

„Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej i niektórych innych ustaw” z dnia 18 września 2013 roku – stanowisko Stowarzyszenia Absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej (SA KSAP)

Projekt „Założeń” z dnia 18 września 2013 r. został skierowany przez Ministra Spraw Zagranicznych do uzgodnień międzyresortowych a w dniu 24 września br. tekst pojawił się na stronie BIP RCL:

<http://legislacja.rcl.gov.pl/lista/1/projekt/80880/katalog/80889>.

Przedstawiony projekt nie odpowiada na podstawowy instytucjonalny problem służby zagranicznej - niepełne dostosowanie SZ do systemu służby cywilnej - który zaistniał w wyniku przyjęcia ustawy o służbie zagranicznej z lipca 2001 r.

Uwagi ogólne:

Zdaniem SA KSAP, nowelizacja ustawy o służbie zagranicznej w pierwszym szeregu powinna zmierzać w kierunku większego, jeżeli nie pełnego, zintegrowania służby zagranicznej ze służbą cywilną. Jak najmocniejsze związanie obu służb, a najlepiej pełna integracja, pozytywnie wpłynie na mobilność, otwartość i profesjonalizm służby zagranicznej zapewniając jeszcze łatwiejszy dopływ wysokiej klasy specjalistów z innych resortów.

Autor projektu "Założeń" stwierdza, że celem projektowanej ustawy jest stworzenie ram prawnych ułatwiających dalszą profesjonalizację służby, jednak - zdaniem SA KSAP - wskazane przyczyny nowelizacji, które utrudniają efektywne zarządzanie zasobami ludzkimi (m.in. sytuacja międzynarodowa i odwołanie do przykładów rozwiązań ustawowych "z minionej sytuacji społeczno-ekonomicznej"), są mało przekonujące. Niezrozumiałe jest twierdzenie, że obecna ustawa nie odpowiada wyzwaniom wynikającym z członkostwa w UE. Projektodawca nie wykazał jednoznacznie, że propozycje zmian rzeczywiście poprawią funkcjonowanie służby zagranicznej i administracji publicznej w całości. Szczegóły propozycji wywołują obawy, że jedynym konkretnym skutkiem wdrożenia nowych przepisów będzie obniżenie kosztów utrzymywania dyplomacji RP i obniżenie stabilizacji zatrudnienia urzędników SC.

Podstawowe kierunki nowelizacji nie zostały odpowiednio uzasadnione. Stworzenie przejrzystego systemu kategorii osobowych, zdaniem SA KSAP, nie powiodło się. Po wdrożeniu proponowanej nowelizacji nadal w resorcie spraw zagranicznych funkcjonować będzie dużo więcej kategorii pracowniczych niż w innych resortach. W praktyce prowadzić będzie to do dalszej wewnętrznej dezintegracji ministerstwa. Projektodawca nie wyjaśnił, czym uzasadnia podniesienie wymagań w stosunku do członków służby zagranicznej. Przejściowy kryzys finansów w wielu państwach świata nie jest wystarczającą przesłanką. Jednocześnie proponuje się, w imię lepszej integracji wewnętrznej ministerstwa, obniżenie wymogów w stosunku do wysokich stanowisk kierowniczych w pionie integracji europejskiej (brak konieczności znajomości dwóch języków obcych, brak wymogu posiadania stopnia dyplomatycznego, III A s. 4). Niezrozumiałe jest tworzenie osobnej kategorii pracowniczej dla pełnomocnych przedstawicieli RP (swego rodzaju korpus ambasadorów, projektowany w pkt. 7, s. 6 projektu). Niejasne są także przesłanki tworzenia dodatkowej kategorii pracowników służby ochrony i kontaktu (ibidem), zwłaszcza że prowadzenie portierni czy ochrona fizyczna wielu placówek może zostać powierzona firmom zewnętrznym na zasadzie

outsourcingu.

Analiza tekstu projektu nasuwa następujące szczegółowe wnioski:

1. W odniesieniu do obniżenia wymogów w stosunku do pracowników pionu integracji europejskiej (III A, s. 4) warto odnotować, że autor proponuje znowelizowanie art. 28 a, tak by wymieniał on z nazwy komórki organizacyjne, których dyrektorzy i wicedyrektorzy nie będą zobowiązani do znajomości dwóch języków obcych. Należy przypomnieć, że komórki organizacyjne urzędów obsługujących naczelne organy władzy są powoływane i odwoływane aktami niższej rangi niż ustawa. Na ogół ich cykl istnienia nie przekracza kilku lat.
2. SA KSAP popiera pomysł uwzględnienia doświadczenia i stażu pracy w organizacjach i instytucjach międzynarodowych (III A, s.5). Powinno jednak być to rozwiązane na szczeblu całej służby cywilnej a nie tylko w jednym resorcie, zwłaszcza że większość specjalistów o zagranicznych doświadczeniach reprezentuje specjalizacje "pozadyplomatyczne" (np. specjaliści w dziedzinie rolnictwa, fizyki jądrowej, finansów, bankowości, polityki monetarnej, zarządzania procesami gospodarczymi itd.).
3. Projektodawca nie uzasadnił postulatu podziału stopni dyplomatycznych na niższe i wyższe (III B 2, s. 6) i powodów, dla których wymagania wobec tych dwóch kategorii miałyby być zróżnicowane. W systemie służby cywilnej kolejne stopnie uzyskuje się w ramach systemu oceny, a awans następuje wraz z wzrostem doświadczenia i kompetencji.
4. W opinii SA KSAP niezrozumiałe i nieuzasadnione jest zróżnicowanie statusu dyplomatów zawodowych i kontraktowych (m.in. propozycje przedłożone w punktach III.B.5, III.B.6 oraz III.B.9), w szczególności prawa do dodatku służby zagranicznej: brak tego dodatku w przypadku „dyplomatów kontraktowych” prowadziłby do sytuacji, w której „dyplomaci kontraktowi” – także ci o kwalifikacjach porównywalnych/wyższych od dyplomatów zawodowych i posiadający wiedzę specjalistyczną – byłiby na analogicznych stanowiskach opłacani gorzej od tzw. dyplomatów zawodowych. W praktyce obie grupy dyplomatów wykonują/mogą wykonywać te same zadania i ponoszą taką samą odpowiedzialność. Zdaniem SA KSAP należy wykorzystać obecną propozycję nowelizacji, by wspólnie z szefem służby cywilnej doprowadzić do ujednoczenia dodatków SC i SZ oraz zasad ich przyznawania.
5. Doprecyzowania wymagają zasady dostępu do służby dyplomatycznej członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych poza MSZ. Nowelizacja stwarza szansę na zwiększenie przejrzystości procesu rekrutacji takich osób oraz wprowadzenie mechanizmu ułatwiającego dostęp specjalistów do stanowisk w służbie zagranicznej. Okres służby tych osób na placówce powinien mieć czytelne i przewidywalne ramy czasowe (np. z możliwością 2-tygodniowego odwołania) – obecna sytuacja, w której dyrektor generalny służby zagranicznej zawiera z daną osobą umowę o pracę „na czas wykonywania obowiązków w placówce zagranicznej” stwarza sytuację niepewności sytuacji zawodowej i rodzinnej "dyplomaty kontraktowego" oraz jego małżonka/dzieci. Ponadto jasno uregulowany powinien być status tych osób, które są urzędnikami służby cywilnej w urzędzie innym niż MSZ – projekt nie wspomina o sytuacji tych osób, przewidując

jedynie generalne rozwiązanie (III.B.6, str. 10) polegające na zawarciu z osobami spoza MSZ umowy o pracę na wyżej opisanych warunkach. Urzędnicy służby cywilnej posiadający status "dyplomatów kontraktowych" nie mogą być jednak traktowani tak samo, jak osoby spoza służby cywilnej. Niezbędne jest uzupełnienie projektowanych założeń o propozycję jednoznacznego zapisu przewidującego możliwość delegowania urzędnika s.c. do pracy w służbie zagranicznej na okres wykonywania przez niego obowiązków w służbie zagranicznej. Zgodę na delegowanie wyrażałby dyrektor generalny ministerstwa lub urzędu zatrudniającego urzędnika służby cywilnej. Osoby te powinny mieć utrzymane m.in. prawo do oceny s.c. oraz inne uprawnienia wynikające z ustawy o służbie cywilnej a okres ich pracy na placówce powinien stanowić ciągłość w ich karierze jako urzędników.

6. Ponadto wątpliwości prawne budzi propozycja, by w przypadku "dyplomatów kontraktowych" „zawiesić” przepisy kodeksu pracy, które nakazują przekształcenie kolejnej umowy na czas określony w umowę na czas nieokreślony (III.B.2, str. 4).
7. Wyjaśnienia pod względem prawnym wymaga możliwość redukcji wymiaru urlopu przysługującego jednocześnie z tytułu przynależności do służby zagranicznej i do służby cywilnej. W szczególności chodzi o rozwiązanie kwestii praw nabytych przez osoby obecnie posiadające uprawnienia z obu ww. tytułów oraz określenie ewentualnego okresu przejściowego. Warte rozważenia jest zróżnicowanie wymiaru przysługującego urlopu w okresie przebywania na placówce (dłuższy) i w centrali (krótszy wymiar urlopu).
8. Projekt zakłada wzmocnienie roli ambasadora (III.B.12, str. 14), w szczególności jego roli koordynacyjnej jako strażnika interesów RP w kraju akredytacji. Wydaje się, że taką rolę ambasador spełnia też w obecnym stanie prawnym i faktycznym, a jeśli tak nie jest, to byłoby to zjawisko bardzo niepokojące.
9. Koncepcja delegowania doradców dyplomatycznych do innych resortów (III.B.10, str. 13) powinna zostać ponownie rozważona – propozycja taka nie spotkała się do tej pory z zainteresowaniem urzędów państwowych i nie należy zakładać, by takie zapotrzebowanie się pojawiło wskutek wprowadzenia nowych przepisów. Natomiast warto zastanowić się nad systemem regularnego przepływu pracowników między centralą MSZ a innymi urzędami państwowymi (w obie strony), po to, by poszerzyć doświadczenie dyplomatów zawodowych oraz potencjalnych "dyplomatów kontraktowych" (podobny model rotacji na okres 6 miesięcy pomiędzy MSZ a resortem gospodarki oraz firmami prywatnymi istnieje np. w Niderlandach).
10. Nowelizację warto wykorzystać do stworzenia przejrzystego systemu rotacji, awansu i systemu wynagradzania dyplomatów zawodowych. Powinno być jasne, na jakie kategorie placówek oraz na jakie stanowiska wysyłani są dyplomaci na początku, w środku i na końcu kariery. Poszczególne stanowiska na placówkach powinny być skategoryzowane w transparentny sposób, by nie dochodziło do sytuacji, w której to samo stanowisko, np. do spraw ekonomicznych, najpierw zajmuje osoba o stopniu dyplomatycznym II sekretarza, a następnie, w wyniku rotacji, osoba o stopniu radcy-ministra.
11. Wątpliwości budzi projekt zasady współfinansowania nauki dzieci i zakładane z tego

tytułu oszczędności: w praktyce dużo zależy od tego, na jakim poziomie zostanie ustalony limit dofinansowania przez MSZ (czy odnośnikiem będzie np. czesne szkoły międzynarodowej?). W regulacjach dotyczących okresów refundacji kosztów szkoły należy uwzględnić przepisy lokalne i obowiązkowy wiek rozpoczęcia nauki (np. w Niderlandach obowiązek powstaje od dnia ukończenia przez dziecko 5 roku życia, więc uczeń rozpoczyna naukę w pierwszej klasie od daty swych urodzin, np. od 13 stycznia, a nie od kolejnego roku szkolnego).

12. Wzmocnienia wymagają obecne rozwiązania dotyczące zabezpieczenia emerytalnego niepracujących małżonków oraz kwestie ich ubezpieczenia zdrowotnego. Należy zabezpieczyć krajowe interesy pracownicze małżonków dyplomatów poprzez wprowadzenie systemu umożliwiającego bezproblemowe uzyskanie urlopu bezpłatnego na okres wyjazdu zagranicznego oraz zagwarantowanie powrotu do pracy po zakończeniu pobytu w placówce. Ograniczy to ryzyko społecznego wykluczenia małżonków dyplomatów, podniesie ich dyspozycyjność i elastyczność.
13. Dokładnej analizie wymagają proponowane zmiany dotyczące systemu ryczałtów mieszkaniowych (III.B.13, str. 15) – projekt zakłada, że to rozwiązanie wygeneruje oszczędności, stąd też można mieć obawy, czy ryczałty zostaną ustalone na odpowiednim poziomie i uwzględniać będą realne koszty utrzymania.
14. Projekt zakłada, że szczegółowe określenie świadczeń przysługujących członkom służby zagranicznej (rodzaj, zakres, wysokość, forma i zasady przyznawania) zostaną określone w rozporządzeniu Ministra Spraw Zagranicznych. Takie rozwiązanie wymaga szczegółowej analizy pod względem zgodności z ogólnymi zasadami legislacyjnymi - rozporządzenia wydawane powinny być bowiem w celu wykonania ustawy, a nie w celu jej uzupełnienia czy rozszerzenia zakresu jej regulacji; podobnej analizie wymagają wszelkie odesłania do regulacji szczegółowych wydanych przez MSZ (m.in. III.B.8, str. 12).
15. W kwestii oddelegowania do pracy w organizacjach międzynarodowych, należy rozważyć zasadność jednoczesnej zmiany ustawy o służbie cywilnej, tak by przepisy o delegowaniu pracowników były spójne w stosunku do całej służby cywilnej. Zgodnie z projektowanymi założeniami oddelegowanie członka korpusu służby cywilnej do organizacji międzynarodowej byłoby ograniczone tylko do członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w MSZ (pkt III.B.10, str. 13), z pozostałymi osobami, a więc też z urzędnikami s.c. z innych niż MSZ resortów zawierana byłaby umowa o pracę na czas określony. Różnicowałoby to znowu status urzędników z MSZ i spoza i powodowałaby zawieszenie praw przysługujących urzędnikom z innych niż MSZ resortów, a takie zróżnicowanie nie ma uzasadnienia merytorycznego; na niektórych stanowiskach w organizacjach międzynarodowych wymagana jest specjalistyczna wiedza, której mogą nie posiadać dyplomaci zawodowi, stąd też w interesie publicznym jest ułatwienie możliwości pracy w tych organizacjach doświadczonych polskich ekspertów z różnych urzędów.
16. Wyjaśnienia wymaga propozycja, by kierownik przedstawicielstwa był wyznaczany tylko spośród tzw. dyplomatów zawodowych (III.B.11, str. 13); takie rozwiązanie nie znajduje

uzasadnienia w przypadku tych przedstawicielstw, w których większość pracowników stanowić będą tzw. „dyplomaci kontraktowi” – np. Stałego Przedstawicielstwa RP przy OECD itp. i w których pożądana będzie wiedza specjalistyczna, której mogą nie posiadać tzw. dyplomaci zawodowi.

17. Wydaje się, że wprowadzenie Kodeksu Postępowania jest nieuzasadnione (III B 17, s. 18). Dotychczasowe rozwiązania, wskazane w projekcie, są wystarczające. Dodanie kolejnego Kodeksu, który będzie stanowił kompilację innych aktów prawnych i etycznych może pogłębić dezorientację użytkowników i w rezultacie doprowadzić do dewaluacji przepisów i obniżenia standardów.
18. Zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej pracowników resortu spraw zagranicznych (III B 18, s. 19) muszą być spójne/identyczne z zasadami stosowanymi w całej służbie cywilnej. Powstaje pytanie, czy obniżenie wynagrodzenia na określony okres jest zgodne z powszechnymi zasadami prawa. Czy proponowana zmiana ustawy o służbie cywilnej (III D, 3, s. 24) oznacza postulat MSZ wprowadzenia kar finansowych do całej SC? Jeśli tak, należy się zastanowić, czy taka inicjatywa ustawodawcza leży w kompetencji ministra właściwego do spraw zagranicznych.
19. Ograniczenie możliwości rozwiązania stosunku pracy z członkiem służby zagranicznej bez wypowiedzenia (III B 19 s. 20) do przypadku, w którym choroba jest następstwem wypadku, do którego doszło w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych, związanego z działaniami zbrojnymi lub aktem terrorystycznym, jest nieuzasadnione, należy bowiem uwzględnić również wypadki, do których doszło w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych, a które nie byłyby związane z działaniami wojennymi czy terroryzmem. SA KSAP proponuje też usunąć z katalogu przesłanek rozwiązania stosunku pracy z członkiem służby zagranicznej bez wypowiedzenia z winy pracownika zawinioną przez członka służby zagranicznej utratę uprawnień koniecznych do wykonywania pracy na zajmowanym stanowisku, w tym utratę poświadczenia bezpieczeństwa uprawniającego do dostępu do informacji niejawnych. Usunięcie z pracy z takiego powodu powinno mieć miejsce tylko w przypadku wyczerpania ścieżki odwoławczej, w tym zakończenia procedury przed sądem pracy lub administracyjnym. SA KSAP postuluje również usunięcie z katalogu przesłanek wygaśnięcia stosunku pracy z mocy prawa ostatniego punktu (s. 21, niezłożenie wymaganego oświadczenia o stanie majątkowym, po jednorazowym pisemnym upomnieniu, po 7 dniach od daty doręczenia upomnienia), ponieważ ta kwestia musi być zgodna z innymi, właściwymi przepisami.
20. W przypadku przyjęcia koncepcji zewnętrznej rezerwy kadrowej służby zagranicznej SA KSAP postuluje rozważenie organizowania naboru do tej rezerwy (III B 20, s. 21) przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej, która zdobyła właściwe doświadczenie organizując postępowanie kwalifikacyjne w Służbie Cywilnej. W kwestiach szczegółowych wątpliwości budzi umożliwienie wszystkim osobom zakwalifikowanym do rezerwy kadrowej dostępu do szkoleń pracowniczych. Zachodzi obawa, że utrudni to dostęp do kształcenia ustawicznego pracownikom MSZ, m.in. z przyczyn budżetowych. Dlatego też należałoby ewentualnie ograniczyć taki przywilej (również podatkowy) do członków służby cywilnej z innych resortów, którzy znaleźli się w rezerwie SZ.