



V Praze 28. 11. 2016
Čj. OVA: 1427/16

Stanovisko

k návrhu zákona o zahraniční službě a o změně některých zákonů (zákon o zahraniční službě)

I. Úvod

Návrh zákona o zahraniční službě reaguje na potřebu zakotvit právní rámec pro fungování zahraniční služby včetně služby konzulární a zároveň nastavit pravidla pro její organizaci. Zahraniční služba se svým charakterem liší od ostatních druhů státní služby a aplikace zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě (dále zákon o státní službě) je z těchto důvodů velmi problematická. Ministerstvo zahraničních věcí (dále MZV) proto předkládá tzv. *lex specialis*, který by tuto oblast státní služby reguloval tam, kde zákon o státní službě nevyhovuje.

Návrh zákona zároveň implementuje směrnici Rady (EU) 2015/637 o opatřeních v oblasti koordinace a spolupráce s cílem usnadnit konzulární ochranu nezastoupených občanů Unie ve třetích zemích a o zrušení rozhodnutí 95/553/ES.

Předpokládané datum vstupu v účinnost je 5/2018.

II. Připomínky a návrhy změn

Za hlavní **problém** současného stavu považuje předkladatel již zmiňovanou absenci ucelené právní úpravy výkonu zahraniční služby. Některé konzulární činnosti jsou zmíněny v jednotlivých zákonech upravujících státní správu. V českém právním řádu však není zakotven rozsah poskytované konzulární ochrany, což kromě jiného znemožňuje implementaci výše zmíněné směrnice, která občanům EU garantuje konzulární ochranu jinými státy EU tam, kde stát, jehož mají občanství, nemá zastupitelský úřad.

Dalším problémem je pak neefektivní a často kontraproduktivní aplikace Zákona o státní službě na fungování MZV, jež se zásadně liší od ostatních ministerstev. Důvodem je zejména rotační princip, na jehož základě jsou státní zaměstnanci a zaměstnanci vysíláni do zahraničí a opětovně zařazováni na konkrétní služební / pracovní místa v ústředí. MZV proto potřebuje z povahy fungování zahraniční služby speciální zákon, který by umožnil efektivní výkon této služby a odpovídající vnitřní organizaci ministerstva.



Cílovým stavem je pak situace, kdy bude existovat jasné právní ukotvení výkonu zahraniční služby včetně konzulárních služeb, což umožní mimo jiné implementovat směrnici Rady (EU) 2015/637 a zároveň tato právní úprava poskytne rámec pro efektivní organizaci a fungování zahraniční služby.

V rámci **návrhu variant řešení** předkladatel uvádí nulovou variantu a tři další varianty. První variantou je novelizace zákona o státní službě, druhou variantou je nový zákon o konzulární službě a třetí variantou je předkládaný návrh zákona o zahraniční službě.

První varianta by pouze řešila vnitřní organizaci MZV a jeho fungování, neposkytla by však jasné právní vymezení zahraniční a zejména konzulární služby a neumožnila by implementaci směrnice; druhá varianta by poskytla právní jistotu ohledně konzulární služby a umožnila by řádně implementovat směrnici, neřešila by však organizaci a fungování MZV. Třetí, předkladatelem zvolená varianta pak podle předkladatele umožňuje řešit oba problémy najednou.

Je otázkou, zda by však cílového stavu neumožňovala dosáhnout i novelizace zákona o státní službě, který by například obsahoval samostatnou hlavu pojednávající o zahraniční a konzulární službě, což by zároveň umožňovalo implementaci směrnice. Na druhou stranu by bylo třeba posoudit, zda a v čem by takové řešení bylo přínosnější. Předkladatel také argumentuje tím, že obdobné řešení, tj. *lex specialis* pojednávající o zahraniční službě, existuje i ve většině sousedních zemí.

Obecně řečeno by bylo vhodné **více respektovat obecné zásady RIA a detailněji specifikovat určité dílčí cíle, kterých chce předkladatel dosáhnout a zároveň se pak pokusit o definici věcných, nikoliv legislativně-technických variant, jak těchto dílčích cílů dosáhnout**. Větší pozornost by si například zasloužily navrhované příplatky za přiznanou diplomatickou hodnost a zvýšení platového tarifu diplomatických pracovníků s přiznanou hodností velvyslanec. Dle předkladatele je cílem kompenzovat velvyslance za nemožnost zařazení na odpovídající služební místo v ústředí. Cílem zavedení příplatku za přiznanou diplomatickou hodnost je pak stručně řečeno zvýšení motivace kvalitních pracovníků pro volbu diplomatické kariéry a jejich udržení. Tyto dílčí cíle však v popisu problémů, cílového stavu i možných variant řešení chybí.

Náklady a přínosy nejsou popisovány pro každou variantu zvlášť, protože vzniknou nezávisle na tom, jaké legislativní řešení si předkladatel zvolí. Otázkou spíše je, jakým způsobem předkladatel dospěl k některým kalkulacím uvedených nákladů. Zcela mimo možnost objektivního hodnocení pak zůstávají právě náklady týkající se adekvátnějšího platového ohodnocení pracovníků MZV.

Při vyčíslení nákladů na hrazení ubytování pracovníkům čerpajícím mateřskou / rodičovskou dovolenou v zahraničí po dobu 12 týdnů pravděpodobně došlo k chybě ve výpočtu: "Ke dni 31. 10. 2016 čerpaly v zahraničí mateřskou nebo rodičovskou dovolenou 2 státní zaměstnankyně a Ministerstvo zahraničních věcí uhradilo nájemné po dobu 30 dnů ve výši 80 000 Kč za 1 státní zaměstnankyni, což celkem činí 400 000 Kč." (viz str.9 Důvodové zprávy). Celková vynaložená suma by pravděpodobně měla být 160 000 Kč, což způsobuje i nesprávný výpočet nákladů způsobených novou právní úpravou.

Předkladatel by měl také vysvětlit logiku výpočtu nákladů na konzulární ochranu. Na jednu stranu do nich zahrnuje náklady na ochranu občanů jiných států EU podle §18 a §24-31, na druhou stranu však zahrnuje i náklady na ochranu občanů ČR jinými státy EU. Z návrhu zákona však vyplývá, že ostatní státy EU mají ČR vzniklé náklady refundovat a naopak, že ČR má refundovat náklady za občany ČR. V tabulce nákladů by proto měly být zahrnuty pouze náklady na konzulární ochranu občanů ČR jinými státy EU. Pokud předkladatel nepovažuje refundaci ze strany ostatních států EU za jistou, měl by to ve zprávě zmínit.

Vyhodnocení nákladů na příplatky za diplomatickou hodnost je prakticky nemožné, protože není jasné, jak předkladatel k navrhovaným částkám došel. Bylo by proto vhodné odůvodnit zvolené částky.

Přezkum účinnosti regulace provede předkladatel za dva roky od data vstupu v účinnost. Vzhledem k nemožnosti stanovit kvantitativní cíle navrhovaného zákona půjde v praxi spíše o dlouhodobé sledování fungování zahraniční služby podle nového zákona a případné úpravy nalezených nedostatků.

III. Závěr

PK RIA zprávu přijímá s požadavkem dopracování dle výše uvedených připomínek, zejména by měl předkladatel vysvětlit částky uvedené v části 3.2 ZZ RIA Náklady, opravit případné chyby a zdůvodnit výši příplatků za diplomatickou hodnost.

Vzhledem ke specifickým důvodům vedoucím k předložení návrhu zákona o zahraniční službě lze akceptovat absenci věcných variant řešení vedoucích k definovanému cíli.

Vypracoval:
Mgr. Jan Matoušek

prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc.
v.r.
předsedkyně komise