

UZASADNIENIE

Obecnie zachodzi konieczność dokonania pilnych zmian ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej (Dz. U. Nr 128, poz. 1403, z 2004 r. Nr 273, poz. 2703, z 2006 r. Nr 170, poz. 1217 i poz. 1218, Nr 220, poz. 1600, z 2008 r. Nr 227, poz. 1505 oraz z 2009 r. Nr 161, poz. 1277) oraz ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (Dz. U. poz. 628), związanych ze:

- zwolnieniem stanowisk dyrektorów wszystkich biur w rozumieniu art. 39 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2012 r. poz. 392) w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych z wymogu posiadania stopnia dyplomatycznego,
- poszerzeniem zakresu regulacji ustawy o służbie zagranicznej i wpisaniem w ustawę rozdziału dotyczącego organizacji i funkcjonowania wewnętrznej służby ochrony, której pracownicy będą uprawnieni do korzystania ze środków przymusu bezpośredniego, oraz dotyczącą tego nowelizacją ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej,
- wprowadzeniem regulacji w zakresie specjalnej ochrony niektórych informacji dotyczących spraw zagranicznych lub członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej bezpieczeństwa na placówkach zagranicznych i oraz instytucją tzw. tajemnicy dyplomatycznej.

Uregulowania szczegółowe:

1. Zmiana wymogów formalnych dla dyrektorów wszystkich biur w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych, zwanym dalej „Ministerstwem”, jest związana z postępującą profesjonalizacją resortu. Dla obsady stanowisk kierowniczych w komórkach obsługowych wymagane jest coraz bardziej specjalistyczne przygotowanie branżowe. Liczba fachowców z takim przygotowaniem wśród członków personelu dyplomatyczno-konsularnego pozostaje z natury rzeczy ograniczona, ponieważ ta grupa zawodowa rozwija swoje kompetencje przede wszystkim w dziedzinie dyplomatycznej i konsularnej. Taka sytuacja niejednokrotnie powoduje trudności z obsadą stanowiska. Dlatego przy obsadzie tych stanowisk zasadne jest zlikwidowanie dodatkowych ograniczeń wykraczających poza wymagania określone w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 227, poz. 1505 z późn. zm.).

Ustawa o służbie zagranicznej pierwotnie regulowała, iż o wyższe stanowiska w służbie zagranicznej mogą ubiegać się wyłącznie członkowie personelu dyplomatyczno-konsularnego lub spełniający wymagania określone w art. 12 ust. 1 pkt 2-5 tej ustawy. Przepisy dotyczące obsady wyższych stanowisk w służbie zagranicznej były dwukrotnie nowelizowane (liberalizowane), poszerzając krąg osób mogących ubiegać się o wyższe stanowiska w służbie zagranicznej przez pracowników nie posiadających stopnia dyplomatycznego. Pierwsza zmiana wprowadzona ustawą o służbie cywilnej pozwoliła, by o stanowiska zastępcy dyrektora biura w Ministerstwie mógł ubiegać się członek personelu pomocniczego lub inna osoba spełniająca wymagania określone w art. 12 ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy o służbie zagranicznej, która dodatkowo spełnia wymagania określone w art. 53 ustawy o służbie cywilnej. Druga zmiana wprowadzona ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do

Spraw Europejskich (Dz. U. Nr 161, poz. 1277) pozwoliła, by o stanowiska dyrektorów biur do spraw budżetu i finansów, administracyjnych i majątkowych placówek zagranicznych, audytu wewnętrznego a także informatyki w Ministerstwie mógł ubiegać się członek personelu pomocniczego lub inna osoba spełniająca wymagania określone w art. 12 ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy o służbie zagranicznej, która dodatkowo spełnia wymagania określone w art. 53 ustawy o służbie cywilnej.

Projektowana zmiana art. 28a ust. 2 i 3 ustawy o służbie zagranicznej ma na celu kolejne rozszerzenie możliwości ubiegania się o stanowiska dyrektorów i zastępców dyrektorów wszystkich biur, również przez osoby nie posiadające stopnia dyplomatycznego. Wydaje się zasadne, iż tylko osoby obejmujące wyższe stanowiska w merytorycznych komórkach organizacyjnych (departamentach) powinny posiadać stopień dyplomatyczny, a więc tym samym specjalistyczną wiedzę z zakresu międzynarodowych stosunków politycznych i gospodarczych, prawa dyplomatycznego i konsularnego itp. Biorąc zaś pod uwagę fakt, iż zadania realizowane przez biura są właściwie tożsame dla wszystkich ministerstw – brak jest uzasadnienia, by osoby kierujące tymi komórkami w Ministerstwie musiały posiadać stopień dyplomatyczny. Rolą tych osób jest zapewnienie przede wszystkim sprawnego funkcjonowania aparatu administracyjnego Ministerstwa. Sprawność taką mogą zapewnić kompetentni pracownicy, profesjonaliści, rzetelnie i bezstronnie wykonujący swoje zadania i spełniający wymagania określone w art. 53 ustawy o służbie cywilnej. Proponowana zmiana pozwoli, by w wyniku procedury naboru na te stanowiska wyłaniać osoby o określonych cechach, wiedzy i umiejętnościach, co podniesie efektywność i sprawność działania Ministerstwa.

2. Na podstawie decyzji ministra spraw wewnętrznych, Biuro Ochrony Rządu zaprzestało realizowanie zadań ochronnych w niektórych polskich placówkach zagranicznych oraz obiektach podległych Ministrowi SZ. Pod ochroną BOR pozostaną placówki zakwalifikowane do najbardziej zagrożonych, w szczególności znajdujące się w strefie działań wojennych. To postawiło ministra właściwego do spraw zagranicznych, zwanego dalej „Ministrem SZ”, przed koniecznością samodzielnego zapewnienia części placówek zagranicznych i obiektów jemu podległych bezpieczeństwa fizycznego, na co najmniej dotychczasowym poziomie.

Obowiązek Ministra SZ zapewnienia bezpieczeństwa placówkom zagranicznym oraz ich personelowi określa art. 32 ust. 4 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2007 r. nr 65, poz. 437, z późn. zm.) stanowiący, że Minister SZ koordynuje działania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa placówek zagranicznych, oraz art. 207 ustawy kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, z późn. zm.), z którego wynika, że Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej, jako pracodawca, ponosi odpowiedzialność za stan bezpieczeństwa w placówkach zagranicznych (zakładzie pracy). Na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (Dz. U. z 2005 r. Nr 145, poz. 1221, z późn. zm.), ochrona obiektów podległych Ministrowi SZ i placówek zagranicznych została wyłączona spod obowiązywania przepisów tej ustawy, co powoduje, że Minister SZ nie ma możliwości powołania, zgodnie z zapisami ustawy, wewnętrznej służby ochrony, mogącej stosować środków przymusu bezpośredniego, zwane dalej „ŚPB”. Przekazanie zadań ochronnych polskich placówek zagranicznych, krajowym lub zagranicznym firmom zewnętrznym mającym możliwość stosowania ŚPB, spowodowałoby, że Minister SZ nie miałoby pełnego wpływu na możliwość realizacji zadań ochronnych jak również na wybór pracowników oraz sposób podnoszenia przez nich kwalifikacji, a co najważniejsze - nie

dawałoby gwarancji, że dostęp do placówek osób nieupoważnionych rzeczywiście jest wykluczony. Dodatkowo, zagrożenia na jakie są narażone placówki zagraniczne oraz zalecenia Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, dotyczące ochrony łączności niejawnej wskazują, że podstawą systemu ochrony placówek powinien być „zaufany pracownik krajowy”, zatem wymogów tych nie wypełnia zewnętrzna firma ochrony a jedynie pracownicy Ministerstwa odpowiednio przygotowani i przeszkoleni pod kątem specyfiki realizowanych zadań. W związku z tym, Minister SZ stanął przed koniecznością wyboru nowego systemu ochrony polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i konsularnych.

Powołanie w 2013 r. przez Ministra SZ Służby Ochrony i Kontakt, zwanej dalej „SOiK” jako własnej struktury wewnętrznej, wypełniło w znacznej mierze ciężący na nim obowiązek zapewnienia ochrony placówkom zagranicznym. Od dnia 1 kwietnia 2013 r., pracownicy SOiK objęli ochroną wyznaczone placówki wymagające ochrony m. in. ze względu na wysokie zagrożenie ze strony miejscowych służb specjalnych. Podstawowym zadaniem pracowników SOiK jest ochrona osób i mienia placówek zagranicznych oraz wyznaczonego obiektu Ministerstwa na terenie kraju, zgodnie z zatwierdzonymi planami ochrony oraz przeciwdziałaniem zagrożeniom wywiadowczym, terrorystycznym i kryminalnym na terenie placówki zagranicznej. Pracownicy SOiK oprócz wysokich kwalifikacji i doświadczenia w ochronie fizycznej, mają obowiązek odznaczać się wysokimi standardami etycznymi i moralnymi.

Realizacja zadań ochronnych przez pracowników SOiK ogranicza się obecnie do użycia siły w ramach obrony koniecznej oraz stanu wyższej konieczności tj. na zasadach ogólnych dotyczących każdej osoby, natomiast funkcjonariusze BOR ochraniający nadal część placówek są wyposażeni w ŚPB, na zasadach i przepisach właściwych dla tej formacji. Z praktyki i doświadczenia wynika, iż w dużej mierze zagrożenia, z jakimi stykają się funkcjonariusze BOR i pracownicy SOiK ochraniający placówki zagraniczne są zbieżne. Dodatkowo, z analizy stopnia bezpieczeństwa placówek zagranicznych ochraniających i typowanych do ochrony przez pracowników SOiK wynika, że zadania im powierzone mogą być realizowane w sposób gwarantujący skuteczność tylko poprzez możliwość wykorzystywania określonych ŚPB, tj. siły fizycznej, kajdanek, pałki teleskopowej i ręcznego miotacza gazu. Ponieważ pracownicy tej służby w świetle obecnego stanu prawnego nie mają uprawnień do użycia ŚPB, obniża to w znacznym stopniu skuteczność realizowania przez nich zadań ochronnych.

W związku z tym planuje się w art. 1 ustawy o służbie zagranicznej poszerzenie zakresu jej regulacji o określenie organizacji i funkcjonowania SOiK oraz dodanie rozdziału 3a. Proponowana zmiana, fundamentalna z punktu widzenia bezpieczeństwa placówek zagranicznych, ich personelu oraz interesu państwa – konieczność stworzenia od podstaw własnej, w pełni profesjonalnej i mobilnej wewnętrznej służby ochrony jest przedsięwzięciem wielopłaszczyznowym, wymagającym stworzenia nowych dla Ministerstwa rozwiązań, zarówno prawnych, jak i organizacyjnych. Zapisy projektowanego rozdziału 3a regulują zakres zadań SOiK, wymogi dotyczące personelu SOiK, podległość hierarchiczną SOiK. Projektuje się również zawarcie delegacji ustawowej dla Ministra SZ w zakresie struktury organizacyjnej, wyposażenie pracowników SOiK, sposobu magazynowania, przechowywania oraz wydawania ŚPB, wzoru umundurowania i oznaki służbowej SOiK oraz zakresu podnoszenia kwalifikacji pracowników SOiK. W planowanym rozdziale 3a przewiduje

się, że pracownicy SOiK przy wykonywaniu czynności służbowych będą korzystali z ochrony prawnej, przewidzianej w przepisach prawa karnego dla funkcjonariuszy publicznych. Poprzez odniesienie do zapisów ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej oraz jej nowelizację określoną w art. 2 przedmiotowej ustawy, planuje się nadanie pracownikom SOiK uprawnień do stosowania ŚPB.

3. Planuje się również wprowadzenie regulacji w zakresie specjalnej ochrony niektórych informacji dotyczących spraw zagranicznych lub członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, których udostępnienie osobom i podmiotom nie wykonującym zadań publicznych, a wymagającym dostępu do takich informacji, może osłabić ochronę interesów Rzeczypospolitej Polskiej lub Polaków za granicą lub interesów Rzeczypospolitej Polskiej związanych z członkostwem w Unii Europejskiej.

Wykonywanie zadań w zakresie spraw zagranicznych i członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej wiąże się wytwarzaniem, przekazywaniem i otrzymywaniem dużej ilości informacji wrażliwych, które nie powinny być udostępnione bezpośrednio ani pośrednio państwom, osobom lub podmiotom mającym konkurencyjne interesy, a które to informacje z różnych względów nie kwalifikują się, aby objąć je ochroną jako informacje niejawne.

Brak prawnej ochrony takich informacji powoduje, że można skutecznie żądać ich udostępnienia w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, prawa prasowego czy ustaw regulujących dostęp do akt postępowania. Brak jest także prawnej ochrony przed udostępnianiem takich informacji w trybie nieformalnym.

Uzasadnia to konieczność wprowadzenia prawnych ram ochrony takich informacji. Wybrano podejście polegające na ustanowieniu nowej tajemnicy ustawowo chronionej, jako zapewniającej najskuteczniejsze i najbardziej kompleksowe rozwiązanie problemu.

Obecnie w polskim prawie funkcjonuje prawie 70 tajemnic ustawowo chronionych, innych niż informacje niejawne. Ustanowienie tajemnicy ustawowo chronionej ma tę przewagę nad wprowadzaniem ograniczeń jedynie w dostępie do informacji publicznej, że wprowadza ochronę informacji przed jej nieuprawnionym udostępnieniem także w każdy inny sposób. Ponadto nie narusza spójnej konstrukcji prawa dostępu do informacji publicznej i ograniczeń w realizacji tego prawa.

Projekt nowelizacji ustawy o służbie zagranicznej zawiera jeden, nowowprowadzany art. 43a, którego ust. 1 określa zakres przedmiotowy ochrony. Dotyczy on informacji z działów sprawy zagraniczne i członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Ochronie podlegają te informacje, których udostępnienie osobom i podmiotom nie wykonującym zadań publicznych wymagających dostępu do takich informacji może osłabić pozycję negocyjną lub procesową Rzeczypospolitej Polskiej lub w inny sposób osłabić ochronę interesów Rzeczypospolitej Polskiej lub Polaków za granicą, lub interesów Rzeczypospolitej Polskiej związanych z członkostwem w Unii Europejskiej. Uprawnionymi do otrzymywania takich informacji będą więc organy, jednostki organizacyjne, osoby i podmioty wykonujące zadania publiczne wymagające dostępu do takich informacji. Oznacza to nie tylko instytucje państwowe, ale także inne podmioty, współpracujące z nimi, lub którym zlecono wykonanie określonych zadań. W przypadku wystąpienia o daną informację przez inną osobę lub podmiot trzeba będzie ocenić ryzyko, jakie niesie udostępnienie takiej informacji dla ochrony interesu państwa, obywateli polskich lub Polaków za granicą.

Art. 43a ust. 2 określa przykładowo informacje i rodzaje dokumentów, w których mogą pojawiać się informacje podlegające ochronie. Jest to katalog otwarty, zaś ust. 3. określa zakres podmiotowy ochrony tajemnicy. Są do niego zobowiązane organy władzy, obsługujące ich urzędy i inne podporządkowane im lub nadzorowane jednostki organizacyjne będące

w posiadaniu informacji wrażliwych. Ponadto do ochrony informacji zobowiązane są inne osoby lub podmioty, które wykonują zadania publiczne w tym zakresie. Może to dotyczyć na przykład kancelarii prawnych, przygotowujących opinie prawne na zlecenie podmiotów publicznych, tłumaczy z sektora prywatnego tłumaczących dokumenty zawierające informacje wrażliwe czy organizacji pozarządowych wykonujących na zlecenie zadania publiczne w zakresie wspierania procesów demokratycznych za granicą. Dodanie tego ustępu usuwa mogące się pojawiać wątpliwości, że zobowiązaniem do chronienia informacji wrażliwych byłaby tylko służba zagraniczna. W art. 43a ust. 4 wprowadza się generalną zasadę, która umożliwi udostępnienie informacji wrażliwych ze względu na ważny interes publiczny. Mogą bowiem zajść okoliczności, w których organy władzy będą musiały ważyć różne racje, z jednej strony związane z ochroną interesów RP za granicą, a z drugiej z interesem publicznym dotyczącym różnych aspektów ochrony interesów państwa lub obywateli w kraju.

Projekt nie określa sankcji związanych z nieuprawnionym udostępnieniem informacji podlegających ochronie, ponieważ zasady odpowiedzialności karnej, dyscyplinarnej i pracowniczej określają tu ogólne przepisy prawa.

Wejście aktu w życie:

Przewiduje się, że ustawa wejdzie w życie po 14 dniach od dnia ogłoszenia.

Ustawa o działalności lobbingsowej:

Stosownie do art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414 z późn. zm.) projekt niniejszego rozporządzenia został umieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji.

Ocena pod względem zgodności z prawem Unii Europejskiej:

Przedmiotowe rozporządzenie nie jest objęte zakresem prawa Unii Europejskiej.

Projekt rozporządzenia nie zawiera przepisów technicznych i w związku z tym nie podlega procedurze notyfikacji aktów prawnych, określonej w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039 i z 2004 r. Nr 65, poz. 597).

Zgodnie z § 11 ust. 1 uchwały Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin Pracy Rady Ministrów (M. P. Nr 13, poz. 221, z późn. zm.) projekt rozporządzenia wraz z uzasadnieniem zostanie przesłany do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.