

Reykjavík, 8. júní 2020

Umsögn um frumvarp til laga um utanríkisþjónustu Íslands, 716. mál.

Inngangur

Vísað er í tölvupóst frá nefndasviði Alþingis frá 3. þ. m. þar sem óskað er eftir umsögn undirritaðs um ofangreint lagafrumvarp.

Fyrst vill undirritaður þakka utanríkismálanefnd boðið um að gefa umsögn um frumvarpið. Það er þó óneitanlega óvenjulegt af þingnefnd að leita umsagnar embættismanna um frumvarp sem lagt er fram af ráðherra þess ráðuneytis sem þeir starfa hjá. Búast má við að sumum þeirra kunni að finnast erfitt að tjá hug sinn um slíkt frumvarp. Undirritaður hefur þó ákveðið að gefa stutta umsögn frumvarpið.

Fyrirliggjandi umsagnir

Á skrifaðri stundu liggja fyrir frá Gunnari Pálssyni, sendiherra, Hagsmunaráði starfsmanna utanríkisþjónustunnar, Gagnsæi - samtaka gegn spillingu, Félagi háskólamenntaðra starfsmanna stjórnarráðsins og Ingibjörgu Davíðsdóttur, sendiherra.

Undirritaður getur tekið undir flest af því sem fram kemur í ofangreindum umsögnum, einkum efasemdir er lúta að því að óheppilegt sé og andstætt nútíma stjórnarháttum að ráðherra fái sérstakar lagaheimildir til að skipa embættismenn án sérstaks rökstuðnings eða krafna um menntun, reynslu eða aðra hæfni og án auglýsingar, hvort sem er innan ráðuneytis eða utan. Einnig að ráðherra geti veitt sendifulltrúum, skipuðum eða ráðnum, heimild til að bera titil sendiherra án þess að vera skipaðir á meðan þeir veita sendiskrifstöðu forstöðu. Því til viðbótar að ráðherra fái heimild til að fela ráðnum sendifulltrúum að gegna starfi skrifstofustjóra í ráðuneyti án þess að þeir hafi verið skipaðir embættismenn og án þess að auglýsa starfið.

Vaxandi faglegar kröfur

Á síðustu árum hafa kröfur um faglega mannauðsstjórnun stóraukist hjá opinberum aðilum. Þetta endurspeglast m.a. í lögum nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands, sem byggja að stórum hluta á tillögum í skýrslunni Samhent stjórnsýsla frá árinu 2010. Í V. kafla laganna eru þannig m.a. ákvæði um valnefndir til að meta hæfni við skipun ráðuneytisstjóra og skrifstofustjóra og í VI. kafla laganna eru ákvæði um Siðferðileg viðmið í starfsemi Stjórnarráðs Íslands.

Innan utanríkisráðuneytisins hefur verið gert átak í mannauðsmálum og er nú til staðar virkt og gagnsætt framgangskerfi innan ráðuneytisins sem byggist á auglýsingum, hæfnisviðmiðum og mati valnefndar á umsækjendum og er því kerfi beitt við nýráðningar og flestar stöðuveitingar eða flutninga á starfsstöðvar erlendis.

Slíku ferli er hins vegar ekki beitt við skipun embættismanna eða tilfærslu þeirra innan utanríkisþjónustunnar. Er þar um að ræða embætti ráðuneytisstjóra, sendiherra og skrifstofustjóra. Sendiherrar hafa hingað til verið skipaðir án auglýsingar, hæfnisviðmiða eða

valnefnda, hvort sem um er að ræða skipanir sendiherra úr röðum starfsmanna utanríkisþjónustunnar eða utan frá. Þessu þarf að breyta en vandséð að frumvarpið sé til þess fallið.

Skipanir í embætti sendiherra án auglýsingar hafa verið gagnrýndar, m.a. í skýrslu Ríkisendurskoðunar „Rekstur og starfsemi sendiskrifstofa Íslands“ frá mars 2015. Í þeirri skýrslu er sérstaklega tekið fram á bls. 24 að „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 framgangskerfi er ekki fylgt, þ.e. þegar utanaðkomandi einstaklingar eru skipaðir sendiherrar.“ Þarna kemur fram sú skoðun að aðrar reglur eigi að gilda þegar framgangskerfi er beitt heldur en þegar utanaðkomandi einstaklingar eru skipaðir. Um þetta efni má m. a. líta til annara Norðurlanda þar sem meginreglan er að öll embætti eru auglýst innan viðkomandi utanríkisþjónusta. Í frumvarpinu er farin þveröfug leið við ábendingar Ríkisendurskoðunar, í því er lagt til að ráðherra geti skipað án auglýsingar og hæfnisviðmiða í einmitt þau embætti sem Ríkisendurskoðun leggur til að verði auglýst.

Siðareglur

Í gildi eru Siðareglur ráðherra sem settar voru 16. desember 2017, en þar segir í 1. mgr. 5. gr. reglnanna: *Ráðherra leggur sig fram um að tryggja að faglega sé staðið að skipun embættismanna og annarra starfsmanna.* Ekki verður séð að ákvæðið í 4. gr. frumvarpsins um heimild ráðherra til að skipa um fimmtung af heildarfjölda sendiherra án auglýsingar eða hæfniskrafna samræmist 1. mgr. 5. gr. reglnanna. Einnig má benda á ákvæði 4. gr. siðareglna starfsmanna utanríkisþjónustunnar frá 16. apríl 2009 sem settar voru grundvelli laga um utanríkisþjónustuna.

Í 4. kafla greinargerðar frumvarpsins er fjallað um samræmi við Stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar. Í þeim kafla er ekki minnst á einn mikilvægan alþjóðlegan samning sem Ísland gerðist aðili að 1. mars 2011, en það er samningur Sameinuðu þjóðanna gegn spillingu frá 2003. Í 7. gr. samnings segir:

„Hvert samningsriki skal, eftir því sem við á og í samræmi við grundvallarreglur réttarkerfis síns, leitast við að taka upp, viðhalda og efla fyrirkomulag, sem lýtur að nýliðun, ráðningu, ráðningarfestu, framgangi í starfi og starfslokum opinberra starfsmanna og, eftir því sem við á, annarra opinberra embættismanna sem ekki eru kjörnir til embættis, sem:

- byggist á meginreglunum um skilvirkni og gagnsæi og á hlutlægum viðmiðunum á borð við verðleika, sanngirni og hæfni, ...“

Þótt hér sé verið að vitna í ofangreindan samning vill undirritaður taka sérstaklega fram að ekki ber að túlka umrædda tilvitnun sem ásökun á hendur ráðherra eða öðrum um spillingu. Tilvitnuð 7. gr. er í II kafla samningsins sem fjallar um forvarnarráðstafanir. Eigi verður litið fram hjá því að sú tilhögun við skipun embættismanna án auglýsingar og hæfnisviðmiða sem kveðið er á um skv. 4. gr. frumvarpsins samræmist illa þessum alþjóðlegu skuldbindingum sem Ísland hefur undirgengist með staðfestingu ofangreinds samnings.

Fjöldi sendiherra

Í fyrri umsögnum um frumvarpið hefur verið gerð grein fyrir að þrátt fyrir meintan tilgang frumvarpsins um að koma böndum á meintan of mikinn fjölda sendiherra, feli ákvæði

frumvarpsins í sér að þeim sem bera sendiherratitil gæti fjölgað úr 37 í 42 (þ. a. 30 „fagsendiherrar“) og að fjöldi „heimasendiherra“ gæti orðið allt að 17 (líklega flestir „fagsendiherrar“) miðað við að sendiskrifstofur séu 25 talsins. Vandséð er hvers vegna litið sé svo á að fjöldi sendiherra sé sérstakt vandamál. Fjöldi þeirra hverju sinni ræðst ákvörðunum ráðherra hverju sinni um skipun þeirra. Lausn á þessu meinta „vandamáli“ felst varla því að skipa einhvers konar „málamyndasendiherra“ og kvótasetja mismunandi „tegundir“ sendiherra.

Ungt fólk og konur

Í rökstuðningi með frumvarpinu er sagt að frumvarpið geti stuðlað að því að auka möguleika ungs fólks og kvenna til frama innan utanríkisþjónustunnar. Þessi rökstuðningur virðist byggja á því að með því að gefa ráðherra heimildir til að skipa sendiherra án auglýsingar, með því að heimila ráðherra að fela skipuðum og/eða ráðnum sendifulltrúum að bera titil sendiherra eða gegna störfum skrifstofustjóra geri það ráðherra kleift að gefa yngra fólki og konum framatækifæri í ríkara mæli en ella. Rökstuðningur af þessu tagi felur í sér að með þessu fái ráðherra heimild til að skipa störfum á grundvelli aldurs og kynferðis starfsmanna fremur en á grundvelli hlutlægra þátta. Slíkt stríðir gegn öllum grundvallaratriðum varðandi jafnrétti og bann við mismunun á grundvelli kynferðis, aldurs o. s. frv.

Sendiráð, fastanefndir, aðalræðisskrifstofur

Undirritaður vill benda á að samkvæmt frumvarpinu er gert ráð fyrir að flokka saman sendiráð, fastanefndir og aðalræðisskrifstofur undir einu samheiti, sendiskrifstofur. Undirritaður vill benda á þann grundvallarmun sem er á verkefnum slíkra starfstöðva. Sendiherrar sem veita sendiráði forstöðu gera það á grundvelli trúnaðarbréfs sem gefið er út af forseta Íslands og stílað á og afhent þjóðhöfðingja þess ríkis sem sendiherra starfar í eða gagnvart. Þannig hafa sendiherrar trúnað sem jafngildir því að litið sé á allt sem þeir segja og gera sem jafngilt því sem þjóðhöfðingi þeirra og ráðherrar í hans umboði láta frá sér fara. Fastafulltrúar fá hins vegar sitt trúnaðarbréf eða skipunarbréf úr hendi utanríkisráðherra og er litið svo til að allt sem þeir segja og gera sé í fullu umboði utanríkisráðherra. Aðalræðismenn gegna að jafnaði starfi á skilgreindum svæðum í gistiríkjum sem telst þá umdæmi viðkomandi aðalræðismanns. Aðalræðismenn hafa sjálfstæði í störfum í sínu umdæmi varðandi verkefni á sviði ræðismanna, sbr. 5. gr. Vínarsamningsins um ræðissamband frá 1963. Orðalag frumvarpsins um sendiskrifstofur getur því misskilist á þann veg að allt sé þetta jafnsett og eðlislega svipuð starfsemi sem ekki er reyndin.

Lokaorð

Það er ekkert verðmætara á nútíma vinnustað á borð við utanríkisþjónustuna en það starfsfólk sem þar vinnur. Þekking þess og reynsla, málafylgja, metnaður, frumkvæði og útsjónarsemi, þjónustulund, samskiptahæfileikar og framkoma, svo eitthvað sé nefnt, eru lang stærstu verðmæti hennar. Það er því grundvallaratriði í starfsemi utanríkisþjónustunnar, líkt og á flestum öðrum vinnustöðum, að starfsmenn séu virtir að verðleikum, að umgjörð starfa þeirra sé eins og best verður á kosið og að heilbrigð samkeppni ríki varðandi framavonir á grundvelli þekkingar, frumkvæðis, reynslu og framkomu. Utanríkisþjónustan er andlit Íslands út á við og annast hagsmunagæslu fyrir Ísland og Íslendinga gagnvart erlendum ríkjum og á vettvangi alþjóðastofnana. Það þarf því ekki að hafa mörg orð um mikilvægi þess að til starfa þar veljist öflugt fólk og að þeir sem gegna þar stjórnunarstöðum séu vel valdir á grundvelli verðleika, reynslu og þekkingar.

Í ljósi ofangreinds er það mat undirritaðs að það frumvarp sem hér liggur fyrir sé ekki til þess fallið að tryggja þann lagaramma sem æskilegur er til að byggja upp sterka utanríkisþjónustu til framtíðar eða að lagaramminn tryggi að þau verðmæti sem starfsfólk hefur að geyma fái notið sín á grundvelli nútímalegra stjórnunarháttanna.

Með vinsemd og virðingu,



Stefán Skjaldarson

sendiherra