



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 tilteknaðar 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 lágmarksmenntunar, 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