

Nefndarálit

um frv. til l. um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands.

Frá utanríkismálanefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Helgu Hauksdóttur, Elínu Rósu Sigurðardóttur og Einar Gunnarsson frá utanríkisráðuneytinu, Sigurbjörgu Sigurgeirsdóttur stjórnsluráðgjafa, Sighvat Björgvinsson, framkvæmdastjóra Þróunarsamvinnustofnunar Íslands, Sigurð Helgason, stjórnarformann og Skúla Helgason, varaformann stjórnar Þróunarsamvinnustofnunar Íslands, Hjálmar Jónsson, Jón Skaptason og Sigfús Ólafsson, stjórnarmenn í Þróunarsamvinnustofnun Íslands, Ernu Guðmundsdóttur frá Bandalagi háskólamanna, Pétur Reimarsson frá Samtökum atvinnulífsins, Magnús Baldursson og Odd B. Björnsson frá Félagi ráðgjafarverkfræðinga, Bjarna Gíslason frá Hjálparstarfi kirkjunnar, Kristján Sturluson og Helgu Þórólfsdóttur frá Rauða krossi Íslands, Hilmar Þ. Hilmarsson frá Háskólanum á Akureyri og Stefán Þórarinnsson frá Nýsi. Umsagnir bárust um málið frá Hjálparstarfi kirkjunnar, Sambandi íslenskra kristniboðsfélaga, Viðskiptaráði Íslands, Þróunarsamvinnustofnun Íslands, Rauða krossi Íslands, Háskólanum á Akureyri, Samtökum atvinnulífsins, Bandalagi háskólamanna, Félagi ráðgjafarverkfræðinga og Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja. Auk þess bárust nefndinni ýmis gögn frá utanríkisráðuneyti, m.a. varðandi framlög til þróunaraðstoðar og íslenska þróunarsamvinnu.

Með frumvarpinu er lagt til að sett verði heildarlöggjöf um opinbera þróunarsamvinnu Íslendinga, tvíhliða jafnt sem marghliða. Frumvarpinu er m.a. ætlað að leysa af hólmi núgildandi lög nr. 43 26. maí 1981, um Þróunarsamvinnustofnun Íslands, en þau lög hafa mun takmarkaðra gildissvið en frumvarpið gengur út frá. Í frumvarpinu er m.a. gert ráð fyrir því að Alþingi komi að málefnum þróunarsamvinnu, bæði hvað varðar stefnumörkun og í tengslum við skýrslugjöf utanríkisráðherra. Þá gerir frumvarpið ráð fyrir því að stjórn Þróunarsamvinnustofnunar verði lögð niður, en þess í stað hafi utanríkisráðherra 15 manna samstarfsráð sér til ráðgjafar við stefnumarkandi ákvarðanatöku. Framlög til þróunarsamvinnu nema nú meira en þriðjungur útgjalda utanríkisþjónustunnar. Þá ákvað ríkisstjórnin árið 2004 að framlög til þróunarsamvinnu skyldu fara stigvaxandi þannig að þau næmu 0,35% af vergum þjóðartekjum árið 2009. Frumvarpið gengur út frá því að nauðsynlegt svigrúm sé til staðar til að beita þeim aðferðum sem tryggja að framlögum til alþjóðlegrar þróunarsamvinnu sé vel og skynsamlega varið þannig að þróunarsamvinnan verði skilvirk og árangursrík.

Nefndin ræddi efnisatriði frumvarpsins ítarlega á fundum sínum. Meðal þeirra atriða sem helst komu til umfjöllunar var aðkoma Alþingis að málefnum tengdum þróunarsamvinnu, niðurlagning stjórnar Þróunarsamvinnustofnunar Íslands og skipan samstarfsráðs um alþjóðlega þróunarsamvinnu, tengsl friðargæslu við þróunarsamvinnu, tímabundnar ráðningar starfsmanna ríkisins til Þróunarsamvinnustofnunar og valdframsal til ráðherra með heimildum til setningar reglugerða.

Í 3. og 4. gr. frumvarpsins er tilgreint annars vegar að ráðherra leggi annað hvert ár fram tillögu til þingsályktunar á Alþingi um áætlun stjórnvalda um alþjóðlega þróunarsamvinnu

Íslands til fjögurra ára í senn og hins vegar að Alþingi kjósi fimm fulltrúa til setu í samstarfsráði um alþjóðlega þróunarsamvinnu. Auk þess er í 10. gr. gert ráð fyrir að ráðherra gefi Alþingi skýrslu um framkvæmd áætlunar stjórnvalda um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands annað hvert ár.

Nefndin ítrekar mikilvægi þverpólítísku samstarfs og samstöðu, sem og langtímastefnu-mörkunar á sviði þróunarsamvinnu. Því telur nefndin heppilegt að skilgreina aðkomu Alþingis að málefnum alþjóðlegrar þróunarsamvinnu með nokkuð öðrum hætti en frumvarpið gerir ráð fyrir og tryggja þannig nánar aðkomu fulltrúa þingflokkanna að stefnumarkandi umræðu og ákvörðunum ráðherra um alþjóðlega þróunarsamvinnu til lengri tíma. Nefndin ræddi sérstaklega þá breytingu að leggja niður stjórn Þróunarsamvinnustofnunar, en hún er kjörin hlutfallskosningu af Alþingi samkvæmt gildandi lögum. Nokkuð skiptar skoðanir voru um þetta atriði meðal umsagnaradila og í nefndinni var því sjónarmiði hreyft að aðkoma stjórnar Þróunarsamvinnustofnunar að rekstri og stefnumörkun stofnunarinnar hafi gefið góða raun. Á hinn bóginn kom fram það sjónarmið að það gengi gegn anda frumvarpsins að takmarka aðkomu fulltrúa þingflokkanna við tvíhliða þróunaraðstoð og skynsamlegt væri að þeir hefðu heildaryfirsýn yfir málaflökkinn.

Með hliðsjón af ofangreindu leggur nefndin til breytingu á 2. gr. frumvarpsins þess efnis að á fót verði sett sérstök Þróunarsamvinnunefnd sem Alþingi kjósi sjö fulltrúa til setu í. Jafnframt falli brott ákvæði 4. gr. um að Alþingi kjósi fimm fulltrúa til setu í samstarfsráði um alþjóðlega þróunarsamvinnu, en fulltrúar þess í Þróunarsamvinnunefnd skulu eigi að síður eiga sæti í ráðinu sem verður þá skipað 17 fulltrúum í stað 15. Með skipan sjö þingkjörinna fulltrúa í Þróunarsamvinnunefnd er tryggt að fulltrúar löggjafans hafa eftir þetta aðkomu að allri þróunarsamvinnu, tvíhliða jafnt sem marghliða.

Nefndin leggur auk þess til að við 3. gr. bætist ákvæði þess efnis að drög að tillögu til þingsályktunar sem ráðherra leggur fyrir Alþingi verði lögð fyrir Þróunarsamvinnunefnd til umsagnar og umsögn hennar fylgi tillögunni til Alþingis. Með þessu er stuðlað að vandaðri undirbúningi umfjöllunar málsins á Alþingi. Í tillögunni felst að þingkjörnir fulltrúar fjalla um heildarstefnumörkun í þróunarsamvinnu með nokkuð öðrum hætti en samstarfsráðinu er ætlað að gera. Nefndin telur eðlilegt að vinnulag verði með þeim hætti að Þróunarsamvinnunefnd verði kölluð saman meðan á áætlunargerð ráðherra stendur þannig að afstaða nefndarmanna komi skýrt fram snemma í ferlinu. Jafnframt má búast við því að fulltrúar Þróunarsamvinnunefndar verði kallaðir fyrir utanríkismálanefnd við umræður um þingsályktunartillöguna á tveggja ára fresti. Þá bendir nefndin á mikilvægi þess að fulltrúar í Þróunarsamvinnunefnd og samstarfsráði um alþjóðlega þróunarsamvinnu hafi tækifæri til að kynnast starfsemi sem Ísland á aðild að í þróunarmálum á erlendri grundu. Nefndin telur einnig eðlilegt að samstarfsráðið komi að lágmarki saman tvisvar á ári.

Þá leggur nefndin til þá orðalagsbreytingu á 2. mgr. 4. gr. frumvarpsins að hlutverki samstarfsráðsins verði lýst þannig að það verði að sinna ráðgefandi hlutverki við stefnumarkandi ákvarðanatöku í stað þess að vera ráðgefandi stjórnsýslunefnd ráðherra.

Í athugasemdum við frumvarpið er gert ráð fyrir því að sérstakur stýrihópur verði starfandi innan utanríkisráðuneytisins undir stjórn ráðuneytisstjóra. Honum er ætlað að veita utanríkisráðherra þá heildarsýn á málefni þróunarsamvinnu sem frumvarpið stefnir að og móta tillögur til ráðherra sem hafa stefnumótandi áhrif á framkvæmd málaflökksins. Gert er ráð fyrir því að hópurinn samhæfi vinnuaðferðir og ákvarðanir og sinni innra aðhaldi og eftirliti með ákvörðunum og rekstri allrar þróunarsamvinnu opinberra aðila hér á landi.

Í 6. gr. frumvarpsins er að finna ákvæði þess efnis að um þátttöku íslenskra stjórnvalda í friðargæsluverkefnum fari samkvæmt ákvæðum laga um íslensku friðargæsluna og þátttöku

hennar í alþjóðlegri friðargæslu. Nefndin telur þetta ákvæði hafa litla sjálfstæða þýðingu og leggur því til að það falli brott.

Til að taka af allan vafa leggur nefndin auk þess til breytingu á 7. gr. frumvarpsins þess efnis að áskilið verði að framkvæmdastjóri Þróunarsamvinnustofnunar skuli hafa lokið háskólaprófi í stað þess að hann skuli hafa háskólamenntun.

Nefndin bendir á að ákvæði 11. gr. frumvarpsins um reglugerðarheimildir felur í sér töluvert víðtækt reglusetningarframsal til ráðherra án tengingar við sérstök efnisákvæði. Nefndin telur reglugerðarheimildir í 4. og 7. gr. frumvarpsins um hlutverk samstarfsráðs um alþjóðlega þróunarsamvinnu og hlutverk Þróunarsamvinnustofnunar nægjanlegar að svo komnu máli og leggur til að ákvæði 11. gr. falli brott.

Nefndin ræddi ákvæði 8. gr. frumvarpsins um tímabundna ráðningu starfsmanna ríkisins við afmörkuð verkefni í þróunarsamvinnu erlendis sérstaklega á fundum sínum. Sú meginbreyting verður með samþykkt ákvæða frumvarpsins að þeir starfsmenn sem Þróunarsamvinnustofnun ræður til starfa hér á landi við verkefni erlendis munu falla undir lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, en svo hefur ekki verið til þessa. Þeir munu því borga skatta og skyldur af launum sínum hér á landi, vera í stéttarfélögum, greiða til íslenskra lífeyrissjóða og ávinna sér réttindi samkvæmt almennum reglum, auk þess sem þeir fá greiddar staðaruppbætur eftir sömu reglum og gilda um starfsmenn utanríkisþjónustunnar samkvæmt frumvarpi sem fjármálaráðherra hefur lagt fram (515. mál). Gengið er út frá því að Þróunarsamvinnustofnun reki áfram starfsstöðvar í samstarfslöndum og að ráðherra geti ákveðið að þær skuli reknar sem sendiráð, en þær eru nú sex talsins og hafa stöðu sendiráða. Vegna ójafnvægis í fjölda starfsmanna í höfuðstöðvum Þróunarsamvinnustofnunar hér á landi annars vegar og starfsmanna á skrifstofum stofnunarinnar í samstarfslöndunum hins vegar er erfitt að koma við flutningsskyldu eins og í utanríkisþjónustunni. Því er gert ráð fyrir því í frumvarpinu að starfsmenn sem fara til starfa erlendis fái tímabundinn samning hverju sinni. Nefndin leggur áherslu á að um heimildarákvæði er að ræða og bendir á að starfsmannalögin sem slík eru ekki sniðin að starfsmönnum ríkisins sem eru við störf erlendis um lengri tíma. Slík sérákvæði er hins vegar að finna í lögum um utanríkisþjónustu Íslands, nr. 39/1971, og þeim hefur verið beitt um starfsmenn annarra ráðuneyta og ríkisstofnana sem hafa starfað erlendis um lengri tíma. Í þeim tilvikum þegar um er að ræða starfsmann Þróunarsamvinnustofnunar, utanríkisráðuneytis eða annars opinbers aðila fær viðkomandi starfsmaður leyfi frá reglulegu starfi sínu eins og tíðkast hefur meðan starfi er sinnt erlendis fyrir Þróunarsamvinnustofnun. Tímabinding á störfum erlendis er þannig fyrst og fremst hugsuð til að ná sömu markmiðum og mætt er með flutningsskyldu starfsmanna utanríkisþjónustunnar. Regla starfsmannalaganna um að tímabundin ráðning megi mest vara í tvö ár gæti leitt til þess að óbreyttu að mjög erfitt yrði að fá starfsmenn til tímabundinna starfa í þróunarlöndum. Nefndin fellst á þau rök sem eru fyrir þessari sérreglu frumvarpsins.

Þá er í 2. mgr. 8. gr. frumvarpsins að finna heimild til tímabundinnar tilfærslu starfsmanna milli Þróunarsamvinnustofnunar og utanríkisráðuneytisins án þess að viðkomandi starf sé auglýst. Heimildir af slíku tagi eru nú þegar að nokkru leyti fyrir hendi bæði í starfsmannalögum og í lögum um Stjórnarráð Íslands. Regla frumvarpsins er sérregla sem gengur frammar almennu reglunni samkvæmt starfsmannalögum og reglum fjármálaráðherra þar sem samkvæmt henni má ráða starfsmann án auglýsingar til allt að tveggja ára í senn. Nefndin telur heppilegast að almenn lög gildi um starfsréttindi opinberra starfsmanna. Hins vegar verður í þessu sambandi jafnframt að horfa til séreðlis Þróunarsamvinnustofnunar og utanríkisþjónustunnar á sviði starfsmannamála og hinnar miklu skörunar þar á milli þar sem sveigjanleiki

í starfsmannamálum og flutningsskylda starfsmanna skiptir miklu máli. Ákveðin rök eru því fyrir þessari sérreglu frumvarpsins sem nefndin fellst á.

Þá ræddi nefndin töluvert um aðkomu einkaaðila og félagasamtaka að þróunaraðstoð. Í því sambandi tekur nefndin fram að ákvæði 8. gr. frumvarpsins girða á engan hátt fyrir að Þróunarsamvinnustofnun geti gert samninga við einkaaðila og félagasamtök um aðkomu að þróunarverkefnum. Nefndin áréttar að um slíkt gilda almennar reglur og ekki nauðsynlegt að sérstök lagaákvæði verði sett til grundvallar slíkum samningum.

Loks ræddi nefndin um gildistökuákvæði frumvarpsins. Nefndin telur rétt að lögin öðlist þegar gildi, en leggur til að við frumvarpið bætist bráðabirgðaákvæði þess efnis að stjórn Þróunarsamvinnustofnunar starfi til 1. september 2008. Nefndin gengur út frá því að Alþingi muni kjósa fulltrúa til setu í Þróunarsamvinnunefnd strax og þing kemur saman í september og samstarfsráðið komi þá fyrst til starfa að því loknu.

Nefndin leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með þeim breytingum sem gerð er grein fyrir hér að framan og lagðar eru til í sérstöku þingskjali.

Ásta R. Jóhannesdóttir var fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Steingrímur J. Sigfússon og Siv Friðleifsdóttir skrifa undir álitid með fyrirvara.

Alþingi, 26. maí 2008.

Bjarni Benediktsson,
form., frsm.

Árni Páll Árnason.

Steingrímur J. Sigfússon,
með fyrirvara.

Sigurður Kári Kristjánsson.

Siv Friðleifsdóttir,
með fyrirvara.

Björk Guðjónsdóttir.

Lúðvík Bergvinsson.

Kristinn H. Gunnarsson.