

Helsinki, 8. júní 2020.

**Varðar frumvarp til laga um breytingu á lögum um utanríkisþjónustu Íslands, nr. 39/1971, mál 716 – þingskjal 1227.**

Undirritaður vill þakka háttvirtri utanríkismálanefnd fyrir að gefa sendiherrum kost á að koma sjónarmiðum á framfæri varðandi ofangreint mál (mál 716).

Rétt er að taka fram að umsagnarbeiðni nefndarinnar til mín virðist hafa misfarist og það var fyrst seint í gærkvöldi að athygli mín var vakin á því að skv. vef Alþingis hefði mér verið send umsagnarbeiðni. Hún var endursend mér í morgun og sá skammi fyrirvari sem nú er kann að hafa áhrif á umsögnina og biðst ég velvirðingar á því.

Þeim sjónarmiðum hefur þegar verið hreyft að það kunni að vera flókin staða fyrir sendiherra, stöðu sinnar vegna, að veita umsögn um frumvarp eigin ráðherra. Hins vegar, þegar háttvirt utanríkismálanefnd óskar eftir umsögn embættismanna, þá er það a.m.k. mitt viðhorf, etv. sem fyrrv. formanns nefndarinnar, að opinberum starfsmönnum beri býsna rík skylda til að veita þinginu umsagnir og upplýsingar þegar eftir því er leitað, telji þeir sig hafa eitthvað til málanna að leggja.

Utanríkisþjónusta er sérhverju fullvalda ríki mikilvæg. Að fullvalda ríki geti á eigin forsendum mótað og framkvæmt sína utanríkisstefnu á grundvelli hagsmuna sinna er jafnan talin ein af forsendum þess að ríki teljist fullvalda. Öflug utanríkisþjónusta, sem getur á hverjum tíma lagað sig að breyttum aðstæðum og viðhorfum, gegnir því lykilhlutverki í að tryggja og gæta hagsmuna Íslands og Íslendinga, tala máli þeirra megin gilda sem stjórnvöld á hverjum tíma vilja koma á framfæri við alþjóðasamfélagið, og rækta tengsl og samstarf við önnur ríki, svæðisbundin samtök og alþjóðastofnanir. Þótt stundum, og kannski oftast, fari lítið fyrir starfsemi utanríkisþjónustunnar í almennri þjóðfélagsumræðu, þá hefur á undanförunum vikum og mánuðum komið berlega í ljós hve þýðingarmiklu starfi utanríkisþjónustan gegnir og hve afkastamikil og kunnáttusöm hún raunverulega er þrátt fyrir að vera fámenn. Er full ástæða til að hafa þetta í huga þegar lagarammi er settur um starfsemi þjónustunnar.

Lögin um utanríkisþjónustu Íslands eru að stofni til frá árinu 1971 og hefur lítið verið breytt síðan þá. Á þeirri hálfu öld sem liðin er hefur alþjóðaumhverfið tekið stakkaskiptum, alþjóðlegt samstarf nær til æ fleiri málavíða og Ísland hefur jafnframt látið æ meira að sér kveða á alþjóðavettvangi, stundum í forystuhlutverki. Rödd Íslands skiptir þannig máli. Mætti því gjarnan huga að því að hefja endurskoðun laganna í heild, m.a. í því augnamiði að undirstrika þau grundvallargildi sem íslensk utanríkisstefna byggir á, ásamt að sjálfsögðu að fjalla um þá umgjörð, innan hvernar utanríkisþjónustan starfar. Fyrirmynd að slíkri vinnu gæti t.d. verið hin þverpólítíska vinna við mótun þjóðaröryggisstefnu fyrir hartnær áratug. Eigi það sjónarmið stuðning nefndarinnar væri hæglega unnt að hvetja til slíkrar vinnu í nefndaráli. Að þessu sinni er þó fyrirbyggjandi frumvarp aðeins um afmarkaða hluti laganna og í greinargerð með frumvarpinu er tekið fram að ekki hafi þótt ástæða til að ráðast í

heildarendurskoðun á þessu stigi, heldur hafi verið talið rétt nú að leggja fram breytingar sem eru „til þess ætlaðar að auka sveigjanleika, koma til móts við breyttar þarfir utanríkisþjónustunnar og mæta breytingu á embættismannakerfi ríkisins.“

Að mínu áliti eru þau meginmarkmið sem lýst eru í greinargerð og koma einnig fram í skýrslunni *Utanríkisþjónusta til framtíðar: Hagsmunagæsla í sibreytilegum heimi* mjög jákvæð og horfa tvímælalaust til bóta, þótt alltaf megi gera betur. Hins vegar er ekki í öllum tilvikum ljóst hvort frumvarpið nær þeim markmiðum sem að er stefnt. Þá má einnig velta því fyrir sér hvort heimildir þær sem frumvarpið boðar kunni jafnvel að vera til staðar í gildandi lögum, en um það munu þó vera skiptar skoðanir. Hvað sem því líður, og einnig þeirri skoðun minni að heildarendurskoðun laganna sé tímabær, tel ég engu að síður að skýrari rammi um skipunarmál og aukinn sveigjanleiki sé nokkuð sem brýnt er að bregðast við og frumvarpinu er ætlað að mæta. Ég tel þó ástæðu til að staldra við fáein atriði sem vert er að gefa gaum og mætti hugsanlega betrumbæta í frumvarpinu og/eða skýra betur.

Megin efnisþátt frumvarpsins er að finna í 4. gr. þess (varðar 9. gr. gildandi laga) og mun ég að mestu halda mig við efni hennar í þessari umsögn. Í greinargerð frumvarpsins er m.a. vísað í markmiðið um að utanríkisþjónustan verði „skilvirkari með tilfærslu mannauðs og fjármuna innan núverandi ramma“ og að miða eigi að því að „auka þekkingu, sérhæfni og sveigjanleika starfsmanna.“ Þá er í greinargerðinni fjallað um fjölda sendiherra og má ráða af orðalagi þar að markmiðið sé að þeim fækki. Þessi atriði lúta öll að 4. gr. frumvarpsins (9. gr. laganna):

- Í 1. mgr. er ákvæði um hæfiskröfur, sem er í góðu samræmi við markmiðið um að auka þekkingu og sérhæfni. Hins vegar mætti að mínum dómi gera sambærilegar kröfur um sendiherra sem skipaðir eru skv. 2. mgr. Í skýringum er reyndar tekið fram að þeir sem skipaðir eru með þeim hætti eigi að „hafa aflað sér sérþekkingar, reynslu og tengsla á öðrum vettvangi, svo sem í stjórnámálum eða í atvinnulífinu, til að annast afmörkuð verkefni í þágu hagsmuna Íslands á alþjóðavettvangi.“ Hér vaknar sú spurning hvort þessi atriði, sem eru ákveðinn vísir að hæfiskröfum, ættu ekki heima í lagatextanum sjálfum. Þar með væri meira samræmi í hæfiskröfum og það myndi ugglaut draga úr tortryggni sem oft gætir um skipan sendiherra. Í þessu samhengi vaknar raunar sú spurning hvort ekki væri tilefni til að huga að skipan hæfisnefnda sem gætu þá fjallað um eða metið hæfi sendiherraefna skv. öllum þremur mgr. greinarinnar. Undirritaður hefur raunar lengi verið þeirrar skoðunar að þannig fyrirkomulag ætti að vera við lýði, sbr. þingsályktunartillögu sem var lögð fram á 141. löggjafarþingi en fékk því miður ekki þinglega meðferð (sjá: <https://www.althingi.is/altext/141/s/0119.html>). Heimildir skv. 2. og 3. mgr. 4. gr. frv. eru í sjálfu sér til staðar í núgildandi fyrirkomulagi og engin ástæða til að utanríkisþjónustan verði „lokaður heimur“, þvert á móti getur fjölbreyttur bakgrunnur sendiherra styrkt þjónustuna, en frv. er ætlað að setja ákveðin viðmið og ramma um slíkar skipanir og er að mínu viti mjög til bóta. Eins og utanríkisráðherra benti réttilega á í 1. umræðu um málið þann 6. maí sl., eru allar skipanir sendiherra pólitískar í eðli sínu, einnig í núverandi fyrirkomulagi, og sá rammi sem frv. gerir ráð fyrir er líður í að bæta ferlið og auka gagnsæi.
- Utanríkisþjónustan hefur sérstöðu sem helgast af flutningsskyldu diplómátskra starfsmanna, sem tryggir sveigjanleika og skilvirkni. Slíkt fyrirkomulag er raunar

meginregla í öllum utanríkisþjónustum og í þessu fyrirkomulagi felst mikill styrkur bæði fyrir utanríkisþjónustuna og fyrir einstaka starfsmenn hennar sem fyrir vikið eiga kost á fjölbreyttum störfum og öðlast víðtækari reynslu sem nýtist einnig utanríkisþjónustunni. Þessum styrkleika er mikilvægt að viðhalda. Það ber hins vegar stundum á því í umræðunni að horft sé framhjá þessari flutningsskyldu, en mikilvægt er að hafa í huga að þegar starfsmenn eru fluttir til milli starfsstöðva þá verða ekki þar með sjálfkrafa til „laus störf“ er lúti auglýsingaskyldu. Frekar má líta svo á að um sé að ræða breytingu á skipuriti. Ákvæðið um að sendiherrar sem skipaðir eru skv. 2. mgr. séu undanskildir flutningsskyldu getur hins vegar komið niður á sveigjanleika og skilvirkni. Má t.d. benda á að ef skipaður er sendiherra skv. þeirri málsgrein með víðtæka þekkingu á utanríkisviðskiptum til starfa á tiltekinni starfsstöð, en aðstæður breytast þannig að viðskipti á viðkomandi stað minnka verulega, t.d. vegna þróunar á alþjóðavettvangi, gæti verið æskilegt að nýta þekkingu viðkomandi á annarri starfsstöð. Fortakslaust ákvæði frv. um að þeir sendiherrar verði ekki fluttir til í starfi kemur hins vegar í veg fyrir slíkt. Sú staða getur einnig komið upp að ráðherra skipi nokkra sendiherra skv. þessari málsgrein út frá stefnu og áherslum viðkomandi ráðherra og ríkisstjórnar, en nýr ráðherra og ný ríkisstjórn væri þá bundin af þeirri skipun í allt að 5 ár, jafnvel þótt áherslur breyttust. Fleiri slíkar aðstæður geta ugglaut komið upp, en ákvæði frv. hér að lútandi virðist vinna gegn markmiðinu um sveigjanleika og skilvirkni. Jafnvel þótt þessir sendiherrar væru skipaðir til 5 ára án framlengingarmöguleika eins og frv. gerir ráð fyrir, verður ekki séð að bann við flutningi þeirra milli starfsstöðva þjóni hagsmunum utanríkisþjónustunnar, þvert á móti. Mætti því huga að því að fella niður setinguna „...og hann verður ekki fluttur í annað embætti“ í 2. mgr. 4.gr.

- Í greinargerð með frumvarpinu kemur á nokkrum stöðum fyrir hugtakið „fagsendiherra“. Ekki verður betur séð en að hér sé um nýyrði að ræða (a.m.k. skv. hinni ágætu vefsíðu [www.timarit.is](http://www.timarit.is)) sem heldur er ekki skýrt nánar í frumvarpstextanum. Svo virðist engu að síður að átt sé við sendiherra sem skipaðir eru skv. 1. mgr. 4. gr. frumvarpsins og er væntanlega þýðing á enska hugtakinu „career diplomat“. Að ýmsu leyti er þetta að mínu mati óheppileg þýðing því hún býður upp á þá gagnályktun að þeir sem eru ekki „fagsendiherrar“ séu etv. „ófaglegir“, jafnvel þótt þeir séu einmitt skipaðir vegna sérstakrar þekkinga á tilteknum málavæðum. Það væri ómaksins vert að freista þess að finna aðra þýðingu, s.s. eins og „atvinnusendiherra“ (sbr. t.d. „atvinnustjórnarmálamaður“ eða „atvinnuknattspyrnumaður“).
- Í 4. gr. frv. er fjallað um þrjár mismunandi leiðir til að skipa sendiherra. Ekki er að fullu ljóst af greininni eða skýringum hvort ólíkar skipunaraðferðir leiði til þess að réttindi og skyldur sendiherra verði mismunandi, sem væri óneitanlega mjög óheppilegt. eru sendiherrar sem skipaðir eru skv. 2. og 3. mgr. 4. gr. frv. t.d. ekki embættismenn skv. 1. flokki 1. mgr. 8. gr. núgildandi laga um utanríkisþjónustuna? Þetta mætti gjarnan skýra í nefndarálitni.
- Það er að mínu viti málefnalegt að setja einhver viðmið um fjölda sendiherra en hver sá fjöldi á að vera er í sjálfu sér bara ákvörðunaratriði og erfitt að fullyrða að ein tala sé betri en önnur í því sambandi, það getur jafnvel verið mismunandi frá einum tíma til annars, allt eftir aðstæðum og verkefnum á hverjum tíma. Að mínum dómi er sú

leið sem farin er í frv. þó ekki lakari en hver önnur og mætir vel því markmiði að setja viðmið um fjölda sendiherra.

- Mikil umræða hefur átt sér stað á umliðnum árum um undanþágu frá auglýsingaskyldu hvað sendiherra varðar. Er frv. ætlað að koma til móts við þá gagnrýni að einhverju marki. Burt séð frá afstöðu manna til þess hvort þessi störf beri að auglýsa eða ekki, þá eru á bak við núgildandi fyrirkomulag viss rök sem etv. væri gagnlegt að væru skýrð í nefndaráli – þau má m.a. finna í svörum utanríkisráðuneytisins við skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2015: [https://rikisendurskodun.is/wp-content/uploads/2016/01/Sendiskrifstofur\\_Islands.pdf](https://rikisendurskodun.is/wp-content/uploads/2016/01/Sendiskrifstofur_Islands.pdf)), bls. 7. Vera kann að staða sendiherra sem trúnaðarmanna þjóðhöfðingja og ríkisstjórnar valdi því að þær stöður séu almennt ekki auglýstar í öðrum löndum, nema þá innanhúss, en það kann þó að vera álitamál.

Eins og fram kemur í upphafi þessarar umsagnar er það mitt sjónarmið að tímabært sé að endurskoða löggin um utanríkisþjónustu Íslands heildstætt. Það kemur þó ekki í veg fyrir að gerðar séu einstakar breytingar eins og þetta frumvarp miðar að. Það er skoðun mín að frumvarpið sé almennt séð til bóta, auki gagnsæi og fagmennsku en þarfnist lagfæringa í nokkrum atriðum, eins og rakin eru í þessari umsögn. Að lokum ítreka ég þakkir mínar til háttvirtrar utanríkismálanefndar að gefa sendiherrum kost á að veita nefndinni umsögn um málið.

*Virðingarfyllst*

*Árni Þór Sigurðsson*  
*sendiherra*