðubúnir til fundar við utanríkismálanefnd um efni frumvarpsins og þá umsögn sem hér er sett fram.

Reykjavík, 28. maí, 2020

Fyrir hönd Hagsmunaráðs starfsfólks utanríkisþjónustunnar,

Friðrik Jónsson

Formaður Hagsmunaráðs starfsfólks utanríkisþjónustunnar

Alþingi, b.t. utanríkismálanefndar
nefndasvið@althingi.is

**Umsögn um mál 716, frumvarp til laga um utanríkisþjónustu Íslands
(skipun embættismanna o.fl.)**

Undirrituð hefur mótttekið erindi nefndasviðs Alþingis í formi tölvupósts, dags. 3. júní 2020, þar sem leitað er umsagnar undirritaðrar um frumvarp til laga um breytingu á lögum um utanríkisþjónustu Íslands, 716. mál.

Tvenns konar athugasemdir eru gerðar í tilefni af erindinu: hin fyrri lýtur að erindinu sjálfu, en hin seinni að frumvarpinu.

Í erindi nefndasviðs Alþingis kemur fram að ef viðtakandi erindisins kemur ekki á framfæri athugasemdum ("ef engar athugasemdir eru"), þurfi ekki að senda sérstaka tilkynningu þess efnis. Svo virðist sem túlka megi þetta orðalag á þann veg að ef ekki berist umsögn frá tilteknum viðtakanda erindisins, verði litið svo á að hann/hún hafi engar athugasemdir við það. Sé það rétt túlkun, er framsetning bréfitara gagnrýniverð að dómi undirritaðrar. Ýmsar ástæður kunna að vera fyrir því að sendiherra kjósi ekki að rita undir nafni sérstaka umsögn um frumvarpið í boði nefndasviðs Alþingis. Hagsmunaráð starfsmanna utanríkisþjónustunnar hefur t.a.m. komið á framfæri við utanríkismálanefnd athugasemdum við frumvarpið fyrir hönd allra starfsmanna utanríkisþjónustunnar, þ. á m. sendiherra. Svári sendiherra ekki boði nefndasviðs um umsögn undir nafni, hlýtur að verða að líta svo á að sendiherrann deili þeim sjónarmiðum sem fram koma í athugasemdunum, hafi hann ekki tekið annað fram. Einnig þarf að hafa það í huga að sendiherra kunni að líta svo á að hann sé ekki í aðstöðu, stöðu sinnar vegna, til að tjá sig opinskátt undir nafni um innihald frumvarpsins. Bregðist sendiherra ekki við boði nefndasviðs Alþingis um að senda því umsögn um frumvarpið, ber því ekki sjálfkrafa að líta svo á að hann hafi engar athugasemdir við það.

Til viðbótar, er sú athugasemd gerð við erindi nefndasviðs að svo virðist, ef marka má vefsíðu Alþingis (umsagnarbeiðnir nr. 11205), sem það hafi einungis verið sent hluta sendiherra í þjónustu ríkisins en ekki þeim öllum.

Hvað varðar frumvarpið sjálft, tekur undirrituð undir margt af því sem fram kemur í álit hagsmunaráðs starfsmanna utanríkisþjónustunnar, en álituð er þess eðlis að þar kunna einstakir starfsmenn að hafa viljað tjá sig á annan hátt en þar er gert um einstök atriði. Undirrituð tekur ekki undir sjónarmið um að utanríkisráðherra láni út titil sendiherra til starfsmanna sem ekki hafa hlotið skipun sendiherra, þrátt fyrir að lög mæli fyrir um að slíkt sé heimilt í afmörkuðum tilvikum. Einn starfandi sendiherra hefur ennfremur komið á framfæri við utanríkismálanefnd athugasemdum við efni frumvarpsins sem undirrituð tekur undir.

Virðingarfyllst,



Ingibjörg Davíðsdóttir,
Sendiherra Íslands í Osló

Reykjavík, 8. júní 2020

Umsögn um frumvarp til laga um utanríkisþjónustu Íslands, 716. mál.

Inngangur

Vísað er í tölvupóst frá nefndasviði Alþingis frá 3. þ. m. þar sem óskað er eftir umsögn undirritaðs um ofangreint lagafrumvarp.

Fyrst vill undirritaður þakka utanríkismálanefnd boðið um að gefa umsögn um frumvarpið. Það er þó óneitanlega óvenjulegt af þingnefnd að leita umsagnar embættismanna um frumvarp sem lagt er fram af ráðherra þess ráðuneytis sem þeir starfa hjá. Búast má við að sumum þeirra kunni að finnast erfitt að tjá hug sinn um slíkt frumvarp. Undirritaður hefur þó ákveðið að gefa stutta umsögn frumvarpið.

Fyrirliggjandi umsagnir

Á skrifaðri stundu liggja fyrir frá Gunnari Pálssyni, sendiherra, Hagsmunaráði starfsmanna utanríkisþjónustunnar, Gagnsæi - samtaka gegn spillingu, Félagi háskólamenntaðra starfsmanna stjórnarráðsins og Ingibjörgu Davíðsdóttur, sendiherra.

Undirritaður getur tekið undir flest af því sem fram kemur í ofangreindum umsögnum, einkum efasemdir er lúta að því að óheppilegt sé og andstætt nútíma stjórnarháttum að ráðherra fái sérstakar lagaheimildir til að skipa embættismenn án sérstaks rökstuðnings eða krafna um menntun, reynslu eða aðra hæfni og án auglýsingar, hvort sem er innan ráðuneytis eða utan. Einnig að ráðherra geti veitt sendifulltrúum, skipuðum eða ráðnum, heimild til að bera titil sendiherra án þess að vera skipaðir á meðan þeir veita sendiskrifstöðu forstöðu. Því til viðbótar að ráðherra fái heimild til að fela ráðnum sendifulltrúum að gegna starfi skrifstofustjóra í ráðuneyti án þess að þeir hafi verið skipaðir embættismenn og án þess að auglýsa starfið.

Vaxandi faglegar kröfur

Á síðustu árum hafa kröfur um faglega mannauðsstjórnun stóraukist hjá opinberum aðilum. Þetta endurspeglast m.a. í lögum nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands, sem byggja að stórum hluta á tillögum í skýrslunni Samhent stjórnsýsla frá árinu 2010. Í V. kafla laganna eru þannig m.a. ákvæði um valnefndir til að meta hæfni við skipun ráðuneytisstjóra og skrifstofustjóra og í VI. kafla laganna eru ákvæði um Siðferðileg viðmið í starfsemi Stjórnarráðs Íslands.

Innan utanríkisráðuneytisins hefur verið gert átak í mannauðsmálum og er nú til staðar virkt og gagnsætt framgangskerfi innan ráðuneytisins sem byggist á auglýsingum, hæfnisviðmiðum og mati valnefndar á umsækjendum og er því kerfi beitt við nýráðningar og flestar stöðuveitingar eða flutninga á starfsstöðvar erlendis.

Slíku ferli er hins vegar ekki beitt við skipun embættismanna eða tilfærslu þeirra innan utanríkisþjónustunnar. Er þar um að ræða embætti ráðuneytisstjóra, sendiherra og skrifstofustjóra. Sendiherrar hafa hingað til verið skipaðir án auglýsingar, hæfnisviðmiða eða

valnefnda, hvort sem um er að ræða skipanir sendiherra úr röðum starfsmanna utanríkisþjónustunnar eða utan frá. Þessu þarf að breyta en vandséð að frumvarpið sé til þess fallið.

Skipanir í embætti sendiherra án auglýsingar hafa verið gagnrýndar, m.a. í skýrslu Ríkisendurskoðunar „Rekstur og starfsemi sendiskrifstofa Íslands“ frá mars 2015. Í þeirri skýrslu er sérstaklega tekið fram á bls. 24 að „Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að opinber embætti séu ávallt auglýst til umsóknar og að skipun byggji á faglegum rökstuðningi. Í utanríkisþjónustunni ætti þetta að gilda þegar hefðbundnu framgangsferli er ekki fylgt, þ.e. þegar utanaðkomandi einstaklingar eru skipaðir sendiherrar.“ Þarna kemur fram sú skoðun að aðrar reglur eigi að gilda þegar framgangskerfi er beitt heldur en þegar utanaðkomandi einstaklingar eru skipaðir. Um þetta efni má m. a. líta til annara Norðurlanda þar sem meginreglan er að öll embætti eru auglýst innan viðkomandi utanríkisþjónusta. Í frumvarpinu er farin þveröfug leið við ábendingar Ríkisendurskoðunar, í því er lagt til að ráðherra geti skipað án auglýsingar og hæfnisviðmiða í einmitt þau embætti sem Ríkisendurskoðun leggur til að verði auglýst.

Siðareglur

Í gildi eru Siðareglur ráðherra sem settar voru 16. desember 2017, en þar segir í 1. mgr. 5. gr. reglnanna: *Ráðherra leggur sig fram um að tryggja að faglega sé staðið að skipun embættismanna og annarra starfsmanna.* Ekki verður séð að ákvæðið í 4. gr. frumvarpsins um heimild ráðherra til að skipa um fimmtung af heildarfjölda sendiherra án auglýsingar eða hæfniskrafna samræmist 1. mgr. 5. gr. reglnanna. Einnig má benda á ákvæði 4. gr. siðareglna starfsmanna utanríkisþjónustunnar frá 16. apríl 2009 sem settar voru grundvelli laga um utanríkisþjónustuna.

Í 4. kafla greinargerðar frumvarpsins er fjallað um samræmi við Stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar. Í þeim kafla er ekki minnst á einn mikilvægan alþjóðlegan samning sem Ísland gerðist aðili að 1. mars 2011, en það er samningur Sameinuðu þjóðanna gegn spillingu frá 2003. Í 7. gr. samnings segir:

„Hvert samningsriki skal, eftir því sem við á og í samræmi við grundvallarreglur réttarkerfis síns, leitast við að taka upp, viðhalda og efla fyrirkomulag, sem lýtur að nýliðun, ráðningu, ráðningarfestu, framgangi í starfi og starfslokum opinberra starfsmanna og, eftir því sem við á, annarra opinberra embættismanna sem ekki eru kjörnir til embættis, sem:

- byggist á meginreglunum um skilvirkni og gagnsæi og á hlutlægum viðmiðunum á borð við verðleika, sanngirni og hæfni,...“

Þótt hér sé verið að vitna í ofangreindan samning vill undirritaður taka sérstaklega fram að ekki ber að túlka umrædda tilvitnun sem ásökun á hendur ráðherra eða öðrum um spillingu. Tilvitnuð 7. gr. er í II kafla samningsins sem fjallar um forvarnarráðstafanir. Eigi verður litið fram hjá því að sú tilhögun við skipun embættismanna án auglýsingar og hæfnisviðmiða sem kveðið er á um skv. 4. gr. frumvarpsins samræmist illa þessum alþjóðlegu skuldbindingum sem Ísland hefur undirgengist með staðfestingu ofangreinds samnings.

Fjöldi sendiherra

Í fyrri umsögnum um frumvarpið hefur verið gerð grein fyrir að þrátt fyrir meintan tilgang frumvarpsins um að koma böndum á meintan of mikinn fjölda sendiherra, feli ákvæði

frumvarpsins í sér að þeim sem bera sendiherratitil gæti fjölgað úr 37 í 42 (þ. a. 30 „fagsendiherrar“) og að fjöldi „heimasendiherra“ gæti orðið allt að 17 (líklega flestir „fagsendiherrar“) miðað við að sendiskrifstofur séu 25 talsins. Vandséð er hvers vegna litið sé svo á að fjöldi sendiherra sé sérstakt vandamál. Fjöldi þeirra hverju sinni ræðst ákvörðunum ráðherra hverju sinni um skipun þeirra. Lausn á þessu meinta „vandamáli“ felst varla því að skipa einhvers konar „málamyndasendiherra“ og kvótasetja mismunandi „tegundir“ sendiherra.

Ungt fólk og konur

Í rökstuðningi með frumvarpinu er sagt að frumvarpið geti stuðlað að því að auka möguleika ungs fólks og kvenna til frama innan utanríkisþjónustunnar. Þessi rökstuðningur virðist byggja á því að með því að gefa ráðherra heimildir til að skipa sendiherra án auglýsingar, með því að heimila ráðherra að fela skipuðum og/eða ráðnum sendifulltrúum að bera titil sendiherra eða gegna störfum skrifstofustjóra geri það ráðherra kleift að gefa yngra fólki og konum framatækifæri í ríkara mæli en ella. Rökstuðningur af þessu tagi felur í sér að með þessu fái ráðherra heimild til að skipa störfum á grundvelli aldurs og kynferðis starfsmanna fremur en á grundvelli hlutlægra þátta. Slíkt stríðir gegn öllum grundvallaratriðum varðandi jafnrétti og bann við mismunun á grundvelli kynferðis, aldurs o. s. frv.

Sendiráð, fastanefndir, aðalræðisskrifstofur

Undirritaður vill benda á að samkvæmt frumvarpinu er gert ráð fyrir að flokka saman sendiráð, fastanefndir og aðalræðisskrifstofur undir einu samheiti, sendiskrifstofur. Undirritaður vill benda á þann grundvallarmun sem er á verkefnum slíkra starfstöðva. Sendiherrar sem veita sendiráði forstöðu gera það á grundvelli trúnaðarbréfs sem gefið er út af forseta Íslands og stílað á og afhent þjóðhöfðingja þess ríkis sem sendiherra starfar í eða gagnvart. Þannig hafa sendiherrar trúnað sem jafngildir því að litið sé á allt sem þeir segja og gera sem jafngilt því sem þjóðhöfðingi þeirra og ráðherrar í hans umboði láta frá sér fara. Fastafulltrúar fá hins vegar sitt trúnaðarbréf eða skipunarbréf úr hendi utanríkisráðherra og er litið svo til að allt sem þeir segja og gera sé í fullu umboði utanríkisráðherra. Aðalræðismenn gegna að jafnaði starfi á skilgreindum svæðum í gistiríkjum sem telst þá umdæmi viðkomandi aðalræðismanns. Aðalræðismenn hafa sjálfstæði í störfum í sínu umdæmi varðandi verkefni á sviði ræðismanna, sbr. 5. gr. Vínarsamningsins um ræðissamband frá 1963. Orðalag frumvarpsins um sendiskrifstofur getur því misskilist á þann veg að allt sé þetta jafnsett og eðlislega svipuð starfsemi sem ekki er reyndin.

Lokaorð

Það er ekkert verðmætara á nútíma vinnustað á borð við utanríkisþjónustuna en það starfsfólk sem þar vinnur. Þekking þess og reynsla, málafylgja, metnaður, frumkvæði og útsjónarsemi, þjónustulund, samskiptahæfileikar og framkoma, svo eitthvað sé nefnt, eru lang stærstu verðmæti hennar. Það er því grundvallaratriði í starfsemi utanríkisþjónustunnar, líkt og á flestum öðrum vinnustöðum, að starfsmenn séu virtir að verðleikum, að umgjörð starfa þeirra sé eins og best verður á kosið og að heilbrigð samkeppni ríki varðandi framavonir á grundvelli þekkingar, frumkvæðis, reynslu og framkomu. Utanríkisþjónustan er andlit Íslands út á við og annast hagsmunagæslu fyrir Ísland og Íslendinga gagnvart erlendum ríkjum og á vettvangi alþjóðastofnana. Það þarf því ekki að hafa mörg orð um mikilvægi þess að til starfa þar veljist öflugt fólk og að þeir sem gegna þar stjórnunarstöðum séu vel valdir á grundvelli verðleika, reynslu og þekkingar.

Í ljósi ofangreinds er það mat undirritaðs að það frumvarp sem hér liggur fyrir sé ekki til þess fallið að tryggja þann lagaramma sem æskilegur er til að byggja upp sterka utanríkisþjónustu til framtíðar eða að lagaramminn tryggi að þau verðmæti sem starfsfólk hefur að geyma fái notið sín á grundvelli nútímalegra stjórnunarháttá.

Með vinsemd og virðingu,



Stefán Skjaldarson

sendiherra

Reykjavík, 8. júní 2020

Nefndasvið Alþingis

b.t. Utanríkismálanefndar

Umsögn um mál 716, frumvarp til laga um utanríkisþjónustu Íslands (skipun embættismanna o.fl.)

Við er til tölvubréfs nefndasviðs, dags. 3. júní sl. hvar óskað er eftir umsögn um ofangreint þingmál, nr. 716. Í ljósi þess að undirritaður kom fyrir háttvirta utanríkismálanefnd 3. júní sl. ásamt formanni Hagsmunaráðs starfsfólks utanríkisþjónustunnar þar sem gerð var ýtarleg grein fyrir afstöðu þess til fyrrgreinds frumvarps, þá er rétt að áréttta samandregna afstöðu Hagsmunaráðs, sem endurspeglar í öllum meginatriðum afstöðu undirritaðs:

1. Hagsmunaráð fagnar því **að ekki verði lengur um að ræða skipun í hefðbundið embætti sendiherra án auglýsingar**. Ráðið leggur til **að ekki verði gerðar minni kröfur í lagatextanum til þeirra er skipaðir verða í embætti sendiherra en þeirra sem ráðnir eru í lægri stöður innan þjónustunnar**.
2. Hagsmunaráð telur **engin málefnaleg rök eiga við um þær undantekningar sem veita ráðherra heimild til tímabundinnar skipunar sendiherra án auglýsingar og án sérstakra hæfniskrafna, þ.e. pólitískrar skipunar sendiherra**.
3. Standi vilji þingsins til þess að veita áfram slíkt svigrúm sé eðlilegt að um þær stöður séu gerðar **sambærilegar lögmæltar hæfniskröfur** og varðandi almenna skipun og að svigrúm ráðherra hvað varðar fjölda slíkra skipana verði þrengt frá því sem lagt er upp með í frumvarpinu og verði í mesta lagi um tíund til viðbótar við fjölda skipaðra sendiherra með hefðbundnum hætti..
4. Tiltekið verði í lagatextanum að skýrt sé að annað hvort sé skipun tímabundinn sendiherra án auglýsingar **takmörkuð við embættissetu ráðherra**, eða að kalla megi slíkan sendiherra heim af sendiskrifstofu ef málefnalegar ástæður liggja til grundvallar.
5. Svigrúm ráðherra til að setja sendifulltrúa sem sendiherra og skrifstofustjóra tímabundið í utanríkisþjónustunni verði **afmarkað lögmæltum hæfnisviðmiðunum sem samræmist gildandi lögum um Stjórnarráðið annars vegar og framgangskerfi utanríkisþjónustunnar hins vegar**.
6. Skýrt verði að **allar skipanir í embætti sendiherra og skrifstofustjóra innan utanríkisþjónustunnar séu í samræmi við 18. og 19. gr. laga 115/2011 um Stjórnarráð Íslands**.

Auk þess vill undirritaður áréttta þá skoðun sína, sem sett var fram á fundi nefndarinnar, um mikilvægi þess að lög nr. 39/1971 um utanríkisþjónustu Íslands verði endurskoðuð í heild enda efnislegar forsendur fyrir að gera tilteknar breytingar, sbr. mál 716, óljósar í greinagerð.

Með virðingu,

Þórður Ægir Óskarsson

sendiherra

