

**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 hvemig 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 hvemig 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. Almenn 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 fyrirbyggjandi 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 yfirgrípsmeiri 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

