

Umsögn Hagsmunaráðs starfsfólks utanríkisþjónustunnar um Frumvarp til laga um breytingu á lögum um utanríkisþjónustu Íslands, nr. 39/1971, með síðari breytingum (skipun embættismanna o.fl.) frá utanríkis- og þróunarsamvinnuráðherra, lagt fram í samráðsgátt 2. mars 2020.

Hagsmunaráð starfsfólks utanríkisþjónustunnar vill með þessu erindi koma á framfæri athugasemdum við ofangreint frumvarp. Núverandi lög eru komin til ára sinna og hafa starfsmenn löngum óskað eftir að þau yrðu tekin til skoðunar, sérstaklega hvað varðar mannauðsmál.

Stjórn og skipulag mannauðsmála innan utanríkisþjónustunnar eru nokkuð frábrugðin hefðbundnum mannauðsmálum innan stjórnsýslunnar, sérstaklega er lýtur að diplómatísku 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). Þorri diplómatisks starfsfólks er að auki hluti af 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.

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 ítarlegur tillögur um úrbætur í mannauðsmálum. Frumvarpið mætir að einhverju leyti sumum þeim markmiðum og tillögum sem settar 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 almennar reglur um gagnsæi, fyrirsegjanleika og málefnalegar forsendur verði látnar ríkja. Í þeim efnum hefur verið hvatt til þess að horft verði m.a. til fordæma annarra Norðurlanda og Bretlands varðandi skipan þessara mála hérlandis. Þessir þættir hljóta að mati Hagsmunaráðs starfsfólks utanríkisþjónustunnar að vega þyngst varðandi mat á framlögðu frumvarpi og framkvæmd þess verði það að lögum.

En að efnisatriðum frumvarpsins:

- 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.
- Hvað varðar einstakar greinar frumvarpsins gerir Hagsmunaráð engar athugasemdir við 1., 2. og 3. gr.
- Varðandi 4. grein að þá í fyrsta lagi 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 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. 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.

- 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.
- Í samræmi við kröfur um gagnsæi, fyrirsegjanleika og málefnalegar forsendur varðandi stöðuveitingar innan utanríkisþjónustunnar er eðlilegt 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 stjórnmálum og viðskiptum, byggt upp þekkingu og tengsl á sviði alþjóðamála sem gagnist í hagsmunagæslu fyrir Ísland. Hér má sjá vísi að ákveðnum reynslukröfum. Eðlilegt sýnist því, fari svo að frávíksfyrirkomulag þetta verði lögfest, að lagatextinn sjálfur tilgreini 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 stjórnamála eða utanríkisviðskipta sem gagnist í viðkomandi embætti.
- Hagsmunaráð bendir einnig á að sendiherra skipaður með þessum hætti nýtur að auki þeirrar sérstöðu að vera undanþeginn flutningsskyldu. Þannig verður viðkomandi eigi fluttur í annað embætti og þannig í reynd opnað á þann möguleika að skipa pólitískan sendiherra í lok kjörtímabils sem nýr ráðherra situr uppi með í viðkomandi embætti, jafnvel út og fram yfir nýtt kjörtímabil. 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 í annað embætti skv. þessari málsgrein eða að viðkomandi sækir um hefðbundið embætti sendiherra skv. auglýsingu, en mun væntanlega hafa sótt sér ákveðið forskot umfram aðra í ljósi þess að hafa þegar gegnt embætti sendiherra.
- Frumvarpið gerir jafnframt ráð fyrir þeirri nýbreytni að skipun sendiherra með þessum hætti 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 er jákvæð í sjálfa sér, en m.v. forsendur frumvarpsins og núverandi fjölda sendiskrifstofa gætu þetta 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 á hverjum tíma farið mjög sparlega með þá valdheimild að skipa sendiherra sem ekki hafa unnið sig upp skv. hefðbundnum framgangsmáta utanríkisþjónustunnar. Hagsmunaráð mælist til þess að ef kvótasetning með þessum hætti verður samþykkt verði hún takmörkuð enn frekar en hér er gert og verði í mesta lagi um tíund til viðbótar við fjölda skipaðra sendiherra með hefðbundnum hætti. Það er nær því að teljast málefnalegar skorður.
- Hagsmunaráð ítrekar hinsvegar 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 Norðurlöndum 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. Nær væri því, í samræmi við nútímakröfur um faglega stjórnsýsluhætti, að fella út heimildir til pólitískra skipana embættismanna.

- Hvað varðar málsgreinina um tímabundna setningu sendifulltrúa í embætti sendiherra meðan hann gegnir starfi forstöðumanns sendiskrifstofu að 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. Ætla má þó að hún muni þó 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. nógildandi laga hafi verið í lögunum um utanríkisþjónustu Íslands frá upphafi var henni í fyrsta sinn beitt nú í vetur. 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 hafa minni réttindi og hugsanlega önnur kjör en aðrir kollegar þeirra sem gegna sömu stöðu á öðrum sendiskrifstofum. Slíkt stenst tæpast jafnræðissjónarmið.
- 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.
- Hagsmunaráð gerir engar athugasemdir við 6. gr. frumvarpsins.

Hagsmunaráð mælist til þess að umsögn þessi verði í heild sinni kynnt utanríkismálanefnd þegar frumvarpið verður tekið til meðferðar hjá nefndinni. Fulltrúar Hagsmunaráðs eru einnig reiðubúnir til fundar við utanríkismálanefnd um efni frumvarpsins og þá umsögn sem hér er sett fram í samráðsgátt.

Reykjavík, 16. mars 2020

Fyrir hönd Hagsmunaráðs starfsfólks utanríkisþjónustunnar,

Friðrik Jónsson

Formaður Hagsmunaráðs starfsfólks utanríkisþjónustunnar