

Reykjavík, 10. nóvember 2020

## **Umsögn um frumvarp til laga um utanríkisþjónustu Íslands, 19. mál, 151. löggjafarþing 2020-2021**

### **Inngangur**

Vísað er í tölvupóst frá nefndasviði Alþingis frá 21. október þar sem undirrituðum er boðið að gefa umsögn um ofangreint lagafrumvarp.

Undirritaður hefur áður gefið umsögn um efnislega sama frumvarp sem lagt var fram á síðasta þingi (716. mál, 150. löggjafarþing 2019-2020). Verður ekki annað séð en að efni þeirrar umsagnar standi enn, enda felur þetta frumvarp efnislega í sér flest það sem fyrra frumvarp hafði að geyma. Engu að síður vill undirritaður nota tækifærið og fara nokkrum orðum um núverandi frumvarp og þakkar því utanríkismálanefnd Alþingis fyrir að fá tækifæri til þess.

Núverandi frumvarp byggir á þeim breytingum sem utanríkismálanefnd gerði á fyrra frumvarpi, vafalítið í góðri trú. Frumvarpið í núverandi mynd bætir þó ekki úr þeim ágöllum sem bent hefur verið á áður.

### **Fjöldi „fagsendiherra“**

Órökstutt er hvers vegna fækka á enn frekar „fagsendiherrum“ miðað við fyrra frumvarp. Ákvæði um þetta efni, eins og raunar frumvarpið í heild, virðast fela í sér að æðstu embættismenn utanríkisþjónustunnar, sem oftar en ekki eru einnig reyndustu og þekkingarmestu starfsmenn hennar, séu sérstök meinsemd og að þeir séu alltof margir. Einkum hefur verið látið í veðri vaka að „heimasendiherrar“ og fjöldi þeirra sé sérstakt vandamál og deild þar sem margir þeirra starfa kölluð „göngudeild“. Ætlunin virðist, samkvæmt frumvarpinu, að „lækna“ þetta mein með því að fækka í þessum hópi og skipa í þeirra stað sendiherra án auglýsingar á grundvelli illa skilgreindra lágmarks hæfniskrafna eða veita, án skipunar í embætti, reynsluminna fólki í utanríkisþjónustunni sendiherratitil. Einnig gerir frumvarpið áfram ráð fyrir, svipað og áður, að í embættismannastöður í ráðuneyti megi skipa starfsmenn tímabundið til fimm ára án sérstaks rökstuðnings eða samkeppni. Bent skal á í þessu samhengi að undanfarin tvö ár hefur utanríkisráðherra, andstætt yfirlýsingum um að hann hafi ekki „skipað“ nýja sendiherra, veitt sjö starfsmönnum, sem ekki eru skipaðir sendiherrar, titil sendiherra við störf þeirra erlendis. Af sjö skrifstofustjórum í ráðuneyti eru tveir sendiherrar, fjórir aðrir eru embættismenn (þrír skipaðir sendifulltrúar og einn skipaður skrifstofustjóri) og einn tímabundið settur skrifstofustjóri sem ekki er embættismaður. „Heimasendiherrum“ á „göngudeild“ fækkar ekki við vona aðstæður.

## **Hæfniskröfur**

Reynt er að láta líta út sem að gerðar verði menntunarkröfur eða reynslukröfur varðandi alþjóðamál og utanríkismál sem forsendu fyrir að geta talist hæfur til að verða skipaður tímabundið sendiherra án auglýsingar. Raunin er þó, samkvæmt frumvarpinu, að einnig má skipa aðila með „sértæka reynslu sem nýtist í embætti.“ Þetta þýðir á mannamáli að hægt er að skipa hvern sem er í slíkt embætti ef vilji er til.

## **Hæfisnefndir**

Fagna ber þeirri breytingu að skipa hæfisnefndir ef skipa á sendiherra á grundvelli auglýsingar. Fram kemur hins vegar að tímabundnir sendiherrar, sem skipaðir eru án auglýsingar, skuli skipaðir á grundvelli sérstaks erindisbréfs úr hendi ráðherra en samhliða stuðst við hæfisnefnd sem skipuð er af ráðherra til að meta hæfi viðkomandi. Kjósi ráðherra að skipa sendiherra án auglýsingar hlýtur það að byggja á að hann telji einhvern ákveðinn einstakling bestan til að gegna starfinu. Því er vandséð hvaða hlutverki hæfisnefnd, sem ráðherra sjálfur skipar, á að þjóna nema þá hugsanlega til að gefa ákvörðun ráðherra faglegt yfirbragð. Ólíklegt er að slík hæfisnefnd geri athugasemdir við skipun einstaklings sem ráðherra vill skipa án auglýsingar á grundvelli starfslýsingar eða erindisbréfs sem ráðherra hefur gert.

## **Greinargerðir frumvarpanna og umsagnir um fyrra frumvarp**

Í greinargerðum með þessu frumvarpi og fyrra frumvarpi er látið í veðri vaka að frumvörpin séu til þess gerð að nútímavæða utanríkisþjónustuna, gera hana meira sveigjanlega og færa hana nær því sem gerist í öðrum löndum. Haldið er fram að frumvarpið hafi verið samið í utanríkisráðuneytinu og að samráð hafi verið um gerð þess við starfsmenn utanríkisþjónustunnar. Lögð er áhersla á að það þurfi að gera þjónustuna sveigjanlegri til að bregðast við áskorunum og tækifærum í samtímanum. Frumvarpið sé í samræmi við nútíma mannauðsstefnu og skapi meiri og betri tækifæri, sérstaklega fyrir yngra fólk og konur.

Það stingur óneytanlega í stúf við þessar yfirlýsingar að engar þeirra umsagna sem komu fram við upphaflegt frumvarp og eiga þá jöfnum höndum að mestu við núverandi frumvarp, hvort sem var frá fólki innan utanríkisþjónustunnar eða utan, mæltu með samþykkt frumvarpsins. Áður hefur komið fram að það setji embættismenn í erfiða stöðu að gefa umsögn um frumvarp síns ráðherra, sérstaklega umsagnir sem sá vafa um ágæti málsins. Það er því hæpið að túlka það sem ánægju með frumvarpið að fáar umsagnir berist. Þvert á móti vekur athygli að enginn skuli mæla því bót þrátt fyrir mögulegan undirliggjandi freistnivanda um að slíkt gæti komið sér vel í starfi.

## Umfjöllun á Alþingi og í fjölmiðlum

Í umræðum um þetta mál á Alþingi og í fjölmiðlum hefur utanríkisráðherra meðal annars vísað til að þetta frumvarp færi lagaramma íslensku utanríkisþjónustunnar varðandi skipun sendiherra nær því sem gerist á Norðurlöndum og víðar. Það eru fullyrðingar sem standast enga skoðun.

Þá hefur ráðherra einnig haldið því fram, án þess að styðja mál sitt minnstu rökum, að andstöðu embættismanna við frumvarpið megi rekja til þess að þeir vilji ekki fá „utanaðkomandi“ í sendiherraembætti. Í viðtölum hefur ráðherra einnig haft í frammi tilhæfulausar dylgjur um að það sé hagur embættismanna sem gagnrýna frumvarpið að Ísland gerist aðili að ESB. Þá hefur einnig verið haldið fram að með andstöðu við frumvarpið sé „kerfið“ að verja sjálft sig.

Telja verður í hæsta máta óeðlilegt og óviðeigandi að ráðherra freisti þess að sverta orðspor embættismanna í sínu eigin ráðuneyti og gera þeim upp pólitískar skoðanir. Með því er vegið að starfsheiðri þeirra og fagmennsku og gefið í skyn að þeim sé ekki treystandi. Þá skal bent á að þetta meinta „kerfi“ er skapað á grundvelli laga sem Alþingi setur og reglugerða sem settar eru af ráðherrum. Þeir starfsmenn sem vinna í „kerfinu“ eru skyldugir til að fara að og eftir atvikum framfylgja lögum og reglum, vera óhlutdrægir, hafa almannahagsmuni að leiðarljósi í störfum sínum og styðja við og framfylgja stefnu ríkisstjórna hverju sinni.

Kannski kristallast í svona málflutningi og þessari lagasmíð mergurinn málsins, hugmyndin um að embættismenn séu pólitískt skipaðir og þar af leiðandi aðeins treystandi ef viðkomandi ráðherra hefur sjálfur valið þá til ábyrgðarstarfa.

### Lokaorð

Alþingi er auðvitað í sjálfsvald sett að skapa íslenskri stjórnarsýslu það lagaumhverfi sem það vill innan marka gildandi stjórnarskrár. Ef svo er komið fyrir íslenskri stjórnarsýslu að ráðherrar treysti ekki lengur sínum embættismönnum nema þeir hafi valið þá sjálfir og ef Alþingi vill taka undir slík sjónarmið og bregðast við með lagasetningu sem opnar á enn frekari pólitískar ráðningar, er það umhugsunarefni sem kallar á umfjöllun á breiðari vettvangi en umræðu um breytingu á lögum um utanríkisþjónustu Íslands.

Stefán Skjaldarson

