



Warszawa, dnia 2 listopada 2017 r.

Minister
Spraw Zagranicznych
Witold Waszczykowski

Pan
Ryszard Terlecki
Wicemarszałek Sejmu

Pilne

Stanowiny Panie Marszałku,

W związku z przyjęciem w dniu 3 października br. sprawozdania z prac podkomisji nadzwyczajnej do spraw rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1385) przekazuję poniżej stanowisko do poprawek wprowadzonych do projektu ustawy.

Wielce wątpliwa, przede wszystkim w zakresie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, ale także celowości i formuły, jest propozycja poselska dotycząca utworzenia Rady Służby Zagranicznej jako ciała opiniodawczo-doradczego przy Ministrze Spraw Zagranicznych, powoływanego przez Sejm, Senat i Prezydenta, a mającego wpływ zarówno na kształtowanie strategii polityki zagranicznej, jak i politykę kadrową w Ministerstwie.

Należy zauważyć, że poprawka zmierzająca do ustanowienia Rady Służby Zagranicznej zawiera odniesienie do materii konstytucyjnej, wyłączonej z zakresu zwykłej legislacji. Wskazanie, że Rada „stoi na straży suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej (...)” sugeruje, że miałyby w istocie być organem z kompetencjami szerszymi aniżeli opiniodawczo-doradcze. Konstytucja przesądza o tym, kto „stoi na straży suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej”, desygnując Prezydenta do wypełniania tego obowiązku (art. 126 ust. 2 Konstytucji), nie jest zatem możliwe, by Rada Służby Zagranicznej wykonywała funkcję proponowaną poprawką podkomisji.

Rada godzi również w sposób istotny w konstytucyjnie i ustawowo określone kompetencje Rady Ministrów, odpowiedzialnej za prowadzenie polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej.

Powoływanie członków Rady Służby Zagranicznej przez organy spoza administracji rządowej sprawiłoby, że organy te za pośrednictwem Rady zyskiwałyby znaczący wpływ na procesy i decyzje, pozostające – zgodnie z Konstytucją – w kompetencji Rady Ministrów, sprawującej ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi (art. 146 ust. 4 pkt 9 Konstytucji). Rada godzi także w kompetencje Ministra Spraw Zagranicznych („ministrowie kierują określonymi działami administracji rządowej” – art. 149 ust. 1 Konstytucji) w zakresie koordynacji polityki zagranicznej, które byłyby w znaczącej części przekazane poza władzę wykonawczą. Koncepcja ta narusza istotnie konstytucyjną zasadę trójpodziału władzy, zakłócając równowagę w relacjach między Rządem

a Parlamentem. W konsekwencji Ministerstwo Spraw Zagranicznych stałoby się jedynym urzędem administracji rządowej, w którym o zadaniach merytorycznych i o polityce kadrowej decydowałby organ zewnętrzny, powoływany przez władzę ustawodawczą – byłby to w istocie organ nadzorczy wobec części zadań realizowanych przez Radę Ministrów, działający poza wszelkimi systemami współpracy między Parlamentem, Rządem i Prezydentem, określonymi w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Odnosząc się do obowiązku zapewnienia członkom Rady dostępu do akt osobowych członków służby zagranicznej, należy podkreślić, że byłby on niewykonalny w pełnym zakresie, ze względu na fakt, że w ramach służby zagranicznej mogą funkcjonować przedstawiciele innych organów administracji rządowej oraz innych instytucji państwowych (art. 7a). Pełen dostęp do wszystkich danych osobowych członków służby zagranicznej nie mógłby być zapewniony nawet osobom posiadającym poświadczenia bezpieczeństwa uprawniające do dostępu do tajemnicy państwowej o wysokiej klauzuli niejawności. Udostępnienie akt osobowych nadzwyczajnych i pełnomocnych przedstawicieli Rzeczypospolitej Polskiej w innych państwach lub przy organizacjach międzynarodowych oraz opiniowanie rozwiązania lub dalszego nawiązania z nimi stosunku zatrudnienia byłoby natomiast ingerencją w prawo mianowania ich przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, co naruszałoby jego konstytucyjne kompetencje.

Trudno porównywać rolę Rady Służby Zagranicznej do roli Rady Służby Publicznej, w której wpływ na dobór członków ma wyłącznie Prezes Rady Ministrów, a zakres jej zadań jest istotnie ograniczony w stosunku do poselskich propozycji. Co więcej, Rada Służby Zagranicznej w znacznej mierze dublowałaby zadania wyznaczone Radzie Służby Publicznej w ustawie o służbie cywilnej. Rada Służby Publicznej realizuje bowiem swoje zadania również w stosunku do służby zagranicznej.

Krytycznie oceniam poprawki dotyczące uznawanych w służbie zagranicznej dyplomów studiów wyższych, które pozostają w kolizji z mającymi pierwszeństwo stosowania w polskim porządku prawnym umowami międzynarodowymi, w tym z krajami spoza Unii Europejskiej i NATO, przewidującymi wzajemną uznawalność dyplomów, bez obowiązku ich nostryfikacji. Przy postępującej profesjonalizacji służby zagranicznej, przejawiającej się także w tym, że jej członkowie coraz częściej legitymują się dyplomami zagranicznych uniwersytetów, takie ograniczenie nie może zostać zaakceptowane. Należy zwrócić uwagę, że w służbie zagranicznej każdego roku przybywa ludzi młodych, którzy kończyli studia lub urodzili się już wolnej Polsce. Osoby te nie mają powiązań z Polską Rzeczpospolitą Ludową. Nie możemy zamykać dostępu do służby zagranicznej tym z nich, którzy posługują się dyplomami studiów wyższych zdobytych np. na uczelniach australijskich, szwajcarskich, południowokoreańskich, czy meksykańskich.

Trudności nie rozwiązuje uzupełnienie katalogu dokumentów potwierdzających posiadanie tytułu magistra lub równorzędnego o nostryfikowane dyplomy, o ile zostałoby to pozytywnie zaopiniowane przez Radę Służby Zagranicznej. Z uwagi na oparcie systemu uznawalności tytułów naukowych w Polsce na weryfikacji spełnienia warunków formalnych, za niedopuszczalne należy uznać dokonywanie merytorycznej oceny „jakości” dyplomu czy tytułu magistra. Proponowane przez Posłów rozwiązanie skutkowałoby zarzutami o

dyskryminację pracowników. Nie odbierając ustawodawcy prawa do wprowadzania restrykcyjnych kryteriów naboru do służby zagranicznej, nie można godzić się na naruszenie praw obywateli oraz sprzeczność z prawem międzynarodowym.

Jednoznacznie negatywnie należy ocenić poprawki przewidujące możliwość delegowania do Ministerstwa Spraw Zagranicznych sędziów i tworzenia w polskich placówkach zagranicznych wydziałów i zespołów zadaniowych podległych Ministrowi Sprawiedliwości (pakiet poprawek oznaczonych nr 2-5).

Wprowadzenie poprawek spowoduje, że ustawa ta zostanie obarczona istotną wewnętrzną sprzecznością oraz ryzykiem naruszenia konstytucyjnych kompetencji władzy wykonawczej. **Prowadzi bowiem do sytuacji, w której niepodlegający Ministrowi Spraw Zagranicznych sędziowie wykonywaliby zadania służby zagranicznej, którą Minister ten kieruje. Należy wyraźnie podkreślić, że zadania w zakresie bezpieczeństwa obrotu prawnego z zagranicą i monitorowania przestrzegania praw obywateli polskich za granicą, a w szczególności ochrona interesów małoletnich – zgodnie z Konwencją wiedeńską o stosunkach konsularnych sporządzoną w Wiedniu dnia 24 kwietnia 1963 r. – mogą być powierzone wyłącznie urzędnikom konsularnym.** Odnosząc się więc do intencji autorów poprawek, by sędziowie delegowani do wykonywania zadań służby zagranicznej w placówkach zagranicznych zachowali swój szczególny status w relacjach z władzami państwa przyjmującego, należy stwierdzić, że nie ma takiej prawnej możliwości – sędziowie przed władzami państwa przyjmującego będą mogli występować w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej i jej obywateli tylko i wyłącznie jako konsulowie. Zasada ta ma niebagatelne znaczenie wobec podnoszonych w trakcie posiedzenia podkomisji kwestii ochrony praw małoletnich obywateli polskich w niektórych krajach.

Nie znajduję uzasadnienia dla celowości i możliwości tworzenia w placówkach zagranicznych odrębnych wydziałów i zespołów podległych Ministrowi Sprawiedliwości. Nie ma przede wszystkim podstaw prawnych i faktycznych do zapewnienia realizacji zadań działu administracji rządowej „sprawy zagraniczne” przez jednostkę podległą ministrowi innemu niż minister właściwy do spraw zagranicznych. Należy zauważyć, że kontrowersyjny przykład Wydziałów Promocji Handlu i Inwestycji, funkcjonujących przez wiele lat w placówkach zagranicznych i podlegających obecnie całkowitej likwidacji, jednoznacznie wykazał, że tego rodzaju usytuowanie organizacyjne i „dyplomacja resortowa” nie zwiększa efektywności realizacji zadań Państwa Polskiego.

Chciałbym jednocześnie podkreślić, że służba zagraniczna była, jest i pozostanie otwarta na specjalistów, w tym o profilu prawniczym, których kwalifikacje są istotne z punktu widzenia realizowanych przez nią zadań i którzy swoją wiedzą i doświadczeniem mogliby zasilić podległą mi służbę zagraniczną, także w jej wymiarze konsularnym, ale istnieją już jednak wystarczające rozwiązania prawne w tym zakresie.

Nie bez znaczenia jest fakt, że powyższe poprawki zmierzają w istocie do zmiany podziału kompetencji pomiędzy ministrami. Na uchwalone poprawki należy spojrzeć także przez pryzmat oczekiwanej decyzji Prezesa Rady Ministrów w zakresie dążeń Ministerstwa Sprawiedliwości do przejęcia realizacji reprezentacji procesowej przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka oraz nadzorowania wykonywania orzeczeń Trybunału.

Kompetencje te są od momentu związania się jurysdykcją Trybunału (prawie 25 lat) nieprzerwanie realizowane przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych.

Rozstrzygnięcia co do przedmiotowych poprawek nie powinny zapadać bez uzyskania jednolitego stanowiska Rządu. Jednocześnie chciałbym podkreślić, że do reprezentowania stanowiska Rządu podczas prac parlamentarnych nad projektem ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej i niektórych innych ustaw upoważniony został Minister Spraw Zagranicznych.

Podtrzymuję negatywne stanowisko Ministerstwa Spraw Zagranicznych do poprawki poselskiej w zakresie przywrócenia w art. 2 ust. 1 ustawy o służbie zagranicznej pkt 4. Chciałbym przypomnieć, że celem projektu rządowego jest włączenie wszystkich pracowników tzw. „pionu europejskiego” Ministerstwa Spraw Zagranicznych do służby zagranicznej.

Podtrzymuję wyrażane wcześniej negatywne stanowisko odnośnie dodania w przepisie upoważniającym do wydania rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów „badania laboratoryjne”, obok obowiązujących badań lekarskich, potwierdzających spełnianie warunków do nadania stopnia dyplomatycznego, ponieważ funkcjonujące od 2002 r. rozwiązania są wystarczające i adekwatne do potrzeb służby zagranicznej. Proponowana poprawka niesie ze sobą istotne ryzyko niemożności jej wykonania.

Zgodnie z ustaleniami podkomisji, w odniesieniu do poprawki przewidującej pokrycie kosztów opieki żłobkowej i przedszkolnej – którą należy ocenić pozytywnie - chciałbym poinformować, że liczba dzieci, które obecnie korzystałyby z tych form wsparcia wynosi 208, a dodatkowy roczny koszt dla Ministerstwa z tego tytułu to ponad 8 milionów złotych, z czego koszt przedszkoli wyniósłby ok. 4,4 miliona złotych (dla 94 dzieci), a opieki żłobkowej – ok. 3,8 miliona złotych (przy 114 dzieciach).

Podtrzymuję stanowisko, że możliwość efektywnej realizacji tego zadania przez Ministerstwo uzależniona jest przede wszystkim od otrzymania dodatkowych środków finansowych na ten cel. W rządowym projekcie ustawy budżetowej na 2018 r., która jest obecnie przedmiotem obrad Sejmu, nie przewidziano takich środków dla Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

Doceniając intencje zapewnienia Ministrowi Spraw Zagranicznych odpowiednich warunków kadrowych i organizacyjnych do realizacji założeń polskiej polityki zagranicznej chciałbym zasygnalizować kwestię dodatkową, której uregulowanie pozwoliłoby poprawić warunki finansowania przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych zaplanowanych na przyszłe lata zadań. Jest nią potrzeba zmiany w art. 163 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, który dotyczy możliwości gospodarowania środkami pozyskanymi ze zbycia nieruchomości Skarbu Państwa za granicą. Przepis ten nie przewiduje obecnie możliwości przeznaczenia tych środków na zakup innych nieruchomości, a jedynie na bieżące utrzymanie nieruchomości już posiadanych. Przypomnę, że decyzją Ministra Radosława Sikorskiego zlikwidowano wiele placówek zagranicznych, nie dbając przy tym o należyte

zagospodarowanie nieruchomości Skarbu Państwa. Dochód ze sprzedaży niezagospodarowanych obecnie budynków (np. w Montevideo, Paryżu czy Rio de Janeiro,) mógłby zostać przeznaczony na zakup innych nieruchomości, celem przywrócenia obecności dyplomatycznej w niektórych krajach. Propozycję brzmienia przedmiotowych przepisów przekazuję w załączeniu.

W związku z poprawkami zgłoszonymi do art. 6 projektu ustawy, pragnę zasygnalizować, że zasadne wydaje się uzupełnienie przepisu art. 3 projektu o przepis zmieniający art. 7a ust. 6 ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów, poprzez dodanie na końcu przepisu sformułowania „oraz w celu udzielenia informacji, o których mowa w art. 6 ust. 2 ustawy z dnia o zmianie ustawy o służbie zagranicznej i niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. ...)”. Taki zabieg pozwoliłby zapewnić odpowiednie uwarunkowania prawne dla realizacji przez podmioty zobowiązane, w szczególności Instytut Pamięci Narodowej, obowiązków określonych w projekcie ustawy.

Ponadto w związku z przyjętą przez podkomisję propozycją rozszerzenia zadań służby zagranicznej o „ochronę obywateli Rzeczypospolitej Polskiej”, wydaje się, że analogicznie należałoby zmodyfikować treść ślubowania członka personelu dyplomatyczno-konsularnego (w art. 1 pkt 12 projektu rządowego).

Liczę, że powyższe argumenty dotyczące poważnych wad systemowych części proponowanych poprawek oraz braku ich adekwatności do potrzeb służby zagranicznej – bezsprzecznie wymagającej reformy, ale jednocześnie gwarancji zachowania ciągłości działania w realizacji celów polskiej polityki zagranicznej – pozwolą na nadanie projektowi ustawy kształtu odpowiadającego tym potrzebom.

Z poważaniem,

Witold Waszczykowski