

III

(Akty przygotowawcze)

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

OPINIA NR 5/2010

(przedstawiona na mocy art. 336 TFUE)

w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego regulamin pracowniczy urzędników Wspólnot Europejskich oraz warunki zatrudnienia innych pracowników Wspólnot Europejskich

(2010/C 291/01)

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 336, w myśl którego Parlament Europejski oraz Rada, stanowiąc w drodze rozporządzeń zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z innymi zainteresowanymi instytucjami, uchwalają regulamin pracowniczy urzędników Unii Europejskiej oraz warunki zatrudnienia innych pracowników Unii,

uwzględniając wniosek ⁽¹⁾ dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego oraz Rady zmieniającego regulamin pracowniczy urzędników Wspólnot Europejskich (zwany dalej „regulaminem pracowniczym”) oraz warunki zatrudnienia innych pracowników Wspólnot Europejskich (zwane dalej „warunkami zatrudnienia”), przede wszystkim w związku z Europejską Służbą Działań Zewnętrznych (zwaną dalej „ESDZ”),

uwzględniając otrzymany przez Trybunał w dniu 21 czerwca 2010 r. wniosek Rady o wydanie opinii na temat wyżej wymienionego wniosku,

PRZYJMUJE NASTĘPUJĄCĄ OPINIĘ:

Struktura Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych

1. Celem projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego oraz Rady, na temat którego Trybunał ma wydać opinię, jest wprowadzenie zmian do obecnego regulaminu pracowniczego i warunków zatrudnienia głównie z myślą o dostosowaniu zawartych w nich przepisów do specyfiki ESDZ ⁽²⁾, której zadaniem jest wspomaganie wysokiego przedstawiciela Unii Europejskiej

skiej do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa w wykonywaniu jego mandatu, zgodnie z art. 27 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej. Traktat stanowi, iż ESDZ współpracuje ze służbami dyplomatycznymi państw członkowskich i składa się z urzędników właściwych służb Sekretariatu Generalnego Rady i Komisji, jak również z personelu delegowanego przez krajowe służby dyplomatyczne.

2. Organizację i zasady funkcjonowania ESDZ określa decyzja Rady przyjęta w dniu 26 lipca 2010 r. ⁽³⁾ i przewidziana w art. 27 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej.

3. Zgodnie z wnioskiem dotyczącym rozporządzenia dla potrzeb regulaminu pracowniczego ESDZ będzie traktowana jak instytucja. Ponadto proponuje się, aby personel ESDZ początkowo składał się wyłącznie z urzędników Sekretariatu Generalnego Rady, urzędników Komisji oraz pracowników oddelegowanych przez służby dyplomatyczne państw członkowskich. Wnioskuje się także o to, aby członkowie personelu wywodzącego się ze służb dyplomatycznych państw członkowskich byli zatrudniani jako pracownicy tymczasowi. Na mocy preambuły do decyzji Rady od dnia 1 lipca 2013 r. przy obsadzeniu stanowisk w ESDZ wysoki przedstawiciel będzie miał obowiązek rozpatrywać podania złożone przez urzędników z innych instytucji UE ⁽⁴⁾.

4. Zgodnie z decyzją Rady w skład ESDZ wchodzi administracja centralna oraz delegatury Unii w państwach trzecich i przy organizacjach międzynarodowych. Na czele każdej delegatury Unii stoi szef delegatury, któremu podlega cały personel delegatury Unii, w tym urzędnicy Komisji, nienależący do ESDZ, lecz pracujący w delegaturach Unii.

⁽¹⁾ COM(2010) 309 wersja ostateczna z dnia 9 czerwca 2010 r.

⁽²⁾ Rozporządzenie finansowe również zostanie dostosowane do konkretnych potrzeb ESDZ. Zob. opinię Trybunału nr 4/2010 w tej sprawie (Dz.U. C 145 z 3.6.2010, s. 4).

⁽³⁾ Decyzja Rady 2010/427/UE (Dz.U. L 201 z 3.8.2010, s. 30).

⁽⁴⁾ Decyzja Rady 2010/427/UE, motyw 11.

Uwagi ogólne

5. Trybunał uważa, że niebagatelnym wyzwaniem będzie stworzenie z ESDZ o różnorodnym składzie osobowym jednolitej służby cechującej się odpowiednim duchem współpracy na rzecz Unii. Warunkiem koniecznym powodzenia tego przedsięwzięcia będzie równe traktowanie wszystkich pracowników ESDZ, przyznanie im jednakowych praw oraz nałożenie tych samych obowiązków niezależnie od tego, czy są oni urzędnikami UE, czy pracownikami tymczasowymi wywodzącymi się ze służb dyplomatycznych państw członkowskich.

6. Trybunał przypomina, że ESDZ będzie funkcjonować jako autonomiczny organ *sui generis*, korzystający z własnej sekcji budżetu i równocześnie pozostający, na poziomie delegatury Unii, odpowiednią służbą Komisji odpowiedzialną za realizację wielu różnorodnych wydatków operacyjnych przyporządkowanych w budżecie do sekcji Komisji.

7. W skład personelu delegatur Unii będą wchodzić pracownicy ESDZ oraz Komisji. Szefowie delegatury będą podlegali wszyscy członkowie personelu w delegaturze Unii, bez względu na ich status i prowadzone przez nich działania. Szefowie delegatur będą odpowiadać przed wysokim przedstawicielem, ale będą również ponosić ogólną odpowiedzialność za wykonanie poleceń, które Komisja ma prawo wydać delegaturom Unii. Oznacza to, że szefowie delegatur będą podlegać dwóm różnym instancjom, co może prowadzić do konfliktów priorytetów.

8. Trybunał uważa za niezwykle istotne, aby zachować i poprawić rozliczalność, odpowiedzialność i jakość zarządzania na poziomie delegatury Unii, co podkreślił już w swojej opinii nr 4/2010⁽¹⁾.

9. Trybunał odnotowuje, iż projekt rozporządzenia składa się z trzech części: zmiany do regulaminu pracowniczego, polegające głównie na uwzględnieniu nowego tytułu wraz ze szczególnymi przepisami mającymi zastosowanie do ESDZ (art. 1); zmiany do warunków zatrudnienia (art. 2) oraz inne, związane z ustanowieniem i funkcjonowaniem ESDZ przepisy, które nie zostaną włączone do tekstu regulaminu pracowniczego ani do warunków zatrudnienia (art. 3).

Uwagi szczegółowe

Zmiany do regulaminu pracowniczego

10. Proponowany nowy art. 95 stanowi, iż wysoki przedstawiciel będzie wykonywać uprawnienia powierzone organowi powołującemu. Niemniej jednak w odniesieniu do szefów delegatur uprawnienia do mianowania będą wykonywane na podstawie listy kandydatów, którą Komisja zaaprobuje w ramach uprawnień przyznanych jej na mocy traktatów. Dla zachowania przejrzystości tekstu Trybunał sugeruje, aby precyzyjnie i w klarowny sposób określić, o jakich uprawnieniach nadanych Komisji jest w tym kontekście mowa. Należy również dokładnie wskazać, komu zostanie powierzone zadanie opracowania wniosku dotyczącego listy kandydatów, na którą Komisja musi wyrazić zgodę.

11. Proponowany art. 96 akapit pierwszy stanowi, iż urzędnik Komisji pracujący w delegaturze Unii otrzymuje polecenia od szefa delegatury, w szczególności w zakresie spraw organizacyjnych i administracyjnych oraz w związku z wykonywaniem budżetu Unii zgodnie z aktami prawnymi przyjętymi na mocy art. 322 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Z uwagi na to, iż przepis ten odnosi się do urzędników nienależących do ESDZ, wskazane byłoby zawarcie odniesienia do niego w art. 11 regulaminu pracowniczego, który określa obowiązki urzędników Komisji. Ponadto przepis ten w swoim obecnym brzmieniu może implikować, iż mogą wystąpić sytuacje, kiedy urzędnik Komisji pracujący w delegaturze Unii nie ma obowiązku wykonywania poleceń szefa delegatury. Jednakże art. 21a regulaminu pracowniczego określa już w jasny sposób procedurę postępowania w przypadku, gdy urzędnik uzna wydane mu polecenie za nieprawidłowe. Trybunał odnotowuje, iż motyw 4 wniosku w porównaniu z proponowanym brzmieniem art. 96 został pod tym względem sformułowany w bardziej przejrzysty i pozbawiony dwuznaczności sposób.

12. Proponowany art. 98 ust. 1 stanowi, iż najpóźniej od dnia 1 lipca 2013 r. wysoki przedstawiciel przy obsadzaniu stanowisk w ESDZ będzie musiał rozpatrywać podania nie tylko złożone przez urzędników zatrudnionych w Radzie, Komisji i ESDZ oraz przez pracowników krajowych służb dyplomatycznych, lecz również przez urzędników innych instytucji. Propozycja ta, złożona przez Komisję i poparta w preambule do decyzji Rady w sprawie ustanowienia i funkcjonowania ESDZ (zob. pkt 3), nie jest zgodna z wymogami określonymi w art. 27 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, który stanowi, iż w skład personelu ESDZ powinni wchodzić urzędnicy właściwych służb Sekretariatu Generalnego Rady i Komisji, jak również personel oddelegowany przez krajowe służby dyplomatyczne.

13. Proponowany art. 98 ust. 2 stanowi, iż przy obsadzaniu stanowisk w Radzie lub Komisji organ powołujący traktuje urzędników ESDZ, którzy są byłymi urzędnikami danej instytucji, jako kandydatów wewnętrznych. Jako że przepis ten nie dotyczy ESDZ, bardziej stosowne byłoby ujęcie go w art. 29 ust. 1 lit. a) regulaminu pracowniczego.

14. Proponowany art. 99 ust. 1 stanowi, iż komisja dyscyplinarna powołana przy Komisji wykonuje swoje zadania także w odniesieniu do ESDZ, chyba że wysoki przedstawiciel podejmie decyzję o powołaniu komisji dyscyplinarnej przy ESDZ. Z tej drugiej możliwości należy korzystać bardzo ostrożnie w celu uniknięcia niepotrzebnego powielania zadań, funkcji i zasobów. Ponadto Trybunał zwraca uwagę na proponowane zmiany do rozporządzenia finansowego⁽²⁾, w myśl których szefowie delegatur, działający jako subdelegowani intendent Komisji, podlegają tym samym obowiązkom i zasadzie rozliczalności co pozostali subdelegowani intendent Komisji oraz odwołują się do Komisji jako swojej instytucji. Należałoby uwzględnić te przepisy przy określaniu zakresu kompetencji odrębnej komisji dyscyplinarnej działającej przy ESDZ.

⁽¹⁾ Opinia nr 4/2010, pkt 7 (Dz.U. C 145 z 3.6.2010, s. 5).

⁽²⁾ Zob. COM(2010) 85 wersja ostateczna z 24 marca 2010 r., art. 1 ust. 6 i 8 wnioskowanego rozporządzenia zmieniającego.

Zmiany warunków zatrudnienia innych pracowników

15. W art. 8 warunków zatrudnienia sformułowano zasady dotyczące czasu zatrudnienia różnych kategorii pracowników tymczasowych. Dla zachowania spójności wskazane byłoby ujęcie w tym artykule także szczegółowych przepisów dotyczących pracowników oddelegowanych przez krajowe służby dyplomatyczne, zatrudnionych na czas określony na stałym stanowisku w ESDZ zamiast umieszczania tych przepisów w proponowanym nowym art. 50b ust. 2.

16. Proponowany nowy art. 50c ust. 1 w odniesieniu do pracowników oddelegowanych przez krajowe służby dyplomatyczne celem tymczasowego objęcia stałego stanowiska w ESDZ dopuszcza dalsze ich oddelegowanie poza strukturami ESDZ na tych samych warunkach, co urzędnik powołany na czas nieokreślony, o ile czas takiego oddelegowania nie wykracza poza okres przewidziany w zawartej umowie o pracę. W praktyce dalsze oddelegowania w okresie oddelegowania mogą prowadzić do sytuacji, w której pracownik ponownie opuszcza ESDZ krótko po oddelegowaniu do tej służby. Trybunał nie widzi potrzeby istnienia takiego przepisu, który nie służy sprawnemu funkcjonowaniu ESDZ i może prowadzić do przyjęcia kłopotliwych i nieprzejrzystych ustaleń.

17. Proponowany nowy art. 50c ust. 3 przewiduje możliwość kontynuowania służby przez pracowników tymczasowych oddelegowanych przez krajowe służby dyplomatyczne do 67. roku życia. Trybunał odnotowuje, iż wprowadzenie takich przepisów mających zastosowanie wyłącznie do pracowników tymczasowych zatrudnionych w ESDZ, a nie do pozostałych

pracowników tymczasowych, nie byłoby zgodne z zasadą równego traktowania wszystkich pracowników tej samej kategorii ⁽¹⁾.

18. Proponowany nowy art. 121 przewiduje, iż poza wypełnieniem obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie społeczne zgodnie z regulaminem obowiązującym w miejscu pracy, w szczególnych okolicznościach może zostać ustanowiony autonomiczny lub uzupełniający system ubezpieczeń społecznych. Trybunał stwierdza, iż przepis ten powinien stanowić podstawę prawną konieczności określenia ostatecznych zasad funkcjonowania autonomicznego lub uzupełniającego systemu ubezpieczeń społecznych. Przepis ten powinien również odnosić się do odpowiedzialności, jaką Instytucje ponoszą za zabezpieczenie i rentowność aktywów funduszu oraz za sformułowanie szczegółowych zasad ustalania uprawnień pracowników ⁽²⁾.

Inne przepisy związane z ESDZ

19. Art. 3 projektu rozporządzenia zawiera inne przepisy w związku z ustanowieniem i funkcjonowaniem ESDZ, zwłaszcza przepis zezwalający wysokiemu przedstawicielowi na przyznanie pierwszeństwa kandydatom z krajowych służb dyplomatycznych państw członkowskich celem zagwarantowania właściwej reprezentacji. Przepisy te w swym obecnym brzmieniu nie zostaną włączone do głównego tekstu zmienionego regulaminu pracowniczego ani do zmienionych warunków zatrudnienia. Jest to niezgodne z celem wniosku, którym jest wprowadzenie zmian do regulaminu pracowniczego i warunków zatrudnienia. Ze względu na przejrzystość i pewność prawną wszystkie przepisy powinny znaleźć się w głównym tekście zmienionego regulaminu pracowniczego oraz warunków zatrudnienia lub w załącznikach do nich.

Niniejsza opinia została przyjęta przez Izbę IV, której przewodniczył Igor LUDBORŽS, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 28 września 2010 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA

Prezes

⁽¹⁾ Obecny regulamin pracowniczego zezwala urzędnikom, w drodze wyjątku, kontynuować służbę do 67. roku życia.

⁽²⁾ Zob. sprawozdanie roczne Trybunału za rok budżetowy 2008, pkt 11.13 (Dz.U. C 269 z 10.11.2009, s. 219).