

Alþingi, b.t. utanríkismálanefndar

[nefndasvid@althingi.is](mailto:nefndasvid@althingi.is)

**Umsögn um mál 716, frumvarp til laga um utanríkisþjónustu Íslands  
(skipun embættismanna o.fl.)**

Með vísan til erindis Utanríkismálanefndar, dags. 14. maí, 2020, sendist nefndinni hér með umsögn Hagsmunaráðs starfsfólks utanríkisþjónustunnar um ofangreint þingmál. Umsögn þessi er í veigamiklum atriðum samhljóða fyrri umsögn Hagsmunaráðs um sama mál er deilt var í samráðsgátt, en er hér töluvert ítarlegri.

Hagsmunaráð starfsfólks utanríkisþjónustunnar telur núverandi lög um utanríkisþjónustu Íslands, nr. 39/1971, vera komin vel til ára sinna og hafa starfsmenn löngum óskað eftir að þau yrðu tekin til skoðunar, sérstaklega hvað varðar mannauðsmál. Með frumvarpi þessu er lögð til grundvallarbreyting á lögum um utanríkisþjónustuna sem þarfnast vandlegar umfjöllunar og þakkar Hagsmunaráð nefndinni fyrir að gefa ráðinu tækifæri til að leggja fram umsögn til þingsins.

Stjórn, umfang og eðli mannauðsmála innan utanríkisþjónustunnar eru nokkuð frábrugðin hefðbundnum mannauðsmálum innan stjórnsýslunnar, sérstaklega er lýtur að diplómátísku 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). Um þorra diplómátísku starfsfólks gildir að auki 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 og lög um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011.

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 ítarlegar tillögur um úrbætur í mannauðsmálum. Frumvarpið mættir að einhverju leyti sumum þeim markmiðum og tillögum sem sett 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 ákvarðanir byggist í auknum mæli á almennum reglum um gagnsæi, fyrirsegjanleika og málefnalegar forsendur. Í þeim efnum hefur verið hvatt til þess að horft verði m.a. til fordæma annarra landa sem við berum okkur saman við, svo sem til Norðurlanda og Bretlands, varðandi skipan þessara mála hérlendis. Þessir þættir hljóta að mati Hagsmunaráðs starfsfólks utanríkisþjónustunnar að veða þungt varðandi mat á framlögðu frumvarpi og framkvæmd þess verði það að lögum.

En að efnisatriðum frumvarpsins:

1. 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.

2. Hvað varðar einstakar greinar frumvarpsins gerir Hagsmunaráð engar athugasemdir við 1., 2. og 3. gr.
3. Varðandi 4. gr. þá 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 framvegis 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 (sem er diplómatiskur titill einu þrepi lægra en sendiherra). 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.

Sú ákvörðun að takmarka möguleika á skipun í hefðbundin embætti sendiherra við 20% umfram fjölda sendiskrifstofa er ekki rökstudd sérstaklega. Yfirlýst markmið er hins vegar að því er virðist að takmarka með einhverjum hætti heildarfjölda þeirra. Í dag er heildarfjöldi sendiherra 37 og sendiskrifstofa 25. Núverandi skipuðum sendiherrum þarf því væntanlega að fækka um a.m.k. 7 áður en svigrúm skapast til að auglýsa embætti sendiherra. Á sama tíma er svigrúm ráðherra til að setja sendiherra og skrifstofustjóra tímabundið riflegt, eða allt að því 18 talsins. Af þeim fjölda gætu allt að tólf komið úr röðum starfsmanna utanríkisþjónustunnar, sem gætu þannig fengið tímabundið að nota embættisheiti án þess að vera skipaðir embættismenn. Allt að 6 til viðbótar gætu fengið embættisskipun til allt að fimm ára (og hugsanlega lengur með „tímabundinni“ skipun á ný í annað embætti).

4. 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 og leggur til að hún verði felld úr frumvarpinu.

Í embættisskipan felst eins og kunnugt er viss vernd og starfsöryggi, en með þessu fyrirkomulagi er utanaðkomandi aðilum veitt embættisskipan en ekki því starfsfólki utanríkisþjónustunnar sem vinnur sig upp skv. framgangskerfi. Þarna er því sótt að hagsmunum starfsmanna utanríkisþjónustunnar og möguleikar þeirra til embættisskipana takmarkaður enn frekar. Það telur Hagsmunaráð óheppilega þróun og hugsanlega væri eðlilegra að slíkir utanaðkomandi aðilar sem sinna eiga sérstökum verkefnum fái „sendiherranafbót meðan þeir sinna því starfi“, án skipunar, eins og heimild er til í 6. gr. núgildandi utanríkisþjónustulaga varðandi forstöðumenn fastanefnda hjá alþjóðastofnunum sem ekki eru skipaðir sendiherrar.

Verði þessu ákvæði um tímabundna skipun sendiherra haldið til streitu er rétt, í samræmi við kröfur sem gerðar eru um framkvæmd stjórnýslunnar hvað varðar gagnsæi, fyrirsegjanleika og málefnalegar forsendur varðandi stöðuveitingar, 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 stjórnmalum og viðskiptum, byggt upp þekkingu og tengsl á sviði alþjóðamála sem gagnist í hagsmunagæslu fyrir Ísland. Hér má sjá vísi að ákveðnum reynslukröfum sem eru þó eingöngu almennar kröfur um hæfni. Eðlilegt sýnist því, fari svo að fráviksfyrirkomulag þetta verði lögfest, að lagatextinn sjálfur tilgreini með nákvæmari hætti 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 stjórn mála eða utanríkisviðskipta sem gagnist í viðkomandi embætti. Jafnvel mætti telja skynsamlegt, ef markmiðið er að sækja mannaúð út fyrir raðir starfsliðs utanríkisþjónustunnar, að setja sem skilyrði að sambærilega reynslu sé ekki að finna meðal starfsmanna utanríkisráðuneytisins. Hér ber sérstaklega að hafa í huga að sendiherrastöður eru kostnaðarsamar og utanaðkomandi ráðningar auka við starfsmannafjölda ráðuneytisins og eru viðbót við starfsmannakostnað ríkisins.

Hagsmunaráð bendir einnig á að sendiherra skipaður með þessum hætti nýtur að auki þeirrar sérstöðu að vera undanþeginn flutningsskyldu og verður eigi fluttur í annað embætti. Með þessu er í reynd opnað á þann möguleika að ráðherra skipi pólitískan sendiherra á mikilvægar sendiskrifstofur í lok síns kjörtímabils sem nýr ráðherra þarf að setta sig við að hafa í viðkomandi embætti, langt fram í næsta kjörtímabil. Þá má einnig velta því fyrir sér með hvaða hætti utanríkisþjónustan gæti brugðist við ef sendiherra skipuðum með þessum hætti er skyndilega gert ókleift að sinna starfi sínu, t.d. vegna aðgerða móttökuríkis eða -stofnunar. A.m.k. verður alltaf að vera valkostur að flytja viðkomandi af starfstöð. Hagsmunaráð bendir jafnframt á að í Bandaríkjunum þar sem skipan pólitískra sendiherra er einna algengust, fellur skipun slíks sendiherra sjálfkrafa niður við stjórnarskipti.

Hagsmunaráð vekur athygli á að utanríkisþjónustur Norðurlandanna senda nýráðið starfsfólk í þjálfun í allt að tvö ár áður en það tekur til starfa. Slíkt fyrirkomulag hefur ekki tíðkast hjá íslensku utanríkisþjónustunni. Það þýðir að utanaðkomandi forstöðumenn sendiskrifstofa Íslands erlendis koma því gjarnan óundirbúnir og án aðlögunar inn í framandi starfsumhverfi þar sem þeir eru oft eini útsendi starfsmáðurinn.

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 aftur tímabundið sem sendiherra í annað embætti skv. þessari málsgrein eða að viðkomandi sækji um hefðbundið embætti sendiherra skv. auglýsingu. Viðkomandi einstaklingur hefur þá augljóslega fengið forskot umfram aðra í ljósi þess að hafa þegar gegnt embætti sendiherra.

Þess má jafnframt geta að í skýrslu Ríkisendurskoðunar „Rekstur og starfsemi sendiskrifstofa Íslands“ frá mars, 2015, er þess sérstaklega getið (bls. 24) að...

Lög nr. 115 frá árinu 2011 um Stjórnarráð Íslands kveða á um að við skipun í embætti ráðuneytisstjóra og skrifstofustjóra skuli ráðherra setja á laggimar þriggja manna nefnd til að meta hæfni umsækjenda. Þetta ákvæði kom m.a. til vegna ábendinga í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis frá árinu 2010 um að stemma þyrfti stígu við pólitískum ráðningum, tryggja að hæfasti einstaklingurinn væri valinn til starfans og efla traust á stjórnsýslunni. Samkvæmt lögum um utanríkisþjónustu Íslands eru sendiherrar og ráðuneytisstjórar í sama starfsflokki. Skipun sendiherra er því hvorki í takt við lög um Stjórnarráð Íslands frá árinu 2011 né þá þróun sem hefur orðið á skipunum í opinber embætti. Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að opinber embætti séu ávallt auglýst til umsóknar og að skipun byggji á faglegum rökstuðningi. **Í utanríkisþjónustunni ætti þetta að gilda þegar hefðbundnu framgangsferli er ekki fylgt, þ.e. þegar utanaðkomandi einstaklingar eru skipaðir sendiherrar.**

(Áhersla er Hagsmunaráðs)

Ríkisendurskoðun bendir hér á að þar sem framgangskerfi er til staðar og því er ekki beitt, þ.e. þegar um pólitískt skipaða sendiherra sem ekki koma úr röðum starfsmanna utanríkisþjónustunnar er að ræða, þá eigi að auglýsa. Þarna kemur einnig í reynd fram að aðrar reglur geti gilt þegar framgangskerfi er beitt og má þar horfa til Norðurlandanna þar sem meginreglan er að embætti yfirmanna eru auglýst innan viðkomandi utanríkisþjónusta, en ekki utan þeirra. Frumvarpið í reynd leggur til framkvæmd við skipan tímabundinna sendiherra sem gengur þvert á ábendingar Ríkisendurskoðunar.

5. Frumvarpið gerir jafnframt ráð fyrir þeirri nýbreytni að pólitísk skipun sendiherra 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 í mikilvægar stöður innan stjórnarsýslunnar er jákvæð í sjálfu sér. Miðað við forsendur frumvarpsins og núverandi fjölda sendiskrifstofa gætu þetta þó 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 almennt farið sparlega með þá valdheimild að skipa sendiherra sem ekki kemur úr röðum starfsmanna utanríkisþjónustunnar. Heildarfjöldi slíkra sendiherra er í dag rétt um 10% af heildarfjölda sendiherra. Hagsmunaráð mælist til þess, ef vilji þingsins stendur til áframhaldandi möguleika á pólitískum skipunum sendiherra og kvótasetning með þessum hætti verður samþykkt, að hún verði takmörkuð enn frekar en gert er ráð fyrir í frumvarpinu og í mesta lagi um tíund til viðbótar við fjölda skipaðra sendiherra með hefðbundnum hætti. Það er nær því að teljast málefnalegar skorður.

Hagsmunaráð ítrekar hins vegar 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 Norðurlöndunum 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. Hagsmunaráð telur mikilvægt að utanríkisráðuneytið starfi í samræmi við nútímakröfur um faglega stjórnarsýsluhætti. Því beri að fella út heimildir til pólitískra skipana embættismanna.

6. Hvað varðar málsgreinina um tímabundna setningu sendifulltrúa í embætti sendiherra (3.mgr. 4gr.) meðan hann gegnir starfi forstöðumanns sendiskrifstofu, 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. Virðist sem hún eigi að 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. núgildandi laga hafi verið í lögnum um utanríkisþjónustu Íslands frá upphafi var henni í fyrsta sinn beitt á síðasta ári og eru að því er virðist þrír starfsmenn nú settir sendiherrar með þessum hætti. 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 hafi minni réttindi og hugsanlega önnur kjör en aðrir kollegar þeirra sem gegna sömu stöðu á öðrum sendiskrifstofum. Slíkt stenst tæpast jafnræðissjónarmið og teldist væntanlega brot á kjarasamningi Félags Háskólamenntaðra Starfsmanna Stjórnarráðsins og ríkisins.

7. 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 sanngirnis- 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. Engu að síður má á sama tíma leiða líkum að því að þessi heimild takmarki möguleika ráðinna sendifulltrúa til að fá embættisskipun og gæti því unnið gegn framgangi þessa hóps innan ráðuneytisins, þ.m.t. möguleikum á færslum milli embætta. Frumvarpið veitir þó enga tryggingu fyrir því að hlutur kvenna innan utanríkisráðuneytisins verði réttur með slíkri breytingu.
8. Hér er nauðsynlegt að vekja athygli á því að, rétt eins og í tilfelli skipunar sendiherra tímabundið án auglýsingar, er því ósvarað með hvaða hætti ráðherra hyggst velja sendifulltrúa til að veita sendiskrifstofu forstöðu skv. 3. mgr. 4.gr. eða í embætti skrifstofustjóra um tiltekinn tíma skv. 5. gr.

Í frumvarpinu er ekkert áskilið um skipun valnefndar svo sem kveðið er á um í lögum um Stjórnarráð Íslands, sbr. tilvitnaða skýrslu Ríkisendurskoðunar hér að ofan, til mats á hæfni umsækjenda um stöðu sendiherra eða í stöðu ráðuneytisstjóra í Utanríkisráðuneytinu. Ráðuneytisstjórar í Utanríkisráðuneytinu hafa jafnan verið fluttir úr embætti sendiherra í starf ráðuneytisstjóra án undangenginnar auglýsingar. Hagsmunaráð telur eðlilegt að skýrt verði að allar skipanir, tímabundnar og hefðbundnar, í embætti sendiherra og skrifstofustjóra innan utanríkisþjónustunnar séu í samræmi við 18. og 19. gr. laga 115/2011 um Stjórnarráð Íslands.

Án slíks samræmis mun inntak þessara breytinga á lögum um utanríkisþjónustuna í reynd gefa ráðherra svigrúm til að setja í embætti hátt á annan tug tímabundinna sendiherra og skrifstofustjóra án annað hvort skilyrða um hæfni og reynslu (í tilfelli pólitískt skipaðra sendiherra), eða sérstaks tillits til framgangskerfis utanríkisþjónustunnar (hvað varðar sendifulltrúa setta í embætti sendiherra eða skrifstofustjóra). Vandséð er hvornig þetta samræmist yfirlýstum markmiðum með boðaðri lagabreytingu um „...að finna ákjósanlegt jafnvægi í þessu efni þannig að skapa megi farsæla umgjörð utan um mannauð utanríkisþjónustunnar.“

9. Hagsmunaráð gerir engar athugasemdir við 6. gr. frumvarpsins.

#### **Samantekið er því afstaða Hagsmunaráðs eftirfarandi:**

1. Hagsmunaráð fagnar því að **ekki verði lengur** um að ræða skipun í hefðbundið embætti sendiherra án auglýsingar. Ráðið leggur til að **ekki verði gerðar minni kröfur í lagatextanum** til þeirra er skipaðir verða í embætti sendiherra en þeirra sem ráðnir eru í lægri stöður innan þjónustunnar.
2. Hagsmunaráð telur **engin málefnaleg** rök eiga við um þær undantekningar sem veita ráðherra heimild til tímabundinnar skipunar sendiherra án auglýsingar og án sérstakra hæfniskrafna, þ.e. pólitískrar skipunar sendiherra, og leggur til að þær verði felldar úr frumvarpinu.
3. Standi vilji þingsins til þess að veita áfram slíkt svigrúm sé eðlilegt að um þær stöður séu gerðar **sambærilegar lögmæltar hæfniskröfur** og varðandi almenna skipun og að svigrúm ráðherra hvað varðar fjölda slíkra skipana verði þrengt frá því sem lagt er upp með í frumvarpinu og verði í mesta lagi um tíund til viðbótar við fjölda skipaðra sendiherra með hefðbundnum hætti.

4. Tiltekið verði í lagatextanum að skýrt sé að annað hvort sé skipun tímabundins sendiherra án auglýsingar **takmörkuð við embættissetu ráðherra**, eða að kalla megi slíkan sendiherra af starfstöð ef málefnalegar ástæður liggja til grundvallar. Ákjósanlegast væri í þessu sambandi að tímabundir sendiherrar fengju sendiherranafnbót án embættisskipunar.
5. Svigrúm ráðherra til að setja sendifulltrúa sem sendiherra og skrifstofustjóra tímabundið í utanríkisþjónustunni verði **afmarkað lögmaeltum hæfnisviðmiðunum** sem samræmist gildandi lögum um Stjórnarráðið annars vegar og framgangskerfi utanríkisþjónustunnar hins vegar.
6. Skýrt verði að **allar skipanir** í embætti sendiherra og skrifstofustjóra innan utanríkisþjónustunnar séu í **samræmi við 18. og 19. gr. laga 115/2011** um Stjórnarráð Íslands.

Fulltrúar Hagsmunaráðs eru reiðubúnir til fundar við utanríkismálanefnd um efni frumvarpsins og þá umsögn sem hér er sett fram.

Reykjavík, 28. maí, 2020

Fyrir hönd Hagsmunaráðs starfsfólks utanríkisþjónustunnar,

Friðrik Jónsson

Formaður Hagsmunaráðs starfsfólks utanríkisþjónustunnar