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

Ástandið í veröldinni undanfarnar vikur, sem rekja má til útbreiðslu kóróna-veirunnar, hefur rifjað upp það veigamikla hlutverk sem utanríkisþjónustan gegnir, ekki síst á hættu- og umbrotatímum. Engu að síður er það kunnara en frá þurfi að segja að utanríkisþjónustan hefur oft átt undir högg að sækja í sviðsljósi þjóðmálaumræðunnar. Fyrir þessu eru margvíslegar ástæður. Störf starfsmanna utanríkisþjónustunnar eru að mörgu leyti frábrugðin störfum annarra embættismanna í stjórnsýslunni, þar sem þeir eyða stórum hluta starfstímans erlendis, búsettir eða á ferðalögum,  og taka þátt í starfi sem iðulega fer fram fyrir luktum tjöldum. Þrátt fyrir að fjöldi íslenskra ríkisborgara hafi notið góðs af fyrirgreiðslu utanríkisþjónustunnar,  er skilningur á störfum hennar að mörgu leyti takmarkaður og hefur það oft  kynt undir efasemdum og  jafnvel ranghugmyndum í hennar garð.  Skýrir það vafalaust þann neikvæða tón sem setja vill svip á almenna umfjöllun um utanríkisþjónustuna í bloggheimum og á öðrum vettvangi.

Utanríkisþjónustan á ekki að vera undanþegin gagnrýni. Hún, líkt og aðrar stofnanir íslenska ríkisins, á að vera vakandi fyrir tækifærum til að bæta starfsemi sína.  Henni er einnig nauðsynlegt að forráðamenn taki þátt í að skýra málstað hennar og hlutverk í samfélaginu.

Ef marka má frumvarp sem fram er komið um breytingu á lögum um utanríkisþjónustu Íslands, nr. 39/1971, með síðari breytingum, eru framkomnar tillögur um breytingar líklegar til að veikja stöðu utanríkisþjónustunnar og hafa neikvæð áhrif til lengri tíma litið. Er það ekki síður áhyggjuefni að þær hugmyndir sem  kynntar eru  til sögunnar muni koma til með að auka tortryggni í samfélaginu gagnvart störfum og starfsmönnum utanríkisþjónustunnar, einmitt nú þegar mikilvægt er að byggja upp traust á stofnanir ríkisins.    Til skýringar þessari gagnrýni á frumvarpið má m.a. benda á eftirfarandi:

1. Þrátt fyrir að frumvarpið sé kynnt, á ytra borði, sem liður í endurbótastarfi innan utanríkisþjónustunnar, virðist það vera megintilgangur þess að setja nýjar reglur um skipan 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“ og sé nú svo komið að „fjöldi þeirra samræmist illa umfangi og verkefnum utanríkisþjónustunnar“.  Í skýringunum er engin tilraun gerð til að vega og meta æskilegan fjölda starfsmanna utanríkisþjónustunnar í heild sinni, hvað þá í samhengi við aðra starfsmenn í stjórnarráðinu, fulltrúa, deildarstjóra, skrifstofustjóra eða aðstoðarmenn, heldur er kastljósinu eingöngu beint að afmarkaðri starfstétt; sendiherrum. Hvað þessi tiltekna starfstétt embættismanna íslenska ríkisins hefur til þess unnið að vera tekin sértaklega út fyrir sviga, líkt og um sérstakt og afmarkað vandamál sé að ræða innan stjórnsýslunnar, hefur ekki verið útskýrt.

2. Af orðalagi skýringa má ráða að fjölgun sendiherra í röðum starfsmanna utanríkisþjónustunnar megi rekja til ákveðins „fyrirkomulags“ sem ekki standist lengur. Æskilegt hefði verið að taka skýrar fram en gert er í textanum að skipun sendiherra er ekki sjálfvirkt afsprengi fyrirkomulags eða háð einhvers konar útþenslu 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 full ástæða til að rannsaka nánar hvort ráðherrar hafi farið illa með þetta vald sitt, jafnvel misnotað það eða gerst sekir um spillingu.

3.  Í greinargerð með frumvarpinu er bent á að 37 manns gegni um þessar mundir sendiherraembættum á vegum utanríkisþjónustunnar. 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, en auk þess gegni sendiherrar ýmsum stjórnunarstöðum í ráðuneytinu.

Athugun á störfum sendiherra innan utanríkisþjónustunnar sýnir að fullyrðingar af þess tagi eiga ekki við haldbær rök að styðjast, auk þess sem frumvarpið sjálft felur ekki í sér neina tryggingu fyrir því að samanlagður heildarfjöldi sendiherra og þeirra sem nota megi titil sendiherra tímabundið verði ekki meiri en nú er.

Innan ráðuneytisins hefur jafnan verið miðað við að reynslumeiri starfsmenn úr röðum sendiherra  leiddu veigamestu skrifstofurnar 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 er starfandi innan ráðuneytisins. Lengi vel þótti einnig við hæfi að ráðgjafi forsætisráðherra í utanríkismálum, sem kemur úr hópi reyndra starfsmanna utanríkisþjónustunnar, hefði skipun sendiherra.

Núverandi yfirstjórn ráðuneytisins hefur einnig haft frumkvæði að því að fjölga  sendiherrastörfum innan ráðuneytisins. Á það rætur að rekja til stefnumótunarvinnu sem hófst þegar núverandi utanríkisráðherra tók við embætti, en i skýrslunni Utanríkisþjónusta til framtíðar (2017) kom fram “heimasendiherrar gætu annast stjórnmálasamband við fjarlæg ríki” og yrði stofnuð deild “mönnuð sendiherrum með búsetu á Íslandi til að sinna viðkomandi ríkjum. Um sex sendiherrar gegna slíkum störfum innan ráðuneytisins um þessar mundir.

Samanlagður núverandi fjöldi sendiherra innan utanríkisþjónustunnar virðist þannig i eðlilegu samræmi við þau verkefni sem stjórnvöld hafa talið að annast þyrfti á vettvangi hennar. Af þeim sökum, má velta því fyrir sér hvort rannsaka ætti fækkun eða endurskilgreiningu verkefna á sviði utanríkismála  frekar en að fækka sendiherrum út af fyrir sig.

4. Ef það er rétt, sem fram kemur í rökstuðningi við frumvarpið, að fjöldi sendiherra samræmist illa umfangi og verkefnum utanríkisþjónustunnar, skýtur það skökku við sjónarmið sem fram koma í fyrrgreindri stefnumótunarskýrslu, en þar stendur m.a. að “sértækar kröfur til utanríkisþjónustunnar hafi aukist jafnt og þétt” og að koma þurfi fyrirsvari í alþjóðlegum loftslagsmálum, norðurslóðamálum, auðlindamálum og auðlindum hafsins "í fastari skorður undir forystu utanríkisráðuneytisins”.  Óútskýrt er hvernig utanríkisþjónustan eigi að axla aukið forystuhlutverk í þessum og öðrum málaflokkum, ef ráðast á í það á sama tíma að fækka í röðum þeirra starfsmanna sem mesta reynslu hafa af störfum á alþjóðlegum vettvangi.

5. Allt frá því utanríkisþjónustunni var komið á fót, hefur verið litið svo á að þjálfa þyrfti starfsfólk á löngu árabili áður en það væri í stakk búið til að taka við ábyrgð og fyrirsvari, hvort sem það væri í ráðuneytinu eða á sendiskrifstofum þess. Verði núverandi frumvarp að lögum, má gera ráð fyrir að sama krafa verði áfram gerð til stórs hluta þeirra sem skipaðir verði í stöður sendiherra, en að utanríkisráðherra fái auk þess sjálfur frjálsar hendur um skipun annarra og utanaðkomandi aðila í aðrar slíkar stöður. Hér er meginbreytingin í því fólgin að ráðherra, sem hvort eð er skipar í allar stöður sendiherra, fái lagalega heimild til að skipa í stöður eftir eigin höfði og án þess að gerð sé krafa um sérstaka menntun, reynslu eða hæfni í hluta af þeim stöðum sem við sögu koma.  Á sama tíma virðist hugmyndin sú að taka upp ógagnsætt og flókið kerfi skipana í embætti þar sem greina megi á milli þriggja flokka sendiherra í stöðum sem auglýstar hafi verið, í stöðum sem ekki hafa verið auglýstar og í stöðum sem gera ráð fyrir að sendiherrann sé ekki eiginlegur sendiherra, heldur geti fengið starfstitilinn að láni. Í rökstuðningi með frumvarpinu hefur ekki verið sýnt fram á hvernig slíkar breytingar tryggi aukinn stöðugleika og festu í starfsemi utanríkisþjónustunnar.

6. Ef sú breyting hefur orðið í starfi utanríkisþjónustunnar að sendiherrar séu of margir, virðist mótsagnakennt að sendiherrum verði fækkað en á sama tíma gert ráð fyrir starfsfólk sem ekki hafi verið skipað í stöðu sendiherra, geti fengið titilinn til afnota. Ef vaxandi eftirspurn er eftir málamyndasendiherrum af þessu tagi, er óhjákvæmilegt að spurt sé hvernig greina eigi á milli starfa þeirra og raunverulegra sendiherra.

7. Mikil fjölgun sendiherra er talin hafa komið í veg fyrir að yngri starfsmenn innan utanríkisþjónustunnar fengju eðlilegan framgang. Til að bæta úr þessu ástandi, virðist hugsunin sú að ekki gangi nógu langt að fækka sendiherrum, heldur þurfi að gera lægra settum starfsmönnum, sem eiga að baki langan og farsælan feril í þjónustunni, kleift að fá titil sendiherra. Hafi starfsmenn unnið sig upp til að gegna starfinu, virðist nú gert ráð fyrir að í stað þess að þeir hljóti sanngjarna umbun fyrir störf sín á löngu árabili, geti þeir fengið titilinn, að minnsta kosti tímabundið,  að láni. Hlýtur það að teljast umhugsunarverð hvatning fyrir lægra setta starfsmenn sem helgað hafa sig störfum innan þjónustunnar á löngu árabili.

8. Endurbætur á utanríkisþjónustunni, verkefnum hennar og mannauði, eru og hafa verið viðvarandi viðfangsefni, en ráðherrar og æðstu embættismenn hafa þegar allar forsendur til að koma á markvissum endurbótum, án þess að það kalli á lagabreytingar. Hefur ekki verið sýnt fram á nauðsyn lagasetningar, ef það er megintilgangur frumvarpsins að aðlaga fjölda mismunandi hópa starfsmanna innan utanríkisþjónustunnar. Að auki er það óvenjulegt að sitjandi ráðherra skuli telja sig þurfa að setja lög á sjálfan sig til að takmarka hugsanlega spillingu sem falist gæti í því að úthluta sendiherraembættum til utanaðkomandi án auglýsingar.

Fyrirliggjandi frumvarp um breytingu á lögum um utanríkisþjónustuna er ekki til þess fallið að styrkja þjónustuna með raunverulegum aðgerðum til að gera henni fært að takast betur á við verkefni sín í framtíðinni. Það er illa rökstutt, ruglingslegt og mótsagnakennt,  auk þess sem það kyndir undir tilefnislausri tortryggni í garð einnar starfstéttar stjórnarráðsins. Er af þeim sökum lagt til að frumvarpið verði dregið til baka, en þess í stað ráðist í yfirgripsmeiri skoðun á starfsháttum utanríkisþjónustunnar með hliðsjón af nútíma mannauðsstjórnunarsjónarmiðum, sambærilegum reglum á norrænum starfsvettvangi og með  faglega utanríkisþjónustu til framtíðar að markmiði.

Gunnar Pálsson

Sendiherra