

GRUDZIEŃ 2021



SPRAWY DO ZAŁATWIENIA

WYBRANE WYZWANIA DLA POLSKI W 2022 R. I DALEJ

Autorzy:

Olga Doleśniak-Harczuk
Grzegorz Kędzia
Łukasz Kryśkiewicz
Kamil Orzeł
Bartosz Zawadzki

Współpraca:

Przemysław Barański
Łukasz Mróz



FUNDACJA REPUBLIKAŃSKA



Narodowy Instytut Wolności
Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego

Działanie sfinansowane ze środków
Programu Rozwoju Organizacji
Obywatelskich na lata 2018-2030



PROO

SPRAWY DO ZAŁATWIENIA

WYBRANE WYZWANIA DLA POLSKI
W 2022 R. I DALEJ

Autorzy:

Olga Doleśniak-Harczuk
Grzegorz Kędzia
Łukasz Kryśkiewicz
Kamil Orzeł
Bartosz Zawadzki

Współpraca:

Przemysław Barański
Łukasz Mróz








Narodowy Instytut Wolności
Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego

Działanie sfinansowane ze środków
Programu Rozwoju Organizacji
Obywatelskich na lata 2018-2030



SPIS treści

-  **1**
SZKOLENIE DYPLOMATÓW W POLSCE
STAN OBECNY, REFORMA REKOMENDACJE NA PRZYSZŁOŚĆ 4
-  **2**
FEDERALIZACJA UE I ZAPOWIEDŹ
„WALKI O PRAWORZĄDNOŚĆ” – EUROPEJSKA AGENDA
NOWEJ KOALICJI RZĄDOWEJ W NIEMCZECH.
ZNACZENIE DLA POLSKI. FAKTY, DOKUMENTY, PROGNOZY 24
-  **3**
NIEDOBORY KADRY MEDYCZNEJ
– WYZWANIE DLA POLSKI 40
-  **4**
NOWY SYSTEM OBRONNY PAŃSTWA
– KONIECZNOŚĆ, KTÓRA
NIE MOŻE DŁUŻEJ CZEKAĆ 74
-  **5**
PRAWODAWSTWO W KONTEKŚCIE
SZTUCZNEJ INTELIGENCJI 98



SZKOLENIE DYPLOMATÓW W POLSCE STAN OBECNY, REFORMA, REKOMENDACJE NA PRZYSZŁOŚĆ

SPIS

treści

1. STRESZCZENIE	6	4. SZKOLENIE DYPLOMATÓW NA ŚWIECIE	13
2. STAN OBECNY	6	4.1. MODEL ZACHODNIOEUROPEJSKI	13
2.1. NABÓR KADR MSZ DO 2021 R.	6	4.2. MODEL ANGLOSASKI	14
2.2. DOTYCHCZASOWY PRZEBIEG APLIKACJI DYPLOMATYCZNO-KONSULARNEJ	7	4.3. MODEL WSCHODNIOEUROPEJSKI	16
2.3. PROGRAM NAUCZANIA AKADEMII DYPLOMATYCZNEJ	7	4.4. INNE MODELE KSZTAŁCENIA DYPLOMATÓW	17
2.4. BRAK ZASTĘPOWALNOŚCI W MSZ	9	4.5. WNIOSKI	18
2.5. WNIOSKI	9	5. REKOMENDOWANE KIERUNKI ZMIAN W SYSTEMIE KSZTAŁCENIA ZAWODOWYCH DYPLOMATÓW W POLSCE	19
3. REFORMA SŁUŻBY DYPLOMATYCZNEJ W 2021 R.	10	5.1. MODYFIKACJA W KIERUNKU NIEMIECKIM	19
3.1. ZMIANY W APLIKACJI DYPLOMATYCZNO-KONSULARNEJ	11	5.2. ANGLOSASKA REWOLUCJA	19
3.2. PRACOWNICY ZAGRANICZNI – SPECJALIŚCI W AMBASADACH	11	5.3. AKADEMIA DYPLOMATYCZNA JAKO UCZELNIA WYŻSZA	20
3.3. WNIOSKI	12	5.4. ROZWIĄZANIA WSPIERAJĄCE	20

1. STRESZCZENIE

Służby dyplomatyczne każdego kraju stanowią dość hermetyczny organizm, będący jego wizytówką za granicą. Pracownicy ambasad i konsulatów stoją na pierwszej linii w relacjach z władzami innych państw, a także z zagranicznymi firmami zainteresowanymi inwestycjami za granicą oraz obywatelami starającymi się o wizy. Z tego względu konieczne jest, aby już na początku kariery dyplomatycznej, to jest w trakcie aplikacji dyplomatyczno-konsularnej, pracownicy służby zagranicznej nabywali szerokie kompetencje. Dyplomata już nie tylko powinien biegle władać językami i wykazywać się nienaganną kulturą. W dzisiejszych czasach równie ważna jest umiejętność kontaktu z mediami, lobbingu, a także wiedza w zakresie cyberbezpieczeństwa i zwalczania dezinformacji. Dlatego program nauczania oraz system kształcenia kadr Ministerstwa Spraw Zagranicznych ma tak duże znaczenie dla realizacji polskich interesów w świecie.

Niniejszy raport obejmuje szeroką analizę systemu szkolenia zawodowych dyplomatów w Polsce. W oparciu o przepisy

prawne oraz materiały uzyskane dzięki uprzejmości Ministerstwa Spraw Zagranicznych dokonano oceny funkcjonowania Akademii Dyplomatycznej przed reformą służby zagranicznej, która miała miejsce w 2021 r., a także oceny reformy, którą w ostatnich miesiącach można zaobserwować nad Wisłą. Wskazane są mocne i słabe strony naszego systemu.

Oprócz specyfiki funkcjonowania aplikacji dyplomatyczno-konsularnej opisano charakterystykę funkcjonowania systemów naboru i kształcenia dyplomatów w różnych krajach w Europie i na świecie: w Niemczech, Francji, Wielkiej Brytanii, Stanach Zjednoczonych, Federacji Rosyjskiej, Turcji i Chinach. Analiza rozwiązań tam zastosowanych pozwoliła na wskazanie dobrych praktyk, które są możliwe do wdrożenia w Polsce.

Ostatni rozdział raportu zawiera propozycje zmian, które w zależności od zasobów i możliwości Ministerstwa Spraw Zagranicznych mogą zostać dokonane z korzyścią dla kształcenia polskich dyplomatów.



W ramach swoich zadań MSZ prowadzi 366 przedstawicielstw w 132 krajach, w tym 91 ambasad, 37 konsulatów generalnych, 199 konsulatów honorowych, 24 instytuty polskie, 11 przedstawicielstw oraz 4 inne rodzaje placówek

2. STAN OBECNY

Ministerstwo Spraw Zagranicznych odpowiada za kształtowanie i prowadzenie polityki zagranicznej Rzeczypospolitej. W ramach swoich zadań prowadzi 366 przedstawicielstw w 132 krajach, w tym 91 ambasad, 37 konsulatów generalnych, 199 konsulatów honorowych, 24 instytuty polskie, 11 przedstawicielstw oraz 4 inne rodzaje placówek¹. Wspiera je centrala w Warszawie licząca 30 biur i departamentów, wliczając w to Gabinet Polityczny Ministra Spraw Zagranicznych oraz Akademię Dyplomatyczną. Ta ostatnia to jednostka MSZ, która odpowiada za podnoszenie kwalifikacji obecnych dyplomatów oraz kształcenie no-

wych. Zajmuje się również organizacją szkoleń dla kandydatów na stanowiska w placówkach dyplomatycznych, jeśli wywodzą się oni spoza resortu.

2.1. NABÓR KADR MSZ DO 2021 R.

Jeszcze do połowy 2021 r. funkcjonowanie Służby Zagranicznej oraz główne założenia kształcenia dyplomatów były regulowane Ustawą z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej².

Standardowy proces szkolenia zawodowego dyplomaty trwa rok i jest nim

aplikacja dyplomatyczno-konsularna. Nabór na nią jest prowadzony w drodze konkursu, podczas którego sprawdza się wiedzę ogólną oraz znajomość języków obcych kandydata, a także predyspozycje do służby w korpusie dyplomatycznym. ●

Konkursy na aplikację dyplomatyczno-konsularną do końca 2020 r. odbywały się 2 razy do roku. W 2021 r. odbyła się tylko jedna edycja, zaś Decyzja Szeffa Służby Zagranicznej w sprawie limitu przyjęć na aplikację dyplomatyczno-konsularną w roku 2022 z 22 listopada 2021 r. wskazuje, że trend ten zostanie podtrzymany³. Innymi sposobami podjęcia pracy w korpusie dyplomatycznym są przeniesienie pracownika służby cywilnej z innego urzędu państwowego oraz nabory na konkretne stanowiska na konkretnych placówkach. Ostatnia forma jest jednak kontraktem na czas jednej rotacji i po powrocie do kraju nie daje gwarancji dalszego zatrudnienia w MSZ.

2.2. DOTYCHCZASOWY PRZEBIEG APLIKACJI DYPLOMATYCZNO-KONSULARNEJ

Obecnie trwająca edycja aplikacji dyplomatyczno-konsularnej rozpoczęła się w czerwcu 2021 r. i opiera się jeszcze w całości na starych przepisach. Aplikanci musieli spełniać dość rygorystyczne warunki. Wśród nich znajdowała się znajomość co najmniej dwóch języków obcych, wykształcenie wyższe magisterskie lub równorzędne, zdolność psychiczna i fizyczna do długotrwałej służby na placówkach zagranicznych, gotowość do podjęcia zadań w dowolnej placówce dyplomatycznej, w dowolnym kraju i czasie. Kandydat nie może być również skazany. Co ważne, nie jest określone, jakiego kierunku absolwenci są preferowani. Teoretycznie więc żadna profesja nie jest wykluczona. Osoba zakwalifikowana na aplikację dyploma-

tyczno-konsularną zostaje zatrudniona w MSZ na okres 1 roku. Do 2021 r. w tym czasie program aplikacji był podzielony na 5 miesięcy zajęć stacjonarnych, 5 miesięcy staży w centrali MSZ oraz 2 miesiące stażu w placówce zagranicznej⁴. Kurs kończy się egzaminem oraz nadaniem pierwszego stopnia dyplomatycznego.

2.3. PROGRAM NAUCZANIA AKADEMII DYPLOMATYCZNEJ

Program szkolenia w ramach aplikacji nie jest publicznie dostępny. Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 19 lipca 2002 r. w sprawie organizacji aplikacji dyplomatyczno-konsularnej, sposobu dokumentowania znajomości języków obcych oraz szczegółowych zasad przeprowadzenia egzaminu dyplomatyczno-konsularnego kierownik szkolenia przygotowuje dla każdego aplikanta dopasowany plan części praktycznej, uwzględniając potrzeby służby zagranicznej, wykształcenie oraz doświadczenie zawodowe adepta⁵. Rozporządzenie określa również 9 obowiązkowych bloków tematycznych, które powinny znaleźć się w programie nauczania. Analiza programów szkoleń w ramach aplikacji dyplomatyczno-konsularnej w latach 2020 i 2021 w Akademii Dyplomatycznej⁶ wskazuje na 21 stałych bloków, z których każdy zawiera zagadnienia, które częściowo są elementami stałymi, a częściowo są modyfikowane w zależności od potrzeb i możliwości resortu w danym czasie.

Blok tematyczny „Organizacja służby zagranicznej” obejmuje organizację służby zagranicznej i MSZ, ścieżki kariery w służbie zagranicznej, zasady przygotowywania korespondencji dokumentów w MSZ, zadania ambasady RP, spotkania z kierownictwem MSZ oraz z dyrektorami i pracownikami poszczególnych komórek organizacyjnych resortu.

Historia polskiej dyplomacji w 2020 r. była realizowana w ramach jednego

przedmiotu historia polskiej polityki zagranicznej (1918–1989) i tradycji polskiej dyplomacji. W roku następnym obszar ten poszerzono o historię dyplomacji I RP. W obrębie prawa międzynarodowego stałym elementem jest prawo międzynarodowe publiczne. W 2021 r. zrezygnowano z zajęć na temat praw człowieka.

Blok dotyczący prawa unijnego zawiera wykład podstawowy na temat Unii Europejskiej oraz zajęcia na temat procedury traktatowej, procesów decyzyjnych oraz instytucji unijnych.

Obszar protokołu dyplomatycznego obejmował w 2020 r. protokół dyplomatyczny, korespondencję dyplomatyczną oraz kulturę języka dyplomacji. W 2021 r. zabrakło ostatniego z przedmiotów.

Blok programowy dotyczący polskiej polityki zagranicznej w 2020 r. obejmował konserwatoria o polityce zagranicznej: „Indie i Azja Południowa jako część paradygmatu azjatyckiej hemisfery w XXI wieku” oraz „Komunikacja międzykulturowa w Azji Południowej i jej praktyczne zastosowanie w obszarze polityki, kultury i gospodarki”. Uzupełnieniem było wysłuchanie exposé Ministra Spraw Zagranicznych. W 2021 r. blok ten obejmował jeden przedmiot dotyczący priorytetów polskiej polityki zagranicznej w 2021 r.

Międzynarodowe stosunki gospodarcze były w 2020 r. bardzo szerokim obszarem tematycznym, który obejmował ekonomię międzynarodową, bezpieczeństwo międzynarodowe (wykład podstawowy), wolność religii i wyznania (religia i dyplomacja), udział w wydarzeniach na temat arbitrażu i mediacji, wpływu koronawirusa na UE, tożsamości UE, dialogu obywatelskiego w Turcji, spotkanie online z Januszem Wojciechowskim – komisarzem UE ds. rolnictwa i rozwoju wsi – oraz spotkania z am-

basadorami urzędującymi w Warszawie. Uzupełnieniem były wykłady i warsztaty w Kolegium Europejskim w Natolinie. W 2021 r. obszar ten obejmował trzy elementy: międzynarodowe stosunki gospodarcze, bezpieczeństwo międzynarodowe (wykład podstawowy) oraz przemiany w obszarze postsowieckim.

Blok poświęcony warsztatowi dyplomatycznemu w latach 2020 i 2021 był taki sam i obejmował przedmioty: dyplomata we współczesnym świecie, dyplomacja wielostronna, przygotowywanie materiałów informacyjno-tezowych (warsztaty), funkcjonowanie w odmienności kulturowej oraz spotkanie z przedstawicielami Agencji Wywiadu. Obszar mediów i informacji cyfrowej przeszedł w 2021 r. metamorfozę i zajęcia ze współpracy z mediami, dyplomacji cyfrowej, dostępu do informacji publicznej (jako jeden przedmiot) uzupełniono przedmiotami na temat dezinformacji oraz praktycznych aspektów komunikacji internetowej MSZ. Zrezygnowano jednak ze szkolenia z psychologii w negocjacji i w 2021 r. w programie nie było żadnego przedmiotu związanego z negocjacjami.

Służba przygotowawcza podczas aplikacji dyplomatyczno-konsularnej również pozostawała bez zmian i poza typowym wdrożeniem (m.in. ochrona informacji niejawnych, szkolenie z obsługi drukarek) obejmowała szkolenia e-learningowe ze służby przygotowawczej na elektronicznej platformie szkoleniowej Krajowej Szkoły Administracji Publicznej.

W pozostałych obszarach organizacje międzynarodowe zostały w 2021 r. zastąpione przez gospodarcze organizacje międzynarodowe, zaś warsztaty z dyplomacji publicznej warsztatami z przygotowań przedsięwzięć dyplomacji publicznej. Warsztaty z dyplomacji ekonomicznej zostały zastąpione przedmiotem dyplomacja ekonomiczna. Prawo konsularne i służbę konsularną uzupełniono kursem i egzaminem

konsularnym (jednak niewykluczone, że w 2020 r. również były to elementy aplikacji). Bez zmian pozostawały natomiast wizyty w instytucjach państwowych (choć tu zrezygnowano z Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu, Polskiej Organizacji Turystycznej i Biblioteki Narodowej), kurs komputerowy, lektoraty z języka rosyjskiego i angielskiego, szkolenie z wystąpień publicznych.

Ze względu na pandemię Akademia Dyplomatyczna zrezygnowała w 2021 r. z wizyt studyjnych w polskich placówkach zagranicznych oraz instytucjach międzynarodowych i unijnych, a także ze zwiedzania Muzeum Powstania Warszawskiego, Muzeum Polin i Muzeum Warszawy⁷.

2.4. BRAK ZASTĘPOWALNOŚCI W MSZ

Wyniki naborów na aplikację dyplomatyczną w ostatnich latach nie wskazują jednoznacznej tendencji spadkowej, jednak przy zasileniu ministerstwa na poziomie dwudziestu kilku osób rocznie w połączeniu z licznymi zwolnieniami w MSZ trudno uzyskać zastępowalność. W 2019 r. do II edycji zakwalifikowało się 10 osób. W 2020 r. na I (i jedyną) edycję przyjęto 14 aplikantów, a w I (i jedynym) naborze na 2021 r. przyjęto 22 osoby⁹.

Głównym czynnikiem wpływającym na niskie zainteresowanie aplikacją dyplomatyczno-konsularną są niskie uposażenia. Obecnie aplikanci otrzymują wynagrodzenie w wysokości 4217,00 zł brutto, co daje niewiele ponad 3 tysiące złotych netto⁹.

Jest to kwota nieadekwatna do kosztów życia w Warszawie i zniechęca

4217 złotych

brutto to wynagrodzenie, jakie obecnie otrzymują aplikanci, co daje niewiele ponad 3 tysiące złotych netto

wielu młodych ludzi z innych ośrodków, którzy wolą obejmować lepiej płatne stanowiska w sektorze prywatnym, często blisko miejsca zamieszkania. Dyplomata po ukończeniu aplikacji i uzyskaniu stopnia dyplomatycznego może liczyć na znacznie

wyższe zarobki, jednak wciąż nie są one konkurencyjne na rynku pracy.

Innym czynnikiem zniechęcającym do podejmowania zawodu dyplomaty jest spadek prestiżu MSZ oraz służby zagranicznej. Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej elitarność związana z podróżami zagranicznymi przestała być domeną wyłącznie dyptomatów, a bogacenie się społeczeństwa sprawia, że dla znacznej jego części podróże do innych krajów przestają być uznawane za przejaw wyższego statusu. O ile w oczach statystycznego Polaka zawód dyplomaty jest jeszcze odbierany jako prestiżowy, o tyle jednak wizerunek Ministerstwa Spraw Zagranicznych jest regularnie podważany w debacie publicznej. Z jednej strony mówi się o hermetyczności dyplomacji i powiązaniach z czasami słusznie minionymi. Z drugiej natomiast zarzuca się obniżanie wymagań stawianych przyszłym dyptomatom, usuwanie doświadczonych urzędników i zastępowanie ich niekompetentnymi pracownikami z nadania politycznego. Notorycznie pod adresem MSZ (oraz władz Rzeczypospolitej w ogóle) padają zarzuty o nieskuteczne prowadzenie polityki zagranicznej naszego kraju.

2.5. WNIOSKI

- ✓ Do 2021 r. służba zagraniczna funkcjonowała w oparciu o akty prawne z lat 2001–2002. Dynamiczne zmiany społeczno-polityczne, a także rozwój technolo-



Program aplikacji dyplomatyczno-konsularnej zawiera elementy, które znajdują się w programach studiów i znajomość których mogłaby być wymagana już na etapie rekrutacji

- giczny sprawiają, że dokumenty te w istotnej części są już archaiczne i nie odpowiadają wyzwaniom współczesnej dyplomacji.
- ✓ Proces kształcenia zawodowych dyplomatów, oparty w głównej mierze na aplikacji dyplomatyczno-konsularnej według przepisów z lat 2001–2002, obejmował głównie zagadnienia teoretyczne, zaś nauka praktyczna była na dalszym planie.
 - ✓ Program aplikacji dyplomatyczno-konsularnej zawiera elementy, które znajdują się w programach studiów i znajomość których mogłaby być wymagana już na etapie rekrutacji (m.in. historia polskiej polityki zagranicznej, prawo międzynarodowe, międzynarodowe stosunki gospodarcze). Jednocześnie brakuje zajęć praktycznych i gier symulacyjnych. W 2021 r. usunięto z programu jedyny przedmiot związany z negocjacjami.
 - ✓ Niektóre zmienne elementy aplikacji dyplomatyczno-konsularnej (szczególnie w 2020 r.) sprawiają wrażenie przypadkowych przedmiotów, umieszczonych w programie dla jego wypełnienia.
 - ✓ Rozwój w 2021 r. bloku poświęconego mediom i informacji cyfrowej jest prawdopodobnie przejawem pierwszych działań na rzecz poprawienia jakości szkolenia zawodowych dyplomatów i stanowi dobry prognostyk na przyszłość.
 - ✓ Akademia Dyplomatyczna w znacznym stopniu bazuje na wiedzy i zasobach innych instytucji (KSAP, Kolegium Europejskie w Natolinie). Z jednej strony pozwala to na zapoznanie aplikantów z innym punktem widzenia oraz pozwala na zastosowanie nowych metod nauczania, takich jak e-learning, z drugiej może świadczyć o niskim potencjale Akademii jako jednostki szkoleniowej.
 - ✓ Czynnikiem negatywnie wpływającym na jakość przyszłych kadr dyplomatycznych jest niskie zainteresowanie tym zawodem wśród młodych, dobrze wykształconych ludzi. Główną przyczyną tego stanu rzeczy są coraz niższy prestiż oraz zbyt niskie w porównaniu z wymaganiami uposażenia aplikantów.

3. REFORMA SŁUŻBY DYPLMATYCZNEJ W 2021 R.

Początkiem toczącej się właśnie reformy służby zagranicznej było przyjęcie Ustawy z dnia 21 stycznia 2021 r. o służbie zagranicznej. Wprowadza ona szereg zmian w funkcjonowaniu polskiej dyplomacji, z których część wzbudziła duże kontrowersje już w procesie legislacyjnym. Najważniejsza z nich to wprowadzenie funkcji Szefa Służby Zagranicznej, który ma być odpowiedni-

kiem Szefa Służby Cywilnej. Wśród jego zadań znajduje się koordynacja procesu zarządzania zasobami ludzkimi w służbie zagranicznej, planowanie i organizacja szkoleń, kierowanie Akademią Dyplomatyczną, określanie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie zagranicznej. Szef Służby Zagranicznej jest niezależny od Dyrektora Generalnego MSZ, a nawet posiada względem

niego pewne uprawnienia związane z żądaniem dostępu do informacji, dokumentów i sprawozdań, z zastrzeżeniem zakresu swoich działań¹⁰. Pierwszym Szefem Służby Zagranicznej został dr hab. Arkady Rzegocki.

3.1. ZMIANY W APLIKACJI DYPLOMATYCZNO-KONSULARNEJ

Ze względu na fakt, że reforma służby zagranicznej wciąż trwa – część aktów wykonawczych znajduje się jeszcze w konsultacjach międzyresortowych, a pierwsza edycja aplikacji dyplomatyczno-konsularnej na nowych zasadach rozpocznie się dopiero w 2022 r. – trudno jest dokonać jednoznacznej oceny zmian w niej zachodzących. Najprawdopodobniej odbędzie się jedna edycja, na którą limit przyjęć wynosi 23 osoby¹¹.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami, aplikacja dyplomatyczna w dalszym ciągu trwa rok, jednak obejmuje już tylko 2 miesiące szkolenia teoretycznego, a następnie czteromiesięczny staż w Ministerstwie Spraw Zagranicznych w Warszawie, po którym odbywa się półroczny staż na placówkach zagranicznych. Dotychczas rozkład był nieco inny i zakładał 5 miesięcy zajęć stacjonarnych, 5 miesięcy stażu w centrali MSZ oraz 2 miesiące stażu w placówce zagranicznej.

Można więc zauważyć wyraźne zwiększenie nauki praktycznej kosztem teorii. Inną zmianą w przepisach jest obniżenie wymogów związanych ze znajomością języków. Obecnie aplikant musi znać już tylko co najmniej 1 język obcy, w tym język angielski¹².

Program nauczania aplikacji dyplomatyczno-konsularnej w 2022 r. nie jest jeszcze znany. Według informacji pozyskanych przez Fundację Republikańską od Ministerstwa Spraw Zagranicznych, w resorcie trwa obecnie dyskusja na te-

mat jego kształtu. Głównym założeniem jest utrzymanie multidyscyplinarności, czyli przygotowania aplikantów do pełnienia różnych funkcji w służbie dyplomatycznej. Nie planuje się wprowadzania specjalizacji.

Na moment powstania raportu (listopad 2021 r.) obowiązujące jest Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 19 lipca 2002 r. w sprawie organizacji aplikacji dyplomatyczno-konsularnej, sposobu dokumentowania znajomości języków obcych oraz szczegółowych zasad przeprowadzania egzaminu dyplomatyczno-konsularnego, które dotychczas stanowiło wytyczne do programu. Wykaz prac legislacyjnych Ministerstwa Spraw Zagranicznych nie wskazuje, aby w najbliższym czasie miał powstać nowy, zaktualizowany dokument¹³.

Wśród aktów wykonawczych będących obecnie w procesie legislacyjnym należy wymienić Projekt rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie naboru na aplikację dyplomatyczno-konsularną, a także Projekt rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie szczegółowych zasad nadawania członkom służby zagranicznej stopni dyplomatycznych. Osobą odpowiedzialną za oba dokumenty jest wiceminister Piotr Wawrzyk¹⁴.

3.2. PRACOWNICY ZAGRANICZNI – SPECJALIŚCI W AMBASADACH

Najgłośniejszą zmianą w reformie służby dyplomatycznej jest wprowadzenie kategorii pracownika zagranicznego. Umożliwia ona zatrudnienie w placówce dyplomatycznej osoby nieposiadającej doświadczenia w służbie zagranicznej jako członka personelu dyplomatyczno-konsularnego bez konieczności odbycia przez nią aplikacji. Kandydat musi jednak

spełniać takie wymagania, jak znajomość co najmniej jednego języka obcego, posiadanie wyższego wykształcenia lub co najmniej średniego w przypadku pracy na stanowisku technicznym¹⁵. Pracownik zagraniczny będzie mógł jednak dopiero po 3 latach ubiegać się o stopień dyplomatyczny.

Z punktu widzenia problemów kadrowych MSZ, nowe regulacje pozwolą na zatrudnienie na placówkach specjalistów, których zwykle brakuje w korpusie dyplomatycznym – specjalistów ds. wizerunku, project managerów i przedstawicieli innych zawodów, którzy choć bezpośrednio nie będą się zajmowali dyplomacją publiczną, to jednak mogą stanowić wartość dodaną zespołów polskich ambasad i konsulatów oraz odciążą zawodowych dyplomatów.

Pod znakiem zapytania natomiast pozostaje to, w jaki sposób będą ci pracownicy rekrutowani oraz do jakich zadań będą delegowani.

3.3. WNIOSKI

- ✓ Reforma służby zagranicznej, pomimo uchwalenia przez Sejm ustawy w styczniu 2021 r. i wejścia w życie w czerwcu, przebiega powoli i istnieje realne ryzyko, że aplikacja dyplomatyczno-konsularna w 2022 r. odbędzie się w oparciu o stare wytyczne programowe. Dotychczas, poza powołaniem Szefa Służby Zagranicznej, światło dzienne ujrzały Zarządzenie nr 18 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 27 września 2021 r. w sprawie egzaminów z języków obcych w Ministerstwie Spraw Zagranicznych¹⁶ oraz Zarządzenie nr 17 Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie trybu, formy i ceremoniału nadania po raz pierwszy stopnia dyplomatycznego oraz składania ślubowania przez dyplomatę zawodowego¹⁷. Wprowadzenie nowych wytycznych do programu aplikacji dyplomatyczno-konsularnej zdaje się być odległe.



- ✓ Dobrym prognostykiem jest skrócenie części teoretycznej aplikacji dyplomatyczno-konsularnej do 2 miesięcy i wydłużenie czasu trwania nauki praktycznej. Pozwoli to na lepsze wdrożenie kandydatów do służby dyplomatycznej.
- ✓ Limit przyjęć na aplikację dyplomatyczno-konsularną w 2022 r. w dalszym ciągu może nie być wystarczający do zapewnienia zastępowalności w resorcie.
- ✓ Obniżenie wymagań co do znajomości języków wobec kandydatów na aplikację dyplomatyczno-konsularną może wpłynąć negatywnie na jakość przyszłych kadr MSZ.
- ✓ Wśród wprowadzonych zmian znajduje się trzykrotne wydłużenie stażu zagranicznego w trakcie aplikacji dyplomatyczno-konsularnej. O ile sam fakt większego nacisku na naukę praktyczną należy ocenić pozytywnie, o tyle wobec długości nauki trwającej rok zasadne są obawy co do rzetelnego zrealizowania całości programu i przygotowania aplikantów do pełnienia służby zagranicznej już podczas aplikacji.
- ✓ Wprowadzenie novum w postaci kategorii pracownika zagranicznego pozwoli Ministerstwu Spraw Zagranicznych na uzupełnienie braków kadrowych, wprowadzenie „świeżej krwi” do dyplomacji oraz zatrudnienie ludzi o kompetencjach dotychczas niedostępnych w resorcie. Zaleca się jednak stały monitoring, czy nowe przepisy są wykorzystywane zgodnie z interesem państwa.

4. SZKOLENIE DYPLOMATÓW NA ŚWIECIE

Na świecie można zaobserwować kilka podejść do kształcenia zawodowych dyplomatów. Na potrzeby niniejszego raportu autor dokonał podziału na kilka modeli: zachodnioeuropejski, wschodnioeuropejski, anglosaski oraz inne. Niektóre z nich opierają się na sprofilowanym szkolnictwie wyższym, inne szkołą kandydatów od podstaw. Pod pewnymi względami modele się przenikają. Analiza sposobów szkolenia kadry dyplomatycznej pozwala na podpatrzenie dobrych praktyk, zapożyczenie rozwiązań i możliwych kierunków rozwoju Akademii Dyplomatycznej.

4.1. MODEL ZACHODNIOEUROPEJSKI

Model zachodnioeuropejski jest charakterystyczny dla Niemiec i Francji, jednak także polscy dyplomaci kształcą się w podobny sposób. Polega on na gruntownym,

multidyscyplinarnym przeszkoleniu teoretycznym i praktycznym kandydata przez dedykowaną komórkę odpowiedzialną za szkolenie dyplomatów, zwykle będącą w strukturach resortu odpowiedzialnego za sprawy zagraniczne.

W Republice Federalnej Niemiec proces szkolenia młodych dyplomatów jest bardzo podobny do polskiego, jednak jest on także bardziej rozbudowany i dwukrotnie dłuższy. Urząd Spraw Zagranicznych RFN prowadzi Akademię Służby Zagranicznej, która odpowiada za przygotowanie przyszłych dyplomatów oraz podnoszenie kwalifikacji obecnych pracowników resortu. Proces kwalifikacyjny do Akademii jest bardzo podobny do rekrutacji na aplikację dyplomatyczno-konsularną w Polsce. Bazą szkoleniową Akademii jest Willa Borsig nad jeziorem Tegel w Berlinie wraz z przylegającym parkiem¹⁸.

Dwuletnie szkolenie obejmuje pięcioletni kurs wprowadzający, dwumiesięczną praktykę w USZ, dwutygodniowe szkolenie IT, dziewięcioletni miesięczną praktykę w placówce zagranicznej oraz siedmioletni kurs końcowy, podsumowujący cały proces edukacji. Szkolenia są uzupełniane przez wyjazdy studyjne do sąsiednich krajów oraz seminaria. Szczególnie bliska współpraca występuje w tym zakresie z Francją. Całość szkolenia kończy się egzaminem zawodowym. Program Akademii Służby Zagranicznej obejmuje m.in. kwestie związane ze strukturą i funkcjonowaniem państwa, prawo konsularne, finanse i rachunkowość, prawo cywilne, informatykę oraz szkolenia językowe.

Akademia Służby Zagranicznej RFN od 1992 r. oferuje również programy edukacyjne dla młodych adeptów sztuki dyplomatycznej z całego świata. Według danych z 2020 r. z tej formy szkolenia skorzystało 52 obywateli Polski¹⁹.

Kształceniem dyplomatów we Francji zajmuje się powołany do życia w 2010 r. Instytut Dyplomatyczno-Konsularny Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Do obowiązkowego szkolenia podstawowego są kwalifikowani nowo zatrudnieni pracownicy ministerstwa, wyłaniani w drodze konkursu.

Program nauczania obejmuje organizację i funkcjonowanie francuskiego MSZ, warsztat pracy, tworzenie pism dyplomatycznych, techniki negocjacji, zarządzanie budżetem i księgowość, komunikacja, zarządzanie kryzysowe, wystąpienia publiczne, dyplomacja gospodarcza. Integralnym elementem szkolenia są gry symulacyjne i warsztaty praktyczne²⁰.

Instytutowi zależy na tym, aby już na etapie szkolenia młodzi dyplomaci nabierali doświadczenia w środowisku międzynarodowym, stąd organizowane

są wspólne wyjazdy z niemiecką Akademią Służby Dyplomatycznej. Szkolenie podstawowe obejmuje również kursy językowe, z których jeden obowiązkowy jest z języka angielskiego. Oddzielnym kursem jest szkolenie dla pracowników MSZ z około piętnastoletnim stażem, podczas którego przygotowują się do pełnienia funkcji kierowniczych.

4.2. MODEL ANGLOSASKI

Model anglosaski szkolenia dyplomatów można zaobserwować w Stanach Zjednoczonych oraz do pewnego stopnia w Wielkiej Brytanii. Bazuje on na wymaganiu od kandydatów rozległej wiedzy teoretycznej z zakresu stosunków międzynarodowych i polityki zagranicznej oraz spersonalizowanemu szkoleniu kandydatów już pod kątem ich zadań na placówce zagranicznej.

W przypadku USA, aby uzyskać status Foreign Service Officer, należy przejść rygorystyczne postępowanie rekrutacyjne, obejmujące rozmowę kwalifikacyjną, testy wiedzy teoretycznej i praktycznej, badania medyczne oraz sprawdzenie przeszłości kandydata²¹. Zakwalifikowane osoby biorą udział w szkoleniu przygotowawczym w National Foreign Affairs Training Center. Sam proces szkolenia jest dostosowany do kursanta i trwa do 7 miesięcy. Pierwszym etapem jest kilkutygodniowe zapoznanie się ze specyfiką pracy w Departamencie Stanu, pracą w środowisku międzynarodowym i życiem dyplomaty za granicą²².

Program składa się z wykładów, dyskusji, ćwiczeń w pisaniu, nauki wystąpień publicznych i obsługi mediów społecznościowych, ale też zakłada szereg wizyt studyjnych w innych instytucjach. W trakcie tego etapu młodzi dyplomaci aplikują o przydział na konkretne stanowisko i placówkę. Następnie kursanci trafiają na szkolenie specjalistyczne, mające ich przygotować do pracy na konkretnym stanowisku. Uczą się wówczas w zależności od potrzeb języka obcego, kultury kraju wyjazdu, a także wykony-



wania zadań, które będą im powierzane. Co ciekawe, w miarę dostępności miejsc podobne przeszkolenie przechodzą małżonkowie dyplomatów.

Osoby wyjeżdżające pierwszy raz na placówkę dyplomatyczną są szkolone przeważnie 7 miesięcy, w przypadku bardziej doświadczonych dyplomatów czas poświęcony na przygotowania do wyjazdu się skraca. W marcu 2021 r. ze względu na pandemię COVID-19 zdecydowano o czasowym prowadzeniu szkoleń w formule on-line²³.

Aby zostać dyplomatą w Wielkiej Brytanii, należy obrać jedną z dwóch dróg. Pierwsza to aplikowanie na wolne stanowiska w Biurze Spraw Zagranicznych oraz Wspólnoty. Są to jednak stanowiska specjalistyczne i wymagają pewnego doświadczenia zawodowego. Popularna wśród absolwentów jest natomiast tak zwana szybka ścieżka służby cywilnej²⁴. Jest to dwuletni program przygotowawczy do kariery w dyplomacji.

Od kandydata do szybkiej ścieżki bardziej niż rozległej wiedzy oczekuje się konkretnych predyspozycji. Wymagania formalne to obywatelstwo brytyjskie, zamieszkiwanie na terenie Wielkiej Brytanii przez minimum 5 z ostatnich 10 lat, w tym ostatnie 12 miesięcy, oraz ukończenie studiów drugiego stopnia. Urzędnicy państwowi starający się o przyjęcie nie muszą posiadać wyższego wykształcenia. Od kandydatów nie wymaga się znajomości języków obcych. Pierwszy etap rekrutacji na szybką ścieżkę odbywa się on-line i polega na wypełnieniu kwestionariuszy na temat stylu pracy, zachowań w różnych sytuacjach oraz rozmów wideo według ustalonych scenariuszy. Drugi etap również jest realizowany w formie zdalnej przez specjalną aplikację. Polega on na sprawdzeniu umiejętności pracy w grupie, przywództwa oraz zadaniu pisemnym. Ostatnim etapem jest ocena specjalistyczna, podczas której oceniane są wiedza ogólna i motywacja do wykonywania zawodu dyplomaty²⁵.

Szybka ścieżka trwa 2 lata i jest ściśle dopasowana do predyspozycji kandyda-

ta. W pierwszym roku odbywa on pięcioletniowy szkolenie przygotowawcze, obejmujące techniki dyplomatyczne, przywództwo i sprawy międzynarodowe. Następnie kandydat przez resztę roku pracuje na stanowisku związanym z działalnością Biura Spraw Zagranicznych oraz Wspólnoty. Równolegle poddawany jest szkoleniom dodatkowym. W drugim roku adept pracuje na stanowisku operacyjnym w resorcie, gdzie nabiera dalszego doświadczenia. Dopiero po ukończeniu szybkiej ścieżki zostaje się pełnoprawnym pracownikiem Biura i można starać się o wysłanie do jednej z placówek dyplomatycznych. Szczegółowy program szkoleń w ramach szybkiej ścieżki nie jest upubliczniony²⁶.

Model anglosaski pozornie pomija szkolnictwo wyższe. Wynika to z wysokiego poziomu uczelni amerykańskich i brytyjskich, jednak należy zwrócić uwagę na pewne inicjatywy samego Departamentu Stanu bądź podległych mu jednostek, skierowanych do środowiska studenckiego. Na wielu uczelniach studenci są zachęceni do odbywania praktyk w placówkach dyplomatycznych, zaś udział w nich jest dodatkowo punktowany przy rekrutacji do korpusu służby dyplomatycznej. Ponadto, National Museum of American Diplomacy prowadzi programy edukacyjne, zwiększające kompetencje studentów. Wśród nich na szczególną uwagę zasługują symulacje negocjacyjne nawiązujące do wydarzeń historycznych. Obecnie gotowe scenariusze zajęć znajdują się na stronie internetowej tej instytucji²⁷.

4.3. MODEL WSCHODNIOEUROPEJSKI

Trzeci model kształcenia dyplomatów jest stosowany przede wszystkim w Federacji Rosyjskiej oraz w części krajów postsowieckich. Polega on na funkcjonowaniu uczelni wyższych związanych z resortem spraw zagranicznych i rekrutowaniu kadr spośród ich absolwentów. W Rosji dyplomaci należą do korpusu służby cywilnej i są rekrutowani

w drodze konkursu²⁹. Wyjątek stanowią stanowiska związane z wykorzystywaniem informacji niejawnych, których lista jest ustalana przez MSZ²⁹. Pracownicy, którzy przejdą proces rekrutacyjny, początkowo zajmują się pracą biurową w Ministerstwie Spraw Zagranicznych i w miarę upływu czasu rozwijają swoją karierę, obejmując kolejno jeden z 11 stopni dyplomatycznych.

W Rosji nie funkcjonuje oddzielny system szkolenia wewnętrznego przyszłych dyplomatów w takiej formule jak we wcześniejszych modelach, a bazuje się na potencjale dydaktycznym uczelni wyższych. ●

Aby zostać rosyjskim dyplomata, trzeba skończyć odpowiedni kierunek studiów (preferowane stosunki międzynarodowe, politologia i nauki społeczne). Teoretycznie nie ma wymogu, aby być absolwentem konkretnej uczelni, jednak praktyka wskazuje, że jedna trzecia osób przyjmowanych do rosyjskiej dyplomacji to absolwenci Akademii Dyplomatycznej MSZ FR. Drugą uczelnią prowadzoną przez resort jest Moskiewski Państwowy Instytut Stosunków Międzynarodowych (MGIMO). Obie szkoły oprócz kształcenia kandydatów do służby zagranicznej zajmują się również podnoszeniem kwalifikacji pracowników resortu. Wśród rosyjskich dyplomatów można też znaleźć oczywiście absolwentów szkół wyższych nieprowadzonych przez MSZ, jak na przykład Moskiewskiego Uniwersytetu Państwowego im. Łomonosowa³⁰.

Jeszcze niedawno Akademia Dyplomatyczna przyjmowała wyłącznie osoby posiadające wykształcenie wyższe, obecnie prowadzone są tam już studia I stopnia. Zastosowanie tego modelu daje możliwość wykształcenia w kilka lat kompetentnych specjalistów w dziedzinie dyplomacji i pełną kontrolę nad ich procesem nauczania.

Programy studiów w Akademii Dyplomatycznej przewidują oprócz zagadnień czysto teoretycznych jak stosunki międzynarodowe i geopolityka, protokół dyplomatyczny, prawo międzynarodowe i organizacja pracy dyplomatycznej także przedmioty praktyczne: języki obce, praca informacyjno-analityczna, relacje służbowe z cudzoziemcami, nieformalne działania dyplomacji, wystąpienia publiczne, techniki negocjacyjne, perswazja, ochrona praw obywateli za granicą, kwestie wizowe, organizacja wizyt zagranicznych, kontakty z mediami, politykami i biznesem za granicą, prowadzenie i nagrywanie rozmów, sporządzanie dokumentów dyplomatycznych, etykieta i protokół dyplomatyczny, działania soft power³¹. Podobny zakres tematyczny posiadają programy w MGIMO³² oraz w Moskiewskim Uniwersytecie Państwowym im. Łomonosowa³³.

W trakcie studiów stosuje się nowoczesne formy nauczania, takie jak case studies, gry biznesowe i fabularne, róż-

ne formy dyskusyjne. Kadre stanowią doświadczeni akademicy i praktycy, zaś studenci mają możliwość odbywania staży w instytucjach państwowych³⁴. Ukończenie jednej z wymienionych wyżej uczelni nie daje jednak gwarancji, że otrzyma się zatrudnienie w MSZ.

4.4. INNE MODELE KSZTAŁCENIA DYPLOMATÓW

Chińska Republika Ludowa, podobnie jak Federacja Rosyjska, zalicza swoich dyplomatów do korpusu służby cywilnej. Nabór do MSZ jest prowadzony raz w roku i ma charakter egzaminu, po którym następuje rozmowa kwalifikacyjna i badania. Preferowani są absolwenci takich kierunków, jak dyplomacja, stosunki międzynarodowe, politologia i filologia angielska.

W 2022 r. chiński MSZ planuje zatrudnić 170 osób, w tym 98 na stanowiska



anglojęzyczne w Regionalnym Dziale Biznesu, 38 na stanowiska związane z nietypowymi językami, 12 na stanowisk w dziale administracji, 18 na stanowisk w dziale finansowym oraz 4 osoby w archiwum³⁵. ●

Świadczy to o wyraźnym podziale na specjalizacje w resorcie już na etapie rekrutacji. Dokładny przebieg wdrożenia i szkolenia nowo zatrudnionych pracowników chińskiego MSZ nie jest znany, jednak resort regularnie dokonuje oceny swoich pracowników i co roku wysyła 140 wybranych przez siebie młodych dyplomatów na roczne programy szkoleniowe na najlepszych światowych uczelniach. Dwoma głównymi chińskimi uniwersytetami kształcącymi w kierunku kariery dyplomatycznej są Chiński Uniwersytet Spraw Zagranicznych oraz Pekijski Uniwersytet Studiów Zagranicznych. Oba te ośrodki otwarcie rywalizują o miano „kolebki chińskich dyplomatów”.

W tureckim Ministerstwie Spraw Zagranicznych funkcjonuje kilka kategorii pracowników, z których każda ma nieco inne wymagania³⁶. Urzędnicy zawodowi oraz urzędnicy konsularni i urzędnicy-specjaliści stanowią element służby cywilnej. Nie można awansować w zawodzie dyplomaty bez uzyskania odpowiednio wysokiej kategorii. Sam proces rekrutacji i szkolenia jest dość podobny do modelu europejskiego. Standardem jest ukończenie studiów wyższych w obszarze stosunków międzynarodowych lub politologii oraz nieprzekraczanie wieku 35 lat³⁷. Aby uzyskać pracę w tureckim MSZ, należy zdać egzamin, po czym jest się skierowanym na sześciomiesięczne przeszkolenie do Akademii Dyplomatycznej. Po przejściu do innej kategorii pracownika, ponownie przechodzi się szkolenie przygotowujące³⁸. W programie kursów tureckiej Akademii Dyplomatycznej można znaleźć zajęcia z zakresu prawa międzynarodowego, polityki zagranicznej Turcji, rozwiązywania konfliktów i mediacji, histo-

rii, prawa i administracji, korespondencji i protokołu dyplomatycznego, technik negocjacyjnych czy wystąpień publicznych³⁹.

4.5. WNIOSKI

- ✔ W większości modeli kształcenia dyplomatów można znaleźć pewne punkty wspólne. Są nimi wymaganie od kandydatów znajomości języków obcych (z wyjątkiem Wielkiej Brytanii) oraz zagadnień z zakresu stosunków międzynarodowych.
- ✔ Najbardziej liberalne podejście względem kandydatów do służby zagranicznej jest w Wielkiej Brytanii. Możliwe jest tam zatrudnienie osób z wykształceniem średnim oraz nieznających języków obcych.
- ✔ We wszystkich modelach poza anglosaskim występuje instytucja akademii dyplomatycznej. Istnieją jednak pewne rozbieżności co do ram funkcjonowania tego typu instytucji. Podczas gdy w Rosji jest to uczelnia wyższa, to w modelu zachodnioeuropejskim są to komórki resortów odpowiedzialnych za sprawę zagraniczne.
- ✔ Pełnienie służby za granicą w trakcie nauki zawodu dyplomaty nie jest standardem. W modelu anglosaskim pierwszy wyjazd na placówkę odbywa się po ukończeniu przeszkolenia. W Wielkiej Brytanii proces ten trwa dwa lata.
- ✔ We wszystkich krajach, z których udało się zebrać informacje, w szkoleniu dyplomatów kładzie się nacisk na aspekty praktyczne, takie jak negocjacje, wystąpienia publiczne, gry symulacyjne i case studies.

5. REKOMENDOWANE KIERUNKI ZMIAN W SYSTEMIE KSZTAŁCENIA ZAWODOWYCH DYPLOMATÓW W POLSCE

Analiza słabych stron polskiego systemu szkolenia kadr dyplomatycznych oraz rozwiązań stosowanych w innych krajach pozwala na wskazanie dobrych praktyk, realnych do wprowadzenia przy przyszłych edycjach aplikacji dyplomatyczno-konsularnej. W zależności od możliwości finansowych Ministerstwa Spraw Zagranicznych, a także zasobów kadrowych można wskazać rekomendowane kierunki zmian.

5.1. MODYFIKACJA W KIERUNKU NIEMIECKIM

Najłatwiejszą i najefektywniejszą drogą zmian w kształceniu młodych dyplomatów będzie ewolucja obecnego systemu kształcenia w kierunku niemieckim. Pewne zmiany możemy już zaobserwować za sprawą zwiększenia w programie aplikacji dyplomatyczno-konsularnej praktyk w centrali MSZ kosztem wprowadzenia teoretycznego. Należy jednak zwrócić uwagę, że w tym modelu rok na przygotowanie niedoświadczonej zawodowo osoby do pełnienia służby w MSZ to zdecydowanie za mało. Aby umożliwić adeptom nabycie wartościowych, praktycznych umiejętności, zwłaszcza w kontekście półrocznych staży za granicą, konieczne będzie wydłużenie czasu trwania przygotowania do zawodu do 1,5–2 lat.

Przed stażem zagranicznym, wzorem amerykańskim, każdy z aplikantów powinien przejść kilkutygodniowe szkolenie wprowadzające do specyfiki kraju, w którym będzie pełnić służbę.

Można natomiast ograniczyć zajęcia teoretyczne z zakresu prawa międzynarodowego, stosunków międzynarodowych i polityki zagranicznej. Polskie

uniwersytety posiadają wystarczająco dobre zaplecze dydaktyczne, aby móc polegać na ich ofercie edukacyjnej w tym zakresie. ●

Alternatywnie, jako możliwość wyrównania różnic programowych, warto uruchomić ogólnodostępne kursy e-learningowe, które pomogą kandydatom przygotować się do rekrutacji na aplikację. Współpraca z Krajową Szkołą Administracji Publicznej, która posiada know-how w tym zakresie, może okazać się przydatna.

5.2. ANGLOSASKA REWOLUCJA

Dopuszczalna, choć w trakcie trwania obecnej reformy nieuzasadniona, jest możliwość przeniesienia ciężaru przygotowania teoretycznego przyszłych dyplomatów na uczelnie wyższe. Proces ten będzie jednak długotrwały. Na dzień dzisiejszy w niektórych szkołach wyższych działają już programy specjalizacyjne ukierunkowane na pracę w służbie zagranicznej. Realny jest scenariusz, w którym resorty odpowiedzialne za politykę zagraniczną oraz szkolnictwo wyższe wypracują standardy nauczania dla kierunków kształcących dyplomatów.

Wsparcie pracy uczelni wyższych w przygotowaniu kandydatów na aplikację dyplomatyczno-konsularną polegałoby na prowadzeniu specjalnie ukierunkowanych działań przez Regionalne Ośrodki Debaty Międzynarodowej oraz organizacje pozarządowe zajmujące się obecnie wsparciem rozwoju przyszłych dyplomatów. Jednym z takich działań mógłby być program gier symulacyjnych dla studentów pokazujących, jak wyglądają procesy pokojowe oraz debata w organizacjach międzynarodowych. Takie działania zachęcałyby również młodych do podjęcia służby w dyplomacji.

Już teraz część Regionalnych Ośrodków Debaty Międzynarodowej prowadzi cykle szkoleniowe dla osób zainteresowanych karierą dyplomatyczną⁴⁰. Taka współpraca uczelni, MSZ oraz organizacji pozarządowych pozwoli na stworzenie środowiska, w którym przygotowanie kandydatów do służby dyplomatycznej będzie na wysokim poziomie.

Dzięki przeniesieniu ciężaru kształcenia teoretycznego przyszłych dyplomatów na uczelnie Akademia Dyplomatyczna MSZ będzie mogła się skupić na szkoleniu warsztatu pracy dyplomaty – tworzeniu analiz, pism dyplomatycznych, działalności konsularnej i każdej innej, specyficznej dla pracy w resorcie.

W czasie kształcenia znajdzie się wówczas czas także na przygotowanie młodego dyplomaty do pierwszego stanowiska. Niewątpliwym minusem tego rozwiązania jest natomiast konieczność zwiększenia wymogów MSZ względem kandydatów na aplikację dyplomatyczno-konsularną przy jednoczesnym braku bezpośredniej kontroli nad kształceniem teoretycznym. Niezbędne będą również zmiany w prawodawstwie.

5.3. AKADEMIA DYPLMATYCZNA JAKO UCZELNIA WYŻSZA

Najtrudniejszym i najdroższym do realizacji wariantem jest przekształcenie Akademii Dyplomatycznej MSZ w uczelnię wyższą, kompleksowo przygotowującą kandydatów do korpusu dyplomatycznego i likwidacja aplikacji dyplomatyczno-konsularnej. Dzięki prowadzeniu takiej szkoły resort będzie miał pełną kontrolę nad programem i kadrami oraz całym procesem kształcenia od poziomu magistra lub nawet licencjata.

Nieoptyczne z punktu widzenia MSZ może być również kształcenie rzeszy

studentów, z których tylko część ostatecznie będzie pracować w dyplomacji. Przy tworzeniu Akademii Dyplomatycznej MSZ jako uczelni wyższej możliwe by było wykorzystanie dostępnych już zasobów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej (Akademia mogłaby początkowo zostać jednostką organizacyjną KSAP).

Oparcie kształcenia dyplomatów o specjalnie powołaną do życia uczelnię wyższą będzie wymagać jednak gruntownych zmian w prawie, w tym w najnowszej Ustawie o służbie zagranicznej.

5.4. ROZWIĄZANIA WSPIERAJĄCE

Niezależnie od obranej drogi reformy systemu kształcenia w MSZ, można wskazać pewne praktyki, które poprawią jakość przygotowania kadry dyplomatycznej.

Bez wątplenia należy zwiększyć udział nabywania umiejętności praktycznych w programie nauczania. Dzięki zajęciom z wystąpień publicznych, obsługi mediów społecznościowych i relacji z mediami dyplomaci nabędą wysokie umiejętności z zakresu kreowania pozytywnego wizerunku Polski za granicą. Nauka technik negocjacyjnych i perswazji poprzez gry symulacyjne prowadzone wyłącznie w języku angielskim wzmocni pewność siebie oraz skuteczność w realizacji polskich interesów za granicą.

Podobny efekt przyniesie współpraca międzynarodowa z akademiami dyplomatycznymi innych krajów, zakładająca nie tylko wizyty studyjne, ale też wymiany młodej kadry dyplomatycznej. Dzięki realizacji tego zamierzenia w odpowiednim formacie (np. w ramach Grupy Wyszehradzkiej, Inicjatywy Trójmorza lub Wschodniej Flanki NATO) uda się

ponadto budować wspólną tożsamość służb dyplomatycznych krajów uczestniczących w projekcie, co długoterminowo będzie sprzyjało integracji i realizacji wspólnych interesów regionu.

Wartą rozważenia jest reorganizacja systemu praktyk studenckich i absolwenckich w MSZ oraz na placówkach zagranicznych. Obecnie odbywają się one niejako w oderwaniu od przygotowania do zawodu dyplomaty. Warto zwiększyć ich prestiż poprzez ustandaryzowanie ich programów i wprowadzenie do nich elementów uczenia się nowych umiejętności. Należy rozważyć również wprowadzenie odbycia praktyk jako warunku koniecznego przy rekrutacji na aplikację dyplomatyczno-konsularną. W ten sposób MSZ będzie miał już pewną wiedzę na temat potencjalnego pracownika, pozyskaną od opiekuna praktyk, a sam kandydat będzie miał choć częściową świadomość specyfiki pracy w resorcie.

Należy mieć również na względzie, że kadry dyplomatyczne nie mogą być źle opłacane przy jednoczesnym wymaganiu wysokich kompetencji. Nienadążanie za realiami rynkowymi sprawi, że najlepiej wykształceni absolwenci szkół wyższych nie będą zainteresowani karierą w dyplomacji, a do resortu trafią osoby o niskich kompetencjach. Problemy budżetowe nie mogą być powodem do obniżania wymogów wobec kandydatów na aplikację dyplomatyczno-konsularną. Rozwiązaniem kompromisowym może być eksperyment w postaci

tymczasowego zmniejszenia rocznego limitu przyjęć do Akademii Dyplomatycznej, co stworzy pewne oszczędności. Będzie to jednak zwiększać lukę kadrową w resorcie.

Wszystkie zmiany w procesie szkolenia kadr dyplomatycznych będą wymagały dużych nakładów finansowych. Jednak odpowiednie przeprowadzenie transformacji realnie przyczyni się do zwiększenia skuteczności realizacji polskich celów na arenie międzynarodowej, co już wpłynie na nasz rozwój oraz bezpieczeństwo gospodarcze, energetyczne i militarne.

Biorąc pod uwagę przeprowadzone już w ostatnich miesiącach zmiany w służbie zagranicznej, ograniczone możliwości finansowe oraz know-how posiadane przez resort, najefektywniejszym kierunkiem zmian może być opisany wyżej model quasi-niemiecki z elementami amerykańskimi. Pozwoli to na płynną korekcję podjętych działań bez cofania się i rozpoczynania reformy od nowa. Należy również rozważyć, czy na etapie aplikacji dyplomatyczno-konsularnej potrzebny jest trwający aż pół roku staż zagraniczny. Jednocześnie, należy podkreślić, że w obecnych czasach trzeba brać pod uwagę zachodzące nieustannie zmiany społeczno-polityczne i regularnie dokonywać przeglądu polityki kadrowej MSZ pod kątem nadążania za światowymi trendami. Rozwiązania oceniane dziś jako efektywne w innych okolicznościach mogą okazać się nieskuteczne.

- 1 Opracowanie własne na podstawie: <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/polskie-przedstawicielstwa-na-swiecie> [dostęp: 20.11.2021 r.].
- 2 Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej, Dz.U. 2001 nr 128, poz. 1403.
- 3 <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/decyzja-szefa-sluzby-zagranicznej-w-sprawie-limitu-przyjec-na-aplikacje-dyplomatyczno-konsularna-w-roku-2022> [dostęp: 24.11.2021 r.].
- 4 <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/aplikacja-dyplomatyczno-konsularna> [dostęp: 10.11.2021 r.].
- 5 Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 19 lipca 2002 r. w sprawie organizacji aplikacji dyplomatyczno-konsularnej, sposobu dokumentowania znajomości języków obcych oraz szczegółowych zasad przeprowadzania egzaminu dyplomatyczno-konsularnego, Dz.U. 2002 nr 121, poz. 1042.
- 6 Materiał pozyskany przez Fundację Republikańską od Ministerstwa Spraw Zagranicznych.
- 7 Tamże.
- 8 <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/aplikacja-dyplomatyczno-konsularna> [dostęp: 10.11.2021 r.].
- 9 <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/konkurs-na-aplikacje-dyplomatyczno-konsularna-2021a> [dostęp: 10.11.2021 r.].
- 10 Ustawa z dnia 21 stycznia 2021 r. o służbie zagranicznej, Dz.U. 2021, poz. 464.
- 11 <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/decyzja-szefa-sluzby-zagranicznej-w-sprawie-limitu-przyjec-na-aplikacje-dyplomatyczno-konsularna-w-roku-2022> [dostęp: 25.11.2021 r.].
- 12 Ustawa z dnia 21 stycznia 2021 r. o służbie zagranicznej, Dz.U. 2021, poz. 464.
- 13 <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/wykaz-prac-legislacyjnych> [dostęp: 28.11.2021 r.].
- 14 Tamże.
- 15 Ustawa z dnia 21 stycznia 2021 r. o służbie zagranicznej, Dz.U. 2021, poz. 464.
- 16 <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/zarządzenie-nr-18-ministra-spraw-zagranicznych-z-dnia-27-wrzesnia-2021-r-w-sprawie-egzaminow-z-jezykow-obcych-w-ministerstwie-spraw-zagranicznych> [dostęp: 28.11.2021 r.].
- 17 <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/zarządzenie-nr-17-ministra-spraw-zagranicznych-w-sprawie-trybu-formy-i-ceremonialu-nadania-po-raz-pierwszy-stopnia-dyplomatycznego-oraz-skladania-slubowania-przez-dyplomate-zawodowego> [dostęp: 28.11.2021 r.].
- 18 <https://www.auswaertiges-amt.de/de/karriere/auswaertiges-amt/akademie> [dostęp: 10.11.2021 r.].
- 19 https://diplomatie.alumniportal.com/fileadmin/diplomatie/multimedia/Yearbook_2020/mobile/index.html [dostęp: 10.11.2021 r.].
- 20 <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/the-ministry-and-its-network/training-of-diplomats-and-personnel/article/the-diplomatic-and-consular> [dostęp: 13.11.2021 r.].
- 21 <https://careers.state.gov/work/foreign-service/officer/test-process/> [dostęp: 29.11.2021 r.].
- 22 <https://careers.state.gov/wp-content/uploads/2019/05/Becoming-a-Foreign-Service-Officer-Specialist.pdf> [dostęp: 29.11.2021 r.].
- 23 <https://www.npr.org/2021/03/04/973561071/u-s-diplomatic-training-will-remain-virtual-until-at-least-october?t=1632754069225&t=1638121851614> [dostęp: 29.11.2021 r.].
- 24 <https://www.gov.uk/government/organisations/foreign-commonwealth-development-office/about/recruitment> [dostęp: 29.11.2021 r.].
- 25 <https://www.faststream.gov.uk/diplomatic-service/index.html> [dostęp: 29.11.2021 r.].
- 26 Tamże.
- 27 <https://diplomacy.state.gov/discover-diplomacy/simulations/> [dostęp: 29.11.2021 r.].
- 28 Федеральный закон „Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации” от 27.07.2010 N 205-ФЗ
- 29 https://www.mid.ru/activity/shots/service/civil_service/-/asset_publisher/uFvFVWmCb4RI/content/id/223338 [dostęp: 29.11.2021 r.].
- 30 https://fulledu.ru/articles/143_osobennosti-professiy-diplomat.html [dostęp: 29.11.2021 r.].
- 31 <https://www.dipacademy.ru/sveden/education/obr-9/> [dostęp: 29.11.2021 r.].
- 32 https://mgimo.ru/upload/iblock/c51/podgotovka_k_dip-sluzhbe_mag_mo_krylov.pdf [dostęp: 29.11.2021 r.].
- 33 http://fgp.msu.ru/wp-content/uploads/2018/11/sajamov-ju.n.-arpd_diplomatija-i-diplomaticheskaja-sluzhba-v-globalnom-mire_mag.pdf [dostęp: 29.11.2021 r.].
- 34 <https://www.dipacademy.ru/programmes/graduate/diplomacy-and-the-modern-diplomatic-system/> [dostęp: 29.11.2021 r.].
- 35 https://www.fmprc.gov.cn/web/wjwb_673085/gbclc_603848/bkzn_660695/202110/t20211014_9552884.shtml [dostęp: 29.11.2021 r.].
- 36 <https://www.mfa.gov.tr/bakanliktaki-temel-memuriyet-kategorileri.tr.mfa> [dostęp: 29.11.2021 r.].
- 37 <https://www.mfa.gov.tr/bakanliktaki-kariyer-memuriyetleri-hakkinda-en-cok-merak-edilenler.tr.mfa> [dostęp: 29.11.2021 r.].
- 38 <https://www.mfa.gov.tr/programs.en.mfa> [dostęp: 29.11.2021 r.].
- 39 <http://diab.mfa.gov.tr/preparatory-training.en.mfa> [dostęp: 29.11.2021 r.].
- 40 Ciekawym przykładem jest prowadzona przez RODM Katowice Akademia Liderów Dyplomacji: <https://www.liderzydyplomacji.com/> [dostęp: 30.11.2021 r.].



**FEDERALIZACJA UE
I ZAPOWIEDŹ „WALKI
O PRAWORZĄDNOŚĆ”
– EUROPEJSKA AGENDA
NOWEJ KOALICJI
RZĄDOWEJ W NIEMCZECH.
ZNACZENIE DLA POLSKI.
FAKTY, DOKUMENTY,
PROGNOZY**

SPIS treści

1. FEDERALIZACJA
– PO RAZ PIERWSZY
TAK OTWARCIE, ALE MYŚLAŁ
O NIEJ JUŻ ADENAUER 27
2. PUNKTY ZAPALNE
I POTENCJALNIE ZAPALNE 31
3. PRAWORZĄDNOŚĆ
– KONFLIKT
ZAPROGRAMOWANY 32
4. ŁATWO NIE BĘDZIE 36

W Niemczech po ośmiu latach rządów Wielkiej Koalicji po raz pierwszy w historii stery na poziomie federalnym przejęła trzypartyjna koalicja złożona z socjaldemokratów (SPD), liberałów (FDP) i Zielonych. Z upublicznionego 24 listopada 2021 r. tekstu umowy koalicyjnej wytonił się szkic kierunków, jakie nowy rząd federalny wyznaczył na najbliższe cztery lata. Z punktu widzenia Warszawy najistotniejszymi założeniami umowy są te dotyczące kształtu przyszłej polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i energetycznej Niemiec, ale w sposób szczególnie – pomysły nowej koalicji na politykę europejską, która otwarcie wprowadza postulat przekształcenia Unii Europejskiej w Europejskie Państwo Związkowe. ●

Ostateczne sformułowanie agendy zawartej na 177 stronach umowy koalicyjnej poprzedziły prace 22 grup tematycznych. W grupach omawiano szczegóły, rozwiewano wątpliwości, docierano stanowiska, tak by rezultaty końcowe były do przyjęcia dla wszystkich stron.

Od początku negocjacji koalicyjnych, a wcześniej rozmów sondujących, każda z partii jasno wyznaczyła granice możliwego kompromisu. Było wiadomo, że Zielonym najbardziej zależy na przeforsowaniu zielonej agendy zmierzającej do jak najszybszego zrealizowania celów neutralności klimatycznej, liberałowie optowali za utrzymaniem stawek podatkowych na dotychczasowym poziomie i nieposzerzaniem spektrum obciążeń fiskalnych o postulowany przez SPD podatek dla najbogatszych, zaś sama SPD broniła projektu podniesienia godzinowej stawki płacy minimalnej do 12 euro. Wszystkie te postulaty znalazły się w umowie koalicyjnej, każdy z partnerów odchodził więc od stolika negocjacyjnego z poczuciem wygranej. I tym razem przewodniczący FDP Christian Lindner tego stolika nie wyrzucił,

ale z całym pragmatyzmem i bogatszy o doświadczenie zaprzepaszczonej szansy negocjacyjnej z roku 2017, konsekwentnie dbał o jak najlepszą atmosferę rozmów i doprowadził rzecz do końca. Kiedy 24 listopada przyszły kanclerz Olaf Scholz (SPD), współprzewodniczący Zielonych Annalena Baerbock i Robert Habeck oraz Christian Lindner w industrialnie surowych wnętrzach „Berlińskiego Portu” obwieszczali koniec rozmów negocjacyjnych, przewodniczący FDP nie szczędził słów uznania „sprawności negocjacyjnej partnerów koalicyjnych”, a szczególnie pochlebnie wyrażał się o Olafie Scholzu. Niemieccy komentatorzy zwracali nawet uwagę na zbyt przymilny ton Lindnera. Niezależnie od ich ocen należy zaznaczyć, że to właśnie FDP była języczkiem u wagi i gdyby nie determinacja i wola Christiana Lindnera, ta koalicja wcale nie musiałaby powstać. Jeszcze w kampanii wyborczej do Bundestagu Lindner sygnalizował chęć wejścia w sojusz z CDU/CSU i Zielonymi, z czasem, ale również po części na skutek wewnętrznych problemów i rozgrywek personalnych w CDU i CSU, te sygnały osłabły¹.

I podczas gdy ośmielony wynikiem wyborczym Olaf Scholz już nazajutrz po wyborach prezentował się pewnie i „kanclersko”, CDU popadła w apatię, a priorytetem stała się wymiana lidera. Arminowi Laschetowi zarzucono nieudolne prowadzenie kampanii wyborczej, odżył też podskórny konflikt z Markusem Söderem, szefem siostrzanej CSU, któremu kilka miesięcy wcześniej odmówiono pierwszeństwa w poprowadzeniu chadeków do wyborów. Lascheta trzeba było jak najszybciej zastąpić kimś, kto 400 tys. członków CDU nie będzie przypominał goryczy porażki. Uwikłana w problemy wewnętrzne CDU nie miała energii, by przystąpić do rozmów z FDP i Zielonymi, zresztą jej pozycja negocjacyjna rysowała się dość mizernie. Chadeacy musieliby pójść na szereg kompromisów, które ostatecznie

pogrzebałyby szczątki konserwatywnego profilu CDU.

Po jednej kurtuazyjnej próbie rozmów podjętej przez FDP i Zielonych obie partie ostatecznie zdecydowały się na rozmowy z socjaldemokratami, a już w połowie października stało się jasne, że chadecy zajmą ławy opozycji. W listopadzie w CDU wykryształizowały się ponadto nazwiska trzech kandydatów gotowych zająć miejsce Armina Lascheta.

Do wyścigu o przywództwo stanęli Friedrich Merz (ubiegający się o to stanowisko już po raz trzeci), Helge Braun

(dotychczasowy szef Urzędu Kanclerskiego Angeli Merkel, startował po raz pierwszy) i Norbert Röttgen (w minionej kadencji Bundestagu przewodniczył parlamentarnej Komisji Spraw Zagranicznych, o szefostwo w CDU ubiegał się po raz drugi). W ramach „dążenia do większej demokratyzacji” po raz pierwszy w historii partii postanowiono wyłonić nowego przewodniczącego w drodze głosowania z udziałem wszystkich członków, i to jeszcze przed planowanym na 21–22 stycznia 2022 r. 34. zjazdem partii².

1. FEDERALIZACJA – PO RAZ PIERWSZY TAK OTWARCIE, ALE MYŚLAŁ O NIEJ JUŻ ADENAUER

W umowie programowej zielono-żółto-czerwonej koalicji rządowej mocno zaakcentowano plan federalizacji Unii Europejskiej. Warto jednak podkreślić, że żadna z partii koalicyjnych nie ukrywała w minionych latach swoich preferencji odnośnie do zainicjowania reform instytucji unijnych postrzeganych jako preludeum do głębokich zmian ustrojowych Unii Europejskiej. Sama idea pogłębienia integracji europejskiej aż do scalenia w jedno państwo europejskie towarzyszy [powojennemu] państwu niemieckiemu od czasu Konrada Adenauera (CDU), a nie – jak się publicystycznie zwykło sprawę ujmować – od aktywności parlamentarnej Martina Schulza (SPD). To Konrad Adenauer 6 marca 1946 r. jako przewodniczący CDU w brytyjskiej strefie okupacyjnej na antenie Nordwestdeutsche Rundfunk, kreśląc program chadeków na odbudowanie „nowych, demokratycznych Niemiec”, mówił o „Zjednoczonych Stanach Europy”, których częścią miały się docelowo stać również Niemcy³.

Helmut Kohl w artykule-manifeście opublikowanym 29 października 1990 r.

na łamach „Financial Times” rolę zjednoczonych Niemiec w Europie również widział przez okulary zacieśniania integracji:

„Kluczowymi dla kształtowania europejskiej architektury jutra są: integracja i kooperacja. Oznaczają one jednocześnie ostateczny odwrót od XIX-wiecznego europejskiego porządku państwowości, który zawiódł, gdyż nie był w stanie zagwarantować długotrwałej stabilności. Tam, gdzie władza jest sprawowana przez wspólne instytucje, nie ma już miejsca dla nacjonalistycznej rywalizacji i dążenia do dominacji. W miejsce zapasów o »równowagę sił« wkracza dążenie do rozsądnego balansu między uprawnieniami wspólnoty ponadnarodowej a kompetencjami jej członków. W tym sensie przyszłość Europy należy do federalizmu i subsydiarności”⁴.

Tak już 31 lat temu widział przyszłość Europy Helmut Kohl, który co prawda celowo unikał terminu „Zjednoczone Stany Europy”, ale jednocześnie wyobrażał sobie sfederalizowaną Wspólnotę Europejską jako powinność i najważ-

niejsze zadanie stojące przed powtórnie zjednoczonym państwem niemieckim.

W sierpniu 2011 r. ówczesna minister pracy w drugim rządzie Angeli Merkel, a późniejsza szefowa Komisji Europejskiej, Ursula von der Leyen wprost powiedziała:

„Moim celem są Zjednoczone Stany Europy – na wzór państw federalnych, takich jak Szwajcaria, Niemcy lub Stany Zjednoczone”⁵.

W tamtym czasie media niemieckie podkreślały, że entuzjazm von der Leyen dla modelu ściślejszej integracji UE obudził się po tym, jak dołączyła do nowo powstałej w CDU Komisji ds. Europy. Von der Leyen apelowała też o branie zastawu od państw objętych pakietem ratunkowym w kryzysie europejskim, proponowała m.in., by przejmować na poczet zwrotu pożyczek państwowe rezerwy złota lub zasoby przemysłowe.

To zaledwie kilka przykładów na to, że wiele pomysłów na federalizację Wspólnoty Europejskiej w Niemczech miało chadecki rodowód, a samo drążenie tego tematu jest procesem sięgającym czasów znacznie bardziej odległych niż okres aktywności politycznej byłego szefa Parlamentu Europejskiego i niedoszłego kanclerza Niemiec Martina Schulza.

Wracając do planów federalizacyjnych zawartych w umowie koalicyjnej SPD–FDP i Zielonych – ich upublicznienie wywołało w Polsce ożywioną dyskusję, która za sprawą zorganizowanej 4 grudnia 2021 r. przez Prawo i Sprawiedliwość konferencji „Warsaw Summit” z udziałem liderów najważniejszych ruchów i partii konserwatywnych, nawet daleko wykroczyła poza zwyczajowe granice sezonowego tematu politycznego.

Kwestia dążeń federalizacyjnych wyrażona przez nowy rząd w Berlinie, a raczej sprzeciw wobec tych planów, zbliżyła do siebie liderów szeroko pojętego konserwatywnego spektrum

europejskiego i to ponad podziałami wynikającymi z ich odmiennych często stanowisk ws. polityki względem Rosji, postrzegania roli NATO czy definiowania zagrożeń dla bezpieczeństwa i integralności Europy. Patrząc więc na niemiecką umowę koalicyjną z perspektywy wpływu, jaki już wywarła na partnerów Niemiec w UE, zdradza ona spory potencjał do inspirowania skrzydła antyfederalistycznego do konstruowania wewnętrznych sojuszy w UE. ●

Jest to zresztą, co ciekawe, efekt, przed którym już dekadę temu przestrzegała unijnych polityków Ursula von der Leyen. Dzisiejsza przewodnicząca KE obawiała się, że brak dostatecznie pogłębionej i wielopoziomowej integracji UE zaowocuje rozdrobnieniem Wspólnoty na sojusze i grupy interesów. Pytanie, czy von der Leyen brała pod uwagę sytuację, w której to w istocie ogłoszenie samego planu federalizacji zogniskuje przeciwników takiego modelu wokół planu alternatywnego. Katalizatorem tego typu ruchów wewnątrz UE są również ofensywne działania i wypowiedzi o wydźwięku federalistycznym (często deprecjonujące oponentów). Entuzjazm dla europejskiego państwa związkowego i dla „gotowości Niemiec do przewodzenia Europie”⁶ wyrażany przez takich polityków jak Guy Verhofstadt (ALDE) zajmujących poczesne miejsce w unijnym panteonie najbardziej zagorzałych zwolenników modelu federalizacyjnego, jeszcze mocniej utwierdza przeciwników zmian ustrojowych w UE o słuszności swego stanowiska.

W debacie toczącej się w związku z zapisami o federalizacji w umowie koalicyjnej SPD–FDP i Zielonych, pojawia się opinia, że po raz pierwszy Niemcy w tak otwarty sposób zakomunikowali swoje plany zreformowania struktur UE. Owszem, poprzednie rządy federalne nie odważyły się wpisać tak daleko idących postulatów do umowy koalicyjnej. Wyjątkowość sytuacji skomentowali



nie tylko przeciwnicy tych zapisów, ale i ich zwolennicy. Młodzi Federaliści Europejscy (organizacja licząca ok. 40 tys. członków w całej Europie) zabiegający od 1949 r. o utworzenie Zjednoczonych Stanów Europy z zadowoleniem, ale i pewnym zaskoczeniem przyjęli zapowiedzi nowej koalicji rządowej.

Jak przyznał Antonio Argenziano, przewodniczący JER Europa:

„Po raz pierwszy rząd niemiecki wyraźnie dąży do federacji europejskiej. W obliczu tej chwili powstaje pytanie, czy inne rządy narodowe pójdą jego śladem”.

Sama organizacja w obszernym komunikacie⁷ prasowym wyraziła się pochlebnie o ambitnych planach zreformowania instytucji unijnych i podkreśliła rolę „Konferencji w sprawie przyszłości Europy” wskazywanej zarówno w umowie koalicyjnej, jak i w programach wyborczych wszystkich partii ją tworzących jako czynnik ideotwórczy i katalizator nadciągających zmian ustrojowych. Konferencja (stanowiąca w swej intencji głos polityki oddolnej obywateli państw

członkowskich) rozpoczęła się 9 maja 2021 r. i ma zakończyć pracę w marcu 2022 r. wspólną deklaracją, a w zamyśle umowy koalicyjnej – konwentem konstytucyjnym wprowadzającym UE i jej członków na wyższy etap integracji⁸.

Postulaty federalizacyjne spisane przez SPD, FDP i Zielonych dotyczą zwiększenia kompetencji Parlamentu Europejskiego i wzmocnienia metody wspólnotowej w systemie decyzyjnym przy jednoczesnym praktykowaniu zasady dwóch prędkości, a także – a może przede wszystkim – planu rewizji traktatów (bez tego cały ambitny plan nie będzie miał szans powodzenia)⁹ i wprowadzenia jednorodnej europejskiej ordynacji wyborczej z ponadnarodowymi listami i wiążącym systemem najlepszych kandydatów. W Radzie Europejskiej miałby zostać zniesiony wymóg jednomyślności¹⁰, koalicjanci chcą też powołania ministra spraw zagranicznych UE w celu usprawnienia polityki zagranicznej „europejskiego państwa związkowego”.

Każdy z tych elementów został już wcześniej zasygnalizowany w progra-

mach FDP, Zielonych i SPD, ale najsilniej treść tego podrozdziału została zainspirowana programem liberałów i Zielonych.

Tak brzmi fragment z programu wyborczego FDP (wybory do Bundestagu, 2021) dotyczący wizji przyszłości UE:

„My, Wolni Demokraci, chcemy zwołać konwent konstytucyjny po zakończeniu »Konferencji w sprawie przyszłości Europy«. Konwent miałby na celu nadanie zdecentralizowanej i federalnej Unii [Europejskiej] prawnie wiążącej konstytucji z katalogiem praw podstawowych i silnymi instytucjami. Obywatele UE mają zdecydować o nowej konstytucji europejskiej we wspólnym referendum europejskim i w ten sposób stworzyć podstawę dla federalnego i zdecentralizowanego europejskiego państwa związkowego. Ta ścieżka jest deklarowanym kontrmodelem dla powrotu Europy do rozdrobnienia państwowego z jednej strony i powstaniem scentralizowanego europejskiego superpaństwa z drugiej. Do tego czasu chcielibyśmy, aby integracja została równoległe pogłębiona przez »Europę dwóch prędkości«¹¹.

A tu fragment pochodzący z programu wyborczego Zielonych:

„Dalszy rozwój instytucji europejskich jest dla nas ściśle związany z rozwojem spójności społecznej w UE. W nadchodzących miesiącach doskonałą okazję do wzmocnienia europejskiej sfery publicznej i opracowania reform UE wspólnie z obywatelami [państw] daje nam »Konferencja w sprawie przyszłości Europy«. Chcemy ją wykorzystać w kolejnej fazie integracji europejskiej w drodze ku Federalnej Republice Europejskiej i sformułować europejskie odpowiedzi na najważniejsze wyzwania. Wyniki konferencji mają być wdrażane w ramach prawodawstwa europejskiego aż do [chwili wprowadzenia] zmian traktatowych¹².

W przypadku programu wyborczego SPD plany sfederalizowania Unii Europejskiej zazębiają się już wyraźnie z postulatem „obrony praworządności”

i przyjęcia ostrzejszego kursu wobec „populistycznych i nacjonalistycznych rządów w Europie”:

„Wzmocnimy demokrację w Europie. Nie akceptujemy faktu, że nasza europejska wspólnota wartości jest coraz częściej wystawiana na próbę, a populistyczne i nacjonalistyczne rządy ograniczają niezależność sądownictwa i prawa podstawowe. Ochrona demokracji, praworządności i wolności w Europie jest podstawą przyszłości zjednoczonej Europy. (...) Postulujemy wspólne prawyby do Parlamentu Europejskiego. Poza tym dzięki specjalnemu funduszu na rzecz demokracji i praworządności będziemy w szczególności promować współpracę ze społeczeństwem obywatelskim. »Konferencja w sprawie przyszłości Europy« ma zadatek na to, by zakończyć się sukcesem. Dołożymy wszelkich starań, aby zainicjowała ona żywą debatę na temat demokracji europejskiej i zdolności do działania w Niemczech i w całej UE oraz aby jej rezultaty zostały wdrożone. Dzięki dialogowi na temat praworządności i mechanizmowi praworządności uczyniliśmy Europę bardziej odporną i wprowadziliśmy konkretne instrumenty w celu przeprowadzania wiążących kontroli zgodności z podstawowymi wartościami europejskimi oraz karaniem ich naruszania. Będziemy pracować nad konsekwentnym wdrażaniem i zaostrzaniem sankcji¹³.

Sytuacja rysuje się analogicznie w przypadku planów koalicji SPD–FDP i Zielonych co do mechanizmów lepszego nadzorowania przestrzegania praworządności przez państwa członkowskie. Treści związane z tym zagadnieniem również zostały przeszczepione z programów partyjnych do umowy koalicyjnej, a ze względu na fakt, że w odróżnieniu od kwestii związanych z polityką fiskalną czy społeczną i klimatyczną w sprawach polityki europejskiej i szeroko pojętego stania na straży wartości europejskich wszyscy partnerzy koalicyjni są tu zgodni.

W ramach zaś projektów federalizacyjnych, ale i na kanwie pozornie odbiegających od ich istoty sporów o tzw. kwestię łamania praworządności w Polsce, w ostatniej kadencji Bundestagu postowie FDP, Zielonych i SPD wielokrotnie wzywali rząd Angeli Merkel do dyscyplinowania Warszawy ws. reformy sądownictwa.

Każda z podjętych przez zasiadających w ławach opozycji liberałów i Zielonych inicjatyw była apelem do rządu Wielkiej Koalicji o wywieranie większej presji na rząd w Polsce i wyrazem poparcia dla instytucji unijnych zdecydowanych dyscyplinować Polskę lub wręcz karać ją sankcjami finansowymi.

To m.in. w Bundestagu padła sugestia, by wykorzystać względem Polski i Węgier szantaż finansowy. ●

Socjaldemokraci, z racji swojej roli współzrządzącego, mieli do dyspozycji inne narzędzia nacisku niż posiłkująca się apelami opozycja, ale ich aktywność w zabieganiu o hamowanie pewnych działań i reform wdrażanych w Warszawie była również widoczna na forum niemieckiego parlamentu. Dziś, kiedy znane są już zapisy umowy koalicyjnej, można wyciągnąć pierwsze wnioski, ale i przypomnieć genezę postulatów, a zwłaszcza ich zakorzenienie w programach partyjnych przedstawionych przez FDP, Zielonych i SPD w kampanii wyborczej do Bundestagu w 2021 r.

2. PUNKTY ZAPALNE I POTENCJALNIE ZAPALNE

O tym, jaki kształt przyjmą stosunki polsko-niemieckie w najbliższych czterech latach, zadecydują kwestie sporne i potencjalnie sporne między Berlinem i Warszawą oraz wola i zdolność obu państw do ewentualnych negocjacji. Położenie Polski w tym procesie będzie jednak o tyle niekomfortowe, że pozostając w kilkuletnim już sporze z instytucjami Unii Europejskiej, jest niejako skazana na kolejne batalie o kwestie będące już teraz nie tylko dominantą polityki unijnej, ale i już oficjalnie – rządu niemieckiego. ●

O ile bowiem w czasach Wielkiej Koalicji element chadecki [owszem, mocno rozwodniony, ale mimo wszystko przynajmniej z nazwy zobligowany do obrony wartości chrześcijańskich] mitygował pewne inicjatywy socjaldemokratycznego partnera chociażby w dziedzinie wymuszania na Polsce podporządkowania się szeroko pojętej agendzie genderowo-obyczajowej,

o tyle już obecna koalicja¹⁴ jest pozbawiona „elementu hamulcowego”.

Liberałowie i Zieloni byli w ostatniej kadencji Bundestagu silnie zaangażowani w monitorowanie „stanu praworządności” w Polsce, ich aktywność na tym polu zyska teraz mandat oficjalnego stanowiska rządu federalnego. Będąc w opozycji, politycy FDP i Zielonych apelowali na forum parlamentu o zwiększenie nacisków na Polskę w takich kwestiach jak: prawa osób LGBT, wyrok Trybunału Konstytucyjnego dotyczący aborcji¹⁵, plany Polski w zakresie poszerzania przyszłego miksu energetycznego o energię jądrową, polityka migracyjna, regulacje rynku prasy (vide: repolonizacja). Każdy z tych punktów w wydaniu nowej koalicji SPD–FDP i Zielonych z postulatów opozycji staje się postulatami rządu niemieckiego. Osobną, ale kluczową, choć nienową, kwestią mającą potencjał sporu z Polską są relacje Berlina z Moskwą i ciężący nad stosunkami polsko-niemieckimi projekt Nord Stream 2. Kryzys wywołany ata-

kiem hybrydowym z wykorzystaniem migrantów, jaki od kilku miesięcy trwa na granicy polsko-białoruskiej i zarazem wschodniej granicy Unii Europejskiej, jak i coraz bardziej agresywna retoryka Władimira Putina względem NATO i Ukrainy również stanowią wyzwanie dla relacji polsko-niemieckich.

Zapowiedzi twardszej polityki Niemiec wobec Chin, ale i Rosji deklarowane na łamach prasy niemieckiej przez nową szefową MSZ Annalenę Baerbock można przyjąć z zadowoleniem, ale trudno ją uznać za coś więcej niż typową retorykę Zielonych. Ta retoryka nie będzie miała raczej większego przełożenia na realną politykę wschodnią Niemiec uznawaną od lat 70. za domenę Urzędu Kanclerskiego. Jeżeli Olaf Scholz przyjmie wobec Wschodu taktykę opanowaną do perfekcji przez kanclerz Angelę Merkel, polityka wobec

Rosji pozostanie na poziomie¹⁶ zideologizowanego zabiegania o „dialog z Moskwą”, również ponad głowami Ukrainy, ale i Polski (vide oślawiony telefon do „Pana Łukaszenki” ws. kryzysu na granicy polsko-białoruskiej). Owszem, eksperci czołowych niemieckich think tanków sugerują, że Niemcy w swojej polityce względem Rosji zyskali instrument nacisku w postaci ewentualnego niedopuszczenia do użycia gazociągu Nord Stream 2 i że teoretycznie mogliby z niego skorzystać, ale pozostaje pytanie, jak na tego typu grę z Moskwą zareagowałyby środowiska przedsiębiorców i wielkie koncerny, stanowiące najsilniejsze i najsprawniejsze lobby optujące za uściśleniem, a nie rozluźnianiem, relacji z Federacją Rosyjską. Niezależnie od tego, warto również takie głosy spotykane w niemieckiej debacie publicznej brać pod uwagę¹⁷.

3. PRAWORZĄDNOŚĆ – KONFLIKT ZAPROGRAMOWANY

Kwestii obrony praworządności poświęcono w nowej umowie koalicyjnej podrozdział w ramach punktu VII dotyczącego „odpowiedzialności Niemiec za Europę i świat”¹⁸.

I chociaż w tym fragmencie nazywa Polski nie pada ani razu, zarówno na podstawie doświadczeń sporu Polski (i Węgier) z Komisją Europejską, jak i licznych inicjatyw posłów Bundestagu (o czym szerzej za chwilę) wpisujących się w oskarżanie rządu w Warszawie o łamanie zasad państwa prawa, jest raczej pewne, że zapowiedź „obrony praworządności” tyczy się nie Francji czy Holandii, ale właśnie Polski i Węgier.

Tak brzmi ten fragment:

„W Radzie [Europejskiej] będziemy bardziej konsekwentnie egzekwować i dalej rozwijać stosowanie istniejących instrumentów na rzecz praworządności

(dialog na temat praworządności, kontrola praworządności, mechanizm warunkowości, postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, zalecenia i ustalenia w ramach procedury określonej w art. 7). [Ponadto] zgodzimy się na propozycje Komisji Europejskiej w sprawie planów Funduszu Odbudowy, jeśli zostaną spełnione warunki, takie jak np. niezawisłe sądownictwo. Wspieramy Komisję Europejską w dalszym opracowywaniu sprawozdania na temat praworządności poprzez zalecenia dla poszczególnych krajów i między innymi chcemy jeszcze bardziej wzmocnić ten proces dzięki niezależnej wiedzy fachowej. (...) Wspieramy przyszłe działania Komisji Europejskiej w zakresie działań skierowanych przeciwko systemowym naruszeniom poprzez łączenie indywidual-

nych postępowań w sprawie naruszeń praworządności przeciwko państwu członkowskiemu. Chcemy, aby prawa wynikające z Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej podlegały w przyszłości pod ETS, nawet jeśli państwo członkowskie działa w ramach swojego prawa krajowego. W celu wzmocnienia ETS okres wyborów sędziowskich powinien zostać przedłużony do jednorazowego okresu dwunastu lat¹⁹.

I tak jak w przypadku postulatów związanych z federalizacją UE, tak i w tej dziedzinie zapis w dokumencie nowej koalicji oddaje stosunek SPD, FDP i Zielonych do tematu „obrony praworządności” zawarty w ich programach wyborczych. Liberaltowie w swoim programie wyborczym pisali o „nowym mechanizmie nadzoru praworządności” i dość dobitnie nakreślili pomysł na karanie państw, które w ich opinii nie spełniają „standardów praworządności”:

„My, Wolni Demokraci, wzywamy do [wdrożenia] skutecznego mechanizmu praworządności UE. Polityczna kontrola państw członkowskich w ramach art.

7 Traktatu o Unii Europejskiej okazała się nieskuteczna. Dla nas, Wolnych Demokratów, jest oczywiste, że kraje, które depczą podstawowe wartości UE, nie powinny czerpać z niej korzyści. W związku z tym należy ulepszyć nowe rozporządzenie w sprawie warunkowości praworządności w funduszach strukturalnych UE z grudnia 2020 r., a karanie za tego typu naruszenia przez KE jest wystarczającą podstawą do wycofania środków²⁰.

Zieloni poszli w swoich pomysłach jeszcze o krok dalej, proponując, by środki unijne niejako w ramach odpowiedzi na działania państw „naruszających standardy praworządności” były wypłacane nie państwom, ale bezpośrednio samorządom i organizacjom pozarządowym²¹.

SPD, jak już wcześniej wspomniałam, powiązała w swoim programie wyborczym temat federalizacji z obroną praworządności.

Batalia o praworządność między Komisją Europejską a Polską była w ostatnich latach przedmiotem zainteresowania



i debat nie tylko w Brukseli i Strasburgu, ale również Bundestagu. W niemieckim parlamencie regularnie omawiano „stan praworządności w Polsce” (również na Węgrzech, rzadziej w odniesieniu do Słowacji), a rozpiętość tematyczna dyskusji sięgała od sytuacji osób LGBT, praw kobiet, sytuacji mediów, po reformę sądownictwa. ●

Niemcy wpisały ponadto „walkę o państwo prawa” do programu swojej prezydencji w Radzie UE, a posłowie do Bundestagu zabiegali o to, by rząd federalny lobbował za mechanizmem warunkowania wypłat środków unijnych od przestrzegania praworządności, czyli de facto za ukaraniem Polski odebraniem tychże środków pod pretekstem zaniechań na gruncie przestrzegania prawa. Od 2019 r.²² niemal każdy spór światopoglądowy rozgrywający się w Polsce, od protestów sędziów po marsze „czarnych parasolek”, wywoływał reakcje w Bundestagu i animował posłów niemieckich do składania wniosków z propozycjami form nacisku na rząd w Warszawie.

Nie wszystkie apele i rezolucje przyjmowano, ale większość zawartych w nich postulatów, mimo oficjalnego odrzucenia na poziomie izby, z czasem przenikała do dokumentów, które już pozyskiwały akceptację większości parlamentarnej. Rzecz dotyczyła zazwyczaj wniosków składanych w sprawie Polski i Węgier przez FDP, Zielonych i Linke. Ta parlamentarna ekwilibrystyka miała swoje praktyczne uzasadnienie. Mimo iż posłowie klubów parlamentarnych CDU/CSU i SPD zgadzali się z zawartymi we wnioskach opozycji postulatami sankcjonowania państw naszego regionu za „łamanie bądź uchybianie praworządności”, odrzucano je, powołując się na zupełnie nieistotne z punktu widzenia przedmiotu sprawy detale. Następnie z tego odrzuczonego materiału konstruowano kolejne treści mające już jednak wymiar oficjalnego stanowiska Wielkiej Koalicji. Autora-

mi pism wzywających rząd federalny do podjęcia stanowczych działań w związku z „erozją praworządności w Polsce i na Węgrzech” były wszystkie kluby parlamentarne poza AfD.

W dyskusjach nad postulatami, które trafiły pod obrady Bundestagu, brali udział członkowie FDP, Linke, Zielonych, CDU/CSU i SPD. I tu ponownie – jedynymi politykami, którzy przeciwstawili się potępieniu Polski i Węgier, byli posłowie AfD²³.

Pierwszy, ważniejszy wniosek dotyczący Polski wpłynął do Bundestagu 29 stycznia 2019 r. i został złożony przez klub parlamentarny FDP. Wzywano w nim rząd federalny do zainicjowania²⁴ unijnej debaty o możliwości zastosowania ewentualnych środków nacisku względem państw członkowskich łamiących zdaniem posłów FDP zasady praworządności. ●

W dokumencie wymieniono na pierwszym miejscu Polskę, następnie Węgry, a pod koniec Rumunię. Przy czym powoływano się na rezolucję Parlamentu Europejskiego z 15 listopada 2017 r., w której zarzucano Polsce łamanie praworządności. Liberałowie postulowali regularne monitorowanie przestrzegania standardów praworządności w państwach Wspólnoty i w razie stwierdzenia jakichkolwiek uchybień wdrożenie mechanizmu dyscyplinującego winowajców oraz powiązanie wypłaty środków unijnych z przestrzeganiem praworządności.

FDP stwierdzała ponadto, że jest niedopuszczalne, by państwo objęte np. procedurą wynikającą z art. 7 Traktatu o UE uniknęło konsekwencji swoich poczynań na skutek zablokowania postępowania przez państwa, wobec których również wdrożono ten sam mechanizm. We wniosku FDP pojawiło się stwierdzenie, że dotychczasowe działania Komisji Europejskiej wobec Polski (procedura z art. 7) nie przyniosły konkretnych

wyników i sugestia, że w związku z tym należałoby poszerzyć spektrum ewentualnych środków nacisku bądź sankcji. Dokument nosi podpis Christiana Lindnera. Dokument został odrzucony 14 maja głosami CDU/CSU, SPD i AfD, Zieloni i Linke wstrzymali się od głosu²⁵.

30 stycznia 2019 r. wpłynął wniosek frakcji Zielonych, gdzie zabiegano o powołanie²⁶ specjalnej Komisji ds. Praworządności. Państwa, które nie spełniłyby standardów nowej komisji, byłyby pozbawiane środków unijnych. Wnioskodawcy przestrzegają przed zagrożeniem demokracji i praworządności w państwach członkowskich UE. Piszą o „nacjonalistycznych, populistycznych i antyliberalnych partiach i prądach atakujących europejskie wartości podstawowe” i siłach „wykluczających mniejszości, zawężających wolność naukową, demontujących wolność słowa i prasy, poddających wymiar sprawiedliwości autorytarnej kontroli, często idącej w parze z korupcją”. Pojawia się również fragment dotyczący „aktualnego rządu w Polsce, który swoją reformą sprawiedliwości zagraża niezależności wymiaru sprawiedliwości państwa”. We wniosku wspomina się jeszcze o Słowacji, Malcie, Rumunii i Austrii, ale większość miejsca zajmują zarzuty pod adresem Polski i Węgry. Na s. 3 (pkt 10) pojawia się przypomnienie, że KE zaproponowała już wcześniej w związku z negocjacjami ram finansowych na lata 2021–2027 warunkowanie wypłat środków unijnych od przestrzegania praworządności. Na s. 5, pkt 5 Zieloni wprost proponują, by państwu nieprzestrzegającym praworządności odebrać środki z budżetu i wypłacać je bezpośrednio samorządom i organizacjom, tym, które zdaniem unijnych instytucji spełniają kryteria poszanowania europejskich wartości. Był to de facto postulat wprowadzenia nowego mechanizmu redystrybucji środków unijnych. Pod wnioskiem podpisali się Karin Göring-Eckardt i dr Anton Hofreiter. Został on odrzucony w Bunde-

stagu 14 maja głosami CDU/CSU, SPD i AfD i Linke. FDP poparła dokument²⁷.

Jak już wcześniej zaznaczyłam, fakt odrzucenia tych wniosków przez większość parlamentarną nie był równoznaczny z odrzuceniem zawartych w nich pomysłów. One przetrwały i zostały w późniejszym czasie wyartykułowane przez Wielką Koalicję, już pod szyldem partii rządzących. Ponadto w Bundestagu odbyło się szereg debat zahaczających o sprawy polskie, m.in. 16 września 2020 r. dyskutowano o wspólnym apelu CDU/CSU i SPD o „Ochronę praworządności i demokracji w Europie”. I również tutaj była widoczna wyraźna inspiracja odrzuconymi w maju 2020 r. wnioskami FDP i Zielonych. Biorący udział w debacie wiceminister dyplomacji²⁸ Michael Roth (SPD) mówił o propozycji wdrożenia dwóch instrumentów mobilizujących państwa do przestrzegania zasad praworządności. Miałyby to być: uzależnienie wypłat od przestrzegania zasad praworządności i dokonywanie przez KE oceny przeglądu stanu praworządności. Niemiecki minister nawiązał w tym kontekście do procedury wynikającej z art. 7 i wymienił Polskę i Węgry.

W tej debacie wzięło udział wielu posłów zarówno opozycji, jak i partii rządzących, i znowu wszyscy poza AfD domagali się większego nacisku na Polskę i Węgry. Konstantin Kuhle (FDP) stwierdził, że „każda taka debata w Bundestagu musi być sygnałem dla społeczeństwa obywatelskiego Polski i Węgry”. Andrej Hunko, poseł Linke, podjął wątek „erozji praworządności w Polsce” i ubolewał, że Ursula von der Leyen niedostatecznie „zdyscyplinowała Polskę”. Parlamentarzysta przypominał też, że w roku 2017 Jean-Claude Juncker rozważył odebranie Polsce głosu w Radzie Europejskiej. Głos zabrała również posłanka Zielonych Franziska Brantner, która przypominała, że Zieloni od 2015 r. domagają się zaostrożenia kursu wobec Polski i Węgry. Ta sama posłanka już w grudniu 2021 r.

w mediach niemieckich nawoływała do „zmiany kursu wobec Viktora Orbána i spółki”, mając na myśli również Polskę²⁹.

Kilka dni po tej debacie przedstawiono pomysły niemieckiej prezydencji na uzależnienie wypłat środków unijnych od przestrzegania zasad praworządności. W tekście rekomendacji Komisji Bundestagu ds. UE z 16 września 2020 r. dla Bundestagu, dotyczącej wniosku CDU/CSU i SPD, sformułowano szereg pomysłów na presję, jakiej można poddać Węgry i Polskę. W tekście znalazło się sformułowanie, że „art. 7 to instrument oznaczający sankcje, a nie prewencję,

a Unia potrzebuje przede wszystkim środków zapobiegawczych”.

Kwestia powiązania środków unijnych z przestrzeganiem praworządności pojawiła się wtedy m.in. w punkcie dotyczącym praw mniejszości seksualnych w kontekście ich rzekomego łamania i została przedstawiona jako wystarczający powód, by rozważyć zatrzymanie wypłat z unijnej kasy.

Ograniczam omówienie inicjatyw parlamentarnych w latach 2017–2021 do tych kilku przykładów, ale tego typu sytuacji było w Bundestagu znacznie więcej³⁰.

4. ŁATWO NIE BĘDZIE

Podsumowując, agenda programowa nowego rządu koalicyjnego podjęła temat zarówno federalizacji UE, jak i „obrony praworządności” z pełną świadomością, że punkty te trafią na opór ze strony konserwatywnego rządu w Polsce. O ile pierwszy element dotyczący jeszcze pewnej dyskusji o przyszłym kształcie ustroju UE można potraktować po części jako wykorzystanie okazji politycznie sprzyjającej do zainicjowania debaty i tyczy się wszystkich konserwatywnych graczy w UE, o tyle już postulat bardziej zdecydowanego postępowania wobec państw rzekomo łamiących praworządność czy naruszających „europejskie wartości” jest konkretnie wymierzony wobec Polski i Węgier. Świadczą o tym zarówno inicjatywy podejmowane w ostatniej kadencji przez posłów Bundestagu (które należy potraktować jako kroki uprzedzające), jak i oficjalne działania rządu Republiki Federalnej Niemiec, dokonujące się co prawda pod osłoną sprawowanej prezydencji w UE, ale skuteczne z punktu widzenia Berlina³¹.

O tym, że „batalia o praworządność” wcale się nie zakończyła, ale będzie trwać, tylko tym razem z udziałem jeszcze bardziej ofensywnej ekipy rządowej

w Berlinie, świadczy treść umowy koalicyjnej, ale i echa medialne kolejnych odston sporu Warszawy z Brukselą. Od biciem trendów rządowych są ponadto analizy ośrodków eksperckich, a te już sygnalizują, że Polskę czeka kolejna seria sporów o „praworządność”, a zawarta umowa koalicyjna zobowiązuje nowy rząd federalny do utrzymania twardego kursu w tej dziedzinie³².

Warto też wziąć pod uwagę kolejne możliwe rozgałęzienia tego sporu o sprawy związane z prawami mniejszości seksualnych bardzo wysoko postawionymi na agendzie nowej koalicji rządowej. Z uwagi na światopogląd polityków wszystkich partii koalicyjnych takie ustawienie priorytetów również było do przewidzenia i tak samo jak poprzednie dotyczące federalizacji i praworządności figurowały wcześniej w partyjnych programach. Niemniej, ideologiczny spór o prawa czy przywileje środowiska LGBT może również z nową siłą wpłynąć na stosunki polsko-niemieckie. Tyczy się to głównie zapowiedzi nacisku ze strony Berlina na państwa, które nie chcą się zgodzić na przyznanie parom (a nawet małżeństwom) jednopłciowym takich samych praw, jakimi cieszą

się one w Niemczech. Jak pokazuje doświadczenie, kwestię tę w razie potrzeby można będzie podciągnąć pod „łamanie praworządności”, co poszerza spektrum do nakładania kolejnych sankcji na Polskę już w ramach instytucji unijnych.

Potencjał konfliktogenny ma na dobrą sprawę cała agenda rządowa dotycząca spraw rodziny, rozumienia płci, aborcji etc. sformułowana w duchu skrajnie lewicowym.

Zarzewiem konfliktu mogą też się stać ambitne cele klimatyczne nowego rządu i próba wywarcia presji na Polskę (ale znowu za pośrednictwem instytucji unijnych), by przyspieszyć pewne procesy dla nas z gruntu niekorzystne.

Kolejnym punktem mogą się okazać sprawy związane z coraz śmielej artykułowanymi przez Warszawę roszczeniami reparacyjnymi i powołanie Instytutu Strat Wojennych³³. Nowa koalicja co prawda uznaje odpowiedzialność Niemiec za zbrodnie II wojny świato-

wej i potwierdza zamiar wybudowania w Berlinie miejsca pamięci polskich ofiar okupacji niemieckiej, ale na tym symbolicznym geście kończy się gotowość do zadośćuczynienia za wyrządzone krzywdy i zbrodnie.

Jako esencję całej umowy koalicyjnej można potraktować dwa niepozorne zdania znajdujące się na s. 131 dokumentu. Chodzi o pasaż wskazujący na wyjątkową rolę w Europie przypisywaną państwu niemieckiemu przez koalicję SPD, FDP i Zielonych:

„Utworzymy rząd definiujący interesy niemieckie w świetle interesów europejskich. Jako największe państwo członkowskie [UE] będziemy postrzegać naszą szczególną odpowiedzialność za Unię Europejską jako całość”.

Ta deklaracja jest niczym zapowiedź zaprowadzenia niemieckiego porządku, ale zawsze motywowana i przez to usprawiedliwiana „wspólnym, europejskim interesem”.

¹ Po wyborach do Bundestagu z 24 października 2017 r. chadecy i socjaldemokraci nie mieli ochoty na kolejną Wielką Koalicję. CDU/CSU zdecydowało się podjąć rozmowy z liberałami i Zielonymi. W październiku i listopadzie 2017 r. odbyły się więc negocjacje sondujące z udziałem CDU/CSU, FDP i Zielonych. Rozmowy zakończyły się fiaskiem ogłoszonym 20 listopada przez szefa FDP Christiana Lindnera. Koalicję, która nie powstała, nazywano „jamajską” ze względu na barwy partyjne negocjatorów. W uzasadnieniu swojej decyzji o zerwaniu rozmów sondujących Christian Lindner zakomunikował: „Lepiej nie rządzić, niż rządzić źle”. W grudniu 2018 r. Towarzystwo Języka Niemieckiego ogłosiło hasło „Jamaika-Aus” [pl. „Koniec Jamajki] słowem roku. Źródło: GfDS wählt »Jamaika-Aus« zum Wort des Jahres 2017 | GfDS, 02.12.2021

² W wyborach do Bundestagu 26 września 2021 r. największe straty odnotowali chadecy. CDU z wynikiem 24,1 proc. straciło w stosunku do wyborów parlamentarnych roku 2017 aż 8,9 punktu procentowego. Największymi wygranymi tych wyborów byli Zieloni (2021: 14,8 proc., 2017: 8,9 proc.) i socjaldemokraci (2021: 25,7 proc., 2017: 20,5 proc.). FDP zyskała 0,7 proc. (2021: 11,5 proc., 2017: 10,7 proc.), straciły zaś partie: AfD (2021: 10,3 proc., 2017: 12,6 proc.) i Linke (2021: 4,9 proc., 2017: 9,2 proc.). Źródło: Statista, 02.12.2021

³ Konrad Adenauer: „Dla nas demokracja jest światopoglądem”. Przemówienia i rozmowy 1946–1967 autorstwa Felixa Beckera. Köln-Weimar-Wien 1998, s. 1–9.

⁴ Helmut Kohl – Dokumentenübersicht (helmut-kohl-kas.de), 05.12.2021.

⁵ Schuldenkrise: Von der Leyen fordert die Vereinigten Staaten von Europa – DER SPIEGEL, 05.12.2021.

⁶ Germany finally has a government ready to lead Europe – POLITICO, 05.12.2021.

⁷ Aktuelles – JEF Deutschland, 05.12.2021.

⁸ Powrót do dyskusji o nowej konstytucji dla Europy obserwuje się w Niemczech co najmniej od 2018 r. W roku 2019 na łamach magazynu „Streitkultur”: Streitkultur_magazin_2019.pdf (streitkultur-magazin.de), ukazał się artykuł deputowanego do PE Bernd Langego (należącego do Alliance of Socialists and Democrats in the European Parliament) pt. „Europäische Identität”, gdzie autor rozważa możliwość wykształcenia się w UE wspólnej europejskiej tożsamości i równoległe z tym procesem – powrotu do koncepcji unijnej konstytucji.

⁹ Głos w sprawie znaczenia Konferencji: prof. dr hab. Jan Barcz, „Konferencja w sprawie przyszłości Europy a reformy ustrojowe Unii Europejskiej”, Europejski Przegląd Sądowy, wrzesień 2021, a6f05423882b41f892476deb9c4a13e4 (wolterskluwer.com), 05.12.2021.

¹⁰ Jednomysłność – Consilium (europa.eu), 05.12.2021.

¹¹ FDP_Programm_Bundestagswahl2021_1.pdf, S.48, 05.12.2021.

¹² Program wyborczy – BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (gruene.de), s. 212, II, 05.12.2021.

¹³ Programm (spd.de), s. 58, IV, 05.12.2021.

¹⁴ Przyjmując perspektywę czteroletniej kadencji nowego rządu koalicyjnego.

¹⁵ Trybunał Konstytucyjny: Planowanie rodziny, ochrona płodu ludzkiego i warunki dopuszczalności przerywania ciąży (trybunal.gov.pl), 03.12.2021.

- 16 Przy czym jest to pewne uproszczenie wynikające z cezury Ostpolitik kanclerza Willego Brandta i Egona Bahra. Kanclerz Konrad Adenauer, poza wysiłkami na rzecz wciągnięcia Niemiec Zachodnich w orbitę amerykańsko-francuską i szeroko pojętego Zachodu, mocno angażował się w zbudowanie podwalin przyszłej polityki wschodniej Niemiec. Mimo nieskrywanej niechęci Adenauer zdecydował się na nawiązanie stosunków dyplomatycznych z Sowietami w 1955 r. Adenauer przyjął zaproszenie Kremla i złożył wizytę w Moskwie, gdzie wynegocjował powrót do kraju przetrzymywanych po II wojnie światowej w Sowietach 9626 żołnierzy Wehrmachtu i Waffen SS. Po śmierci Adenauera w 1967 r. Niemcy, wspominając jego zasługi, na pierwszym miejscu postawią później sprowadzenie do ojczyzny dziesięciu tysięcy jeńców wojennych.
- W Berlinie wschodnim oburzano się, że Moskwa nie uzależniła rozmów z Adenauerem od uznania przez niego NRD. Kanclerz miał swoje zdanie na temat relacji ze wschodnim „bratem” i nie zamierzał udawać, że go toleruje. Po moskiewskiej wizycie RFN przyjęła doktrynę Hallsteina, według której to Niemcy Zachodnie miały wyłączne prawo do reprezentowania obu państw niemieckich za granicą. Elementem doktryny był zapis o nieutrzymywaniu stosunków dyplomatycznych z państwami pielęgnującymi je z NRD. Wyjątek uczyniono dla relacji z ZSRS. Doktryna Hallsteina obowiązywała jeszcze przez kolejne 15 lat, RFN zrezygnowała z niej dopiero z nastaniem Ostpolitik. [ODH]
- 17 Mam tu głównie na myśli rekomendacje dla nowego rządu niemieckiego autorstwa André Härtela, eksperta think tanku Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) w Berlinie, zawartych w analizie pt. „Russischer Truppenaufmarsch an der ukrainischen Grenze: Eine Invasion ist möglich”, gdzie autor zastanawia się, czy rząd nie powinien wykorzystać argumentu Nord Stream 2 w celu powstrzymania potencjalnej inwazji Federacji Rosyjskiej na wschodnią Ukrainę. Härtel zwraca uwagę, że Zachód powinien przygotować sankcje wymierzone w Mińsk i Moskwę z uwzględnieniem ewentualnego niedopuszczenia do użytku spornego gazociągu, ale też rozważyć swoją obecność na Morzu Czarnym w celu odciążenia południowej flanki Ukrainy, a istniejące już wzajemne wsparcie militarne poszerzyć o efektywny program szkoleniowy i doradczy.
- Russischer Truppenaufmarsch an der ukrainischen Grenze: Eine Invasion ist möglich - Stiftung Wissenschaft und Politik (swp-berlin.org), 05.12.2021.
- 18 Koalitionsvertrag 2021 – 2025 (spd.de), s. 130–157, 05.12.2021.
- 20 FDP_Programm_Bundestagswahl2021_1.pdf, s. 49–50, 05.12.2021.
- 21 Argument ten nie jest autorskim pomysłem Zielonych, sprawę wielokrotnie podnosiła wcześniej eurodeputowana i członek SPD Katarina Barley. 17 lipca 2020 r. w rozmowie z telewizją dziennika „Welt” Barley mówiła m.in. o tym, że nie wolno przekazywać pieniędzy europejskich podatników państwom, które łamią praworządność, i zapewniła, że jako wiceszefowa PE nie zgłasza za ramami budżetowymi 2021–2027 i Programem Odbudowy, jeżeli nie zostaną one powiązane z kwestią obrony praworządności.
- 22 W Programie niemieckiej prezydencji w Radzie UE (1 lipca 2020 r. – 31 grudnia 2020 r.) w punkcie V zatytułowanym „Europa bezpieczeństwa i wspólnych wartości” znalazł się taki m.in. zapis:
- (...) Podstawową przesłanką dla ochrony pozostałych wartości jest przy tym praworządność. Jest ona niezbędna dla funkcjonowania UE. Dlatego podczas prezydencji zamierzamy angażować się w szerokim zakresie na rzecz wzmocnienia podstawowych wartości, a w szczególności na rzecz wspólnego, opartego na współdziałaniu i konstruktywnego traktowania tematu praworządności. Na podstawie pierwszego rocznego sprawozdania Komisji na temat sytuacji w dziedzinie praworządności w każdym z państw członkowskich chcemy z udziałem wszystkich państw prowadzić w Radzie równoprawny dialog polityczny na temat państwa prawa, na który złożą się dwie debaty: doroczna debata nad całością sprawozdania i jego aspektami horyzontalnymi oraz debata półroczna, umożliwiająca sukcesywne omówienie wszystkich państw członkowskich na temat pierwszych rozdziałów sprawozdania poświęconych poszczególnym krajom. Naszym celem jest doprowadzenie do lepszego zrozumienia sytuacji w każdym z państw członkowskich, wczesne rozpoznawanie zagrożeń i umożliwienie propozycji wzajemnego wsparcia. Ten dialog może stanowić jedynie uzupełnienie innych mechanizmów. Przestrzeganie standardów praworządności w Unii i w jej państwach członkowskich jest też podstawowym warunkiem prawidłowego wykorzystania środków budżetowych UE. W związku z tym wspieramy propozycję Komisji w sprawie powiązania środków budżetowych UE z przestrzeganiem standardów w zakresie praworządności w państwach członkowskich. Ponadto jesteśmy przekonani, że wszędzie tam, gdzie w państwach członkowskich występują uchybienia w zakresie praworządności, trzeba zdecydowanie wykorzystywać mechanizmy przewidziane w traktatach europejskich. Dotyczy to zarówno procedur z art. 7 TUE, jak też postępowań przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej. (...). Źródło: Program – UE 2020 – DE, 02.12.2021
- 23 Biało-czerwone troski Bundestagu | Niezależna Gazeta Polska – NOWE PAŃSTWO (panstwo.net), 02.12.2021.
- 24 Dokument nr 19/7423, zatytułowany: „Dla europejskiej inicjatywy podstawowych wartości”. Druki 19/7423 (bundestag.de), 02.12.2021.
- 25 Pomysł z powiązaniem wypłat środków unijnych z budżetu na lata 2021–2027 z przestrzeganiem praworządności został zapisany na s. 4, III.6.
- 26 Dokument nr 19/7436, Druki 19/7436 (bundestag.de), 02.12.2021.
- 27 Również: Biało-czerwone troski Bundestagu | Niezależna Gazeta Polska - NOWE PAŃSTWO (panstwo.net)
- 28 Dokument nr 19/22633, Źródło: Druki 19/22633 (bundestag.de), 02.12.2021.
- 29 Grünen-Politikerin Brantner: Kuschelkurs mit Orbán und Co. endlich beenden – STIMME.de
- Z wywiadu opublikowanego 2.12.2021 r. na stronie Heilbronner Stimme wynika m.in., że Franziska Brantner została wyznaczona przez partię Zielonych do sformułowania rozdziału umowy koalicyjnej dotyczącego polityki europejskiej nowego rządu federalnego. Brantner jest od lat partyjnym ekspertem Zielonych ds. polityki zagranicznej. Od 8.12.2021 r. pełni funkcję parlamentarnego sekretarza stanu w Federalnym Ministerstwie Gospodarki i Ochrony Klimatu. Ponadto należy do Europa – Union Deutschland e.V, niemieckiego oddziału Unii Europejskich Federalistów (UEF).
- 30 6 lipca 2020 r., czyli w szóstym dniu niemieckiej prezydencji w Radzie UE, do Bundestagu zgłosiła się ponownie FDP z zapytaniem o kształt bieżących stosunków niemiecko-polskich (dokument nr 19/20870). W swoim zapytaniu liberałowie potwierdzają, że Polskę i Niemcy łączą mocne relacje gospodarcze, ale że nie brakuje również tematów, które dzielą oba państwa (Nord Stream 2, podejście do NATO, reparacje za II wojnę światową, kwestia praworządności, klimat, migracja). Autorzy wniosku twierdzili, powołując się na artykuł ekspertów „Stiftung Wissenschaft und Politik”, że „Prawo i Sprawiedliwość chce wyciszyć wpływy Niemiec w Europie”. We wniosku padły pytania do rządu federalnego o „strategię Niemiec na kontakty z Polską”, o to, jak rząd ocenia stan polskiego wymiaru sprawiedliwości, co robi w celu wspierania niezależnych mediów w Polsce i jakimi metodami „stara się rozwiązać obawy Polaków co do budowy Nord Stream 2”, jakie środki stosuje (rząd federalny), by wspierać w Polsce walkę z korupcją etc. W podobnym tonie utrzymano zapytanie frakcji Die Linke do rządu federalnego z 26.10.2020 r. dotyczące „Praworządności w UE” (19/2364819). Większość treści odnosi się do sytuacji w Polsce i na Węgrzech. Pojawia się tam poza tym żądanie zastosowania jeszcze mocniejszych form nacisku na Budapeszt i Warszawę. W dokumencie posłowie Linke pytali ponadto, „dlaczego do tej pory nikt nie wyrzucił partii Orbána z Europejskiej Partii Ludowej” i „dlaczego siły europejskie dopuściły do wyboru Ursuli von der Leyen na szefową KE głosami nacjonalistów”. Poza tym Linke żądało powiązania wypłat środków unijnych z praworządnością i pochyliło się nad losem środowiska LGBT w Polsce. 17.11.2020 r. do Bundestagu wpłynął kolejny wniosek, tym razem FDP. Liberałowie wzywali w nim do interwencji w sprawie wyroku polskiego Trybunału Konstytucyjnego w kwestii aborcji (niniejszy fragment pochodzi z omówienia, które ukazało się w ub.r. na łamach „Gazety Polskiej Codziennie”).
- 31 Mam na myśli ostateczne ustalenia szczytu UE z 10 grudnia 2020 r. ws. budżetu UE na lata 2021–2027, Funduszu Odbudowy i dołączonego do pakietu budżetowego mechanizmu praworządności. Sprzeciwiające się rozporządzeniu wprowadzającemu mechanizm warunkowości Polska i Węgry w zamian za pewne ograniczenia w możliwości wdrażania tzw. mechanizmu praworządności zrezygnowały z zastosowania weta w tej sprawie, a decyzja szczytu została ogłoszona jako sukces wszystkich stron. Dzięki konkluzjom zapisanym na szczycie, które uściślały warunki ewentualnego stosowania mechanizmu praworządności względem państw członkowskich, Polska i Węgry miały być chronione przed ryzykiem arbitralnych nadużyć mechanizmu praworządności. A jak ten kompromis się sprawdził, już wiemy.

- ³² Ciekawy i symptomatyczny głos w debacie: analiza eksperta SWP Raphaela Bossonga z 3 grudnia 2021 r. Źródło: Der ungelöste Streit um die Rechtsstaatlichkeit in der EU – Stiftung Wissenschaft und Politik (swp-berlin.org). Autor pisze wprost: Solidarność okazywana aktualnie Polsce w związku z obecnym kryzysem na granicy polsko-białoruskiej nie zmienia nic w kwestii zasadniczego konfliktu o praworządność. W ostatnich miesiącach Polska otwarcie kwestionowała zasady prawne Unii. Nie należy oczekiwać, że obecny polski rząd podejmie skuteczne działania na rzecz przywrócenia niezależności sądownictwa. Jeśli tak się stanie, UE będzie musiała znacznie ograniczyć swoje transfery finansowe zarówno do Polski, jak i na Węgry. Horyzontalne stosowanie prawa UE spotka się również z rosnącymi zastrzeżeniami wobec Polski. Aby jednak chronić Wspólnotę Europejską, należy oswoić się z tymi napiętymi relacjami z Polską. Nowy niemiecki rząd w umowie koalicyjnej postawił sobie za cel priorytetowe traktowanie obrony praworządności i powinien się trzymać tego kursu.
- ³³ PiS powoła Instytut Strat Wojennych. Placówka ma zająć się m.in. reparacjami – Wiadomości – polskieradio24.pl, 05.12.2021.



NIEDOBORY KADRY MEDYCZNEJ – WYZWANIE DLA POLSKI

SPIS treści

1. WSTĘP	42	6. MIGRACJA	52
2. MEDYCY W POLSCE	42	6.1. WPROWADZENIE	52
3. STRUKTURA WIEKU	43	6.2. EMIGRACJA LEKARZY	53
3.1. LEKARZE I PIEŁĘGNIARKI	43	6.3. POLSCY LEKARZE ZA GRANICĄ	55
3.2. LEKARZE SPECJALIŚCI	45	6.4. EMIGRACJA PIEŁĘGNIAREK I POŁOŻNYCH	56
3.3. INNE ZAWODY MEDYCZNE	46	6.5. POLSKIE PIEŁĘGNIARKI ZA GRANICĄ	58
4. ABSOLWENCI KIERUNKÓW MEDYCZNYCH	48	6.6. PRZYCZYNY EMIGRACJI	60
5. PROBLEM DOSTĘPNOŚCI	49	6.7. IMIGRACJA	61
		7. POLSKI ŁAD W OCHRONIE ZDROWIA	65
		8. PODSUMOWANIE – WNIOSKI I REKOMENDACJE	66

1. WSTĘP

Jednym z największych problemów i wyzwań systemu ochrony zdrowia w Polsce jest brak dostępności wystarczającej ilości kadr medycznych. Stan ten, utrzymujący się od wielu lat, spowodowany jest kilkoma kluczowymi czynnikami: demografią i starzeniem się całych grup zawodowych, migracją profesjonalistów do innych krajów (głównie Unii Europejskiej) oraz wciąż niewystarczającą liczbą absolwentów kierunków medycznych, a także w pewnym stopniu odchodzeniem tychże od pracy w wyuczonym zawodzie. Sprawia to trudności we wprowadzaniu innych reform kluczowych dla polskiego systemu – chociażby zniesienie limitów przyjęć

do specjalistów ostatecznie spotka się z barierą w postaci ograniczonej realnej liczby pacjentów, jaką są w stanie przyjmując aktualnie pracujący lekarze. Analizując strukturę wieku personelu medycznego, należy stwierdzić, że przesilenie konsekwencji tego problemu nadejdzie dopiero w przyszłości. Pozytywne skutki działań rządu w tym zakresie również mogą zacząć być odczuwalne dopiero za co najmniej kilka lat. W niniejszym raporcie przyjrzymy się bliżej sytuacji polskich kadr medycznych (skupiając się na zawodach lekarza oraz pielęgniarki), zjawisku migracji oraz spróbujemy ocenić dalszą perspektywę i zaproponować możliwe rozwiązania.

2. MEDYCY W POLSCE

Według rejestrów Naczelnej Izby Lekarskiej (stan na dzień 30.09.2021 r.) w Polsce zarejestrowanych jest 156 453 lekarzy, z czego 145 660 (93,1%) aktywnie wykonuje swój zawód [1]. Naczelna Izba Pielęgniarek i Położnych podaje natomiast, że pod koniec ubiegłego roku (stan na dzień 31.12.2020 r.) w samorządzie zawodowym zarejestrowanych było 303 211 osób z wykształceniem pielęgniarskim, natomiast jedynie 231 612 (76,39%) wybierało zatrudnienie

w profesji zgodnej z odebraną edukacją [2].

Oprócz tego uprawnienia wykonywania zawodu położnej posiadają w Polsce 39 792 osoby, diagnosty laboratoryjnego – 16 653, a fizjoterapeuty – 71 471 [2] [3] [4]. Ratownicy medyczni nie posiadają własnego samorządu zawodowego, jednak według Głównego Urzędu Statystycznego w Państwowym Systemie Ratownictwa Medycznego pracowało ich blisko 11 tysięcy (stan na 31.12.2020 r.) [5].

145 660

Liczba lekarzy
aktywnie wykonujących zawód

231 612

Liczba pielęgniarek
aktywnie wykonujących zawód

W sektorze zdefiniowanym przez GUS jako „opieka zdrowotna i pomoc społeczna” tylko w 2020 roku odnotowano wzrost zatrudnienia z 979 do 1053 tysięcy osób [6]. Podobnie jak w całej Europie, sektor ten przyciąga do siebie coraz więcej nowych pracowników od wielu lat. W okresie 2009–2017 średni wzrost zatrudnienia w sektorze zdrowia był blisko trzykrotnie większy niż we wszystkich pozostałych sektorach [7]. ●

3. STRUKTURA WIEKU

3.1. LEKARZE I PIEŁĘGNIARKI

Nadchodzący kryzys związany jest w dużej mierze z demografią sektora medycznego. Pomimo faktu, iż sumarycznie w Polsce z roku na rok minimalnie przybywa osób posiadających prawa wykonywania zawodów medycznych, stale rośnie zagrożenie ich dostępności ze względu na rosnącą średnią wieku lekarzy i pielęgniarek.

Problem braku zastępowalności pokoleń widać zwłaszcza w tej drugiej grupie zawodowej, gdzie spośród 299 tysięcy uprawnionych do wykonywania tej pracy w 2019 roku, niemal 81% przekroczyło 45. rok życia, a prawie 45% już 55. rok życia [8].

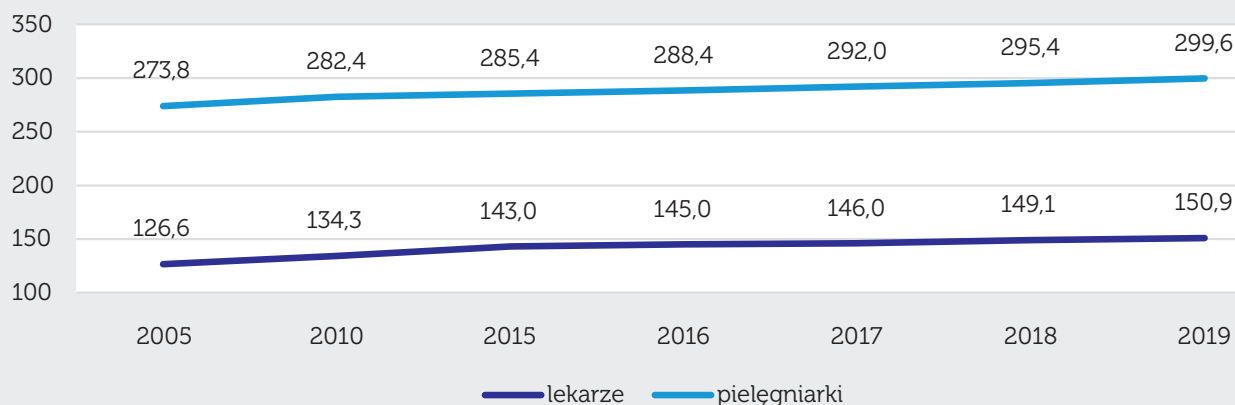
Zarówno w przypadku lekarzy, jak i pielęgniarek, obserwujemy szybkie starzenie się tych społeczności. Udział grupy reprezentantów tych zawodów przekraczających 65. rok życia zwiększa się z największą dynamiką spośród wszystkich wyodrębnionych grup wiekowych.

Rosnący liniowo w czasie średni wiek polskiej pielęgniarki stał się na tyle zauważalnym problemem, iż Naczelna



WYKRES 1

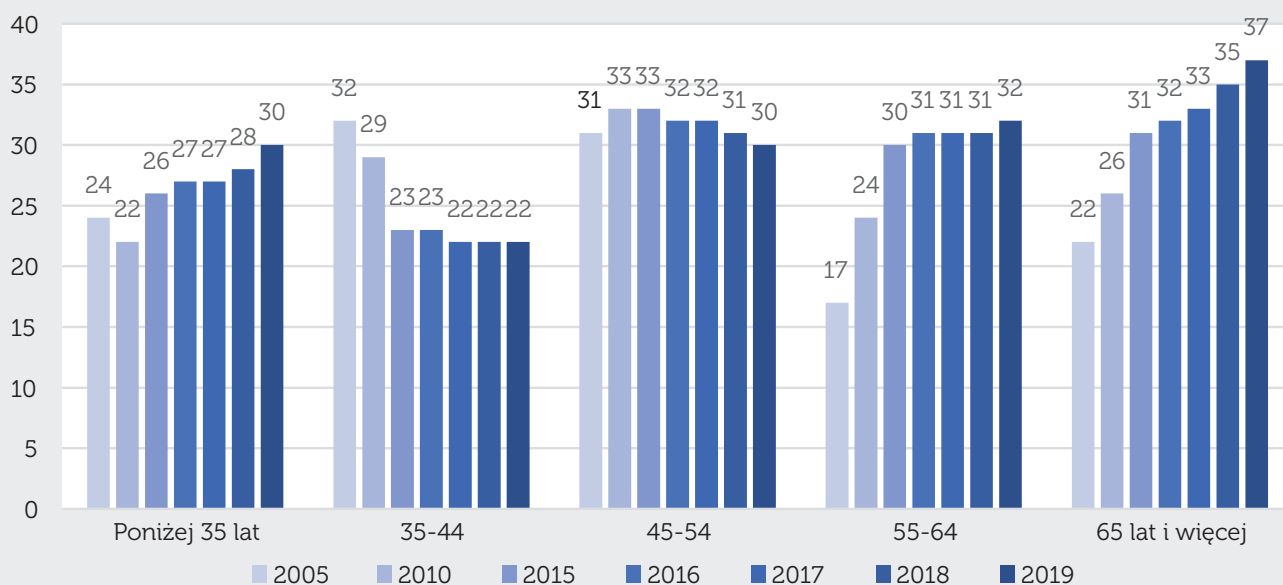
Osoby uprawnione do wykonywania zawodów lekarza i pielęgniarki (w tys. osób)



Źródło: Zdrowie i ochrona zdrowia w 2019 roku, Główny Urząd Statystyczny, 2020 r.

WYKRES 2

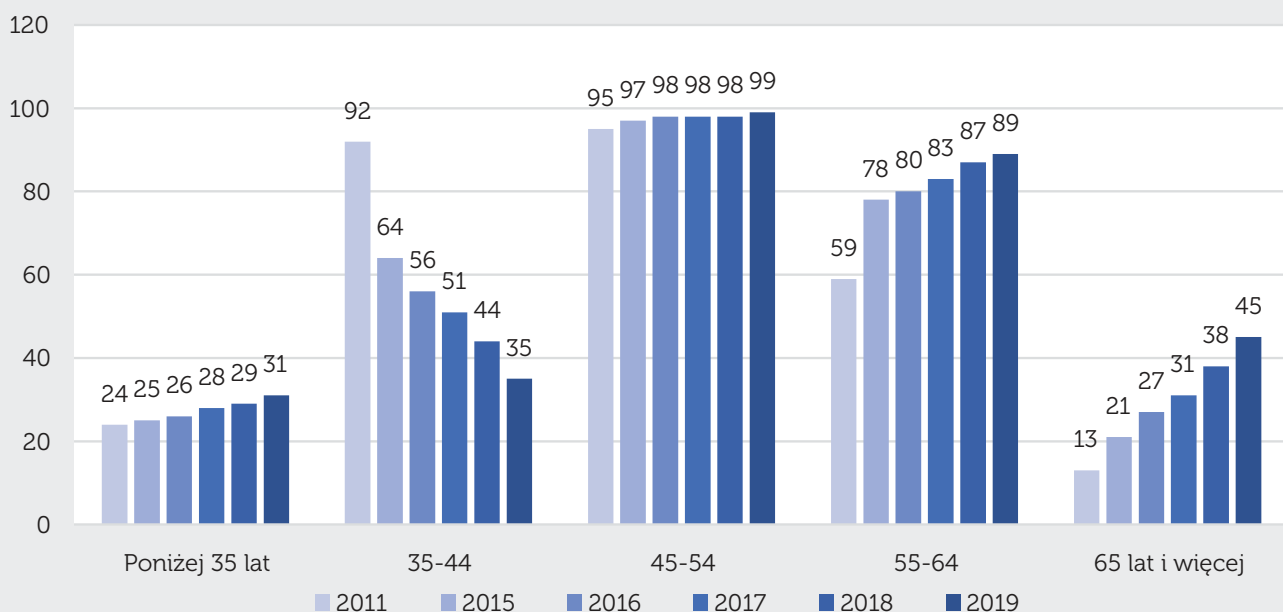
Lekarze uprawnieni do wykonywania zawodu według wieku (w tys. osób)



Źródło: Zdrowie i ochrona zdrowia w 2019 roku, Główny Urząd Statystyczny, 2020 r.

WYKRES 3

Pielęgniarki uprawnione do wykonywania zawodu według wieku (w tys. osób)



Źródło: Zdrowie i ochrona zdrowia w 2019 roku, Główny Urząd Statystyczny, 2020 r.

Izba Pielęgniarek i Położnych zdecydowała się publikować regularną statystykę na swojej stronie internetowej, aby nagłośnić tę sprawę w debacie publicznej. Jak pokazują udostępnione przez

pielęgniarski samorząd wykresy, zjawiska tego nie udaje się odwrócić czy chociażby zahamować od przeszło dwunastu lat. Podobna sytuacja ma miejsce również w przypadku położnych [2].

W 2010 roku średni wiek lekarza wynosił 49 lat, a w 2017 roku już 52 lata (specjalistów – 54). W 2010 roku ok. 10% lekarzy było w wieku emerytalnym, w 2016 – ok. 15%, a w 2017 – już 17%. ●

Najbardziej aktualne dane dotyczące struktury wiekowej lekarzy oraz pielęgniarek, stworzone na podstawie danych statystycznych obu samorządów zawodowych, zaprezentowano na wykresach 6 i 7.

3.2. LEKARZE SPECJALIŚCI

W odniesieniu do wszystkich lekarzy specjalistów liczba osób znajdujących się w przedziale wiekowym do 50 lat

stanowi jedynie 39%. Jednak pomiędzy poszczególnymi specjalnościami występują bardzo duże różnice. Wykres 8 (stan na 2015 rok) przedstawia 10 specjalności, w których specjalizację ma przynajmniej 1000 osób i w których liczba specjalizacji posiadanych przez lekarzy będących w wieku do 50 lat jest mniejsza lub równa 30% liczby wszystkich posiadanych specjalizacji w tej dziedzinie [9].

Szczególnie w tych specjalnościach zmniejszania się liczby specjalistów w ciągu najbliższych kilkunastu lat praktycznie nie da się już uniknąć. W przypadku mniej licznych specjalności ogólne szacunki są mniej miarodajne, ponieważ liczba specjalistów może

WYKRES 4

Średnia wieku pielęgniarek w Polsce



Źródło: Naczelna Izba Pielęgniarek i Położnych, <https://nipip.pl/>

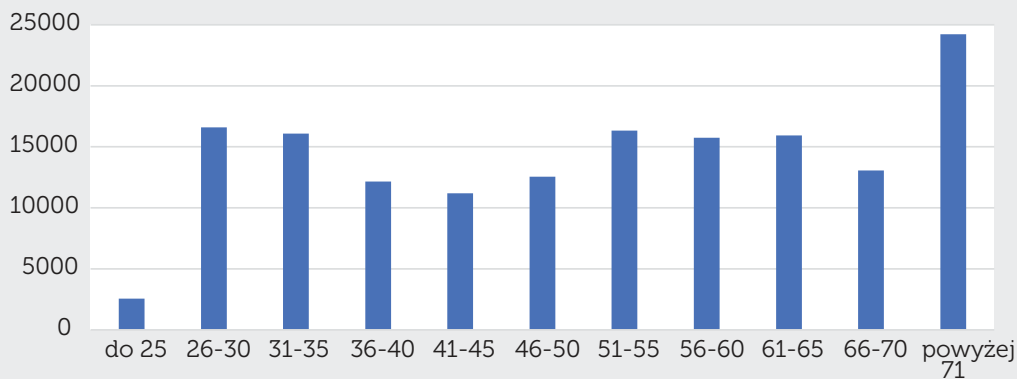
WYKRES 5

Średnia wieku położnych w Polsce

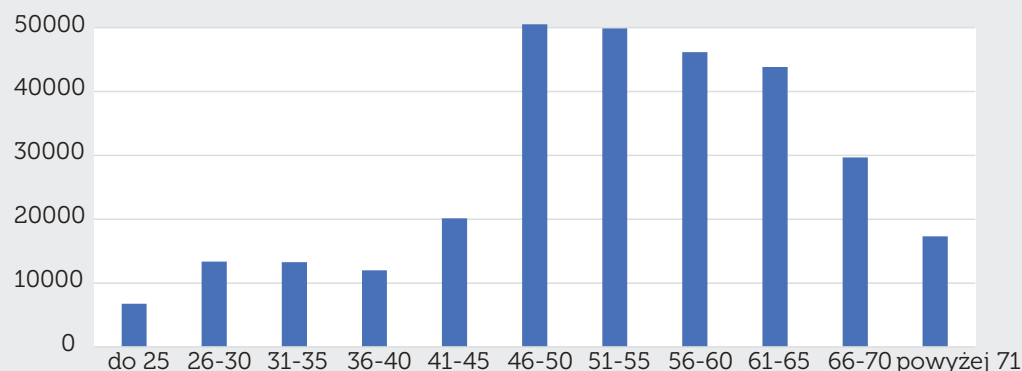


Źródło: Naczelna Izba Pielęgniarek i Położnych, <https://nipip.pl/>

WYKRES 6

Liczba lekarzy (uprawnionych do wykonywania zawodu) według wieku – stan na 30.09.2021 r.Źródło: Naczelna Izba Lekarska, Centralny Rejestr Lekarzy, <https://nil.org.pl/>

WYKRES 7

Liczba pielęgniarek (uprawnionych do wykonywania zawodu) według wieku – stan na 31.12.2020 r.Źródło: Naczelna Izba Pielęgniarek i Położnych, <https://nipip.pl/>

się w nich dynamicznie zmieniać. Na przykład wzrost zapotrzebowania na specjalistów może spowodować, że osoby posiadające poszukiwaną specjalizację zajmą się wyłącznie pracą w tej dziedzinie lub znacząco zwiększą poświęcony jej czas. Interpretacja danych dla każdej specjalności musi być więc indywidualna i brać pod uwagę specyfikę danej dziedziny [9]. Specjalności, które w latach 2016–2018 odnotowały największy spadek liczby lekarzy na populację, to periodontologia, transfuzjologia kliniczna, onkologia, audiologia i foniatria, medycyna pracy, diagnostyka laboratoryjna, radioterapia onkologiczna, rehabilitacja medyczna, neurochirurgia oraz ortopedia

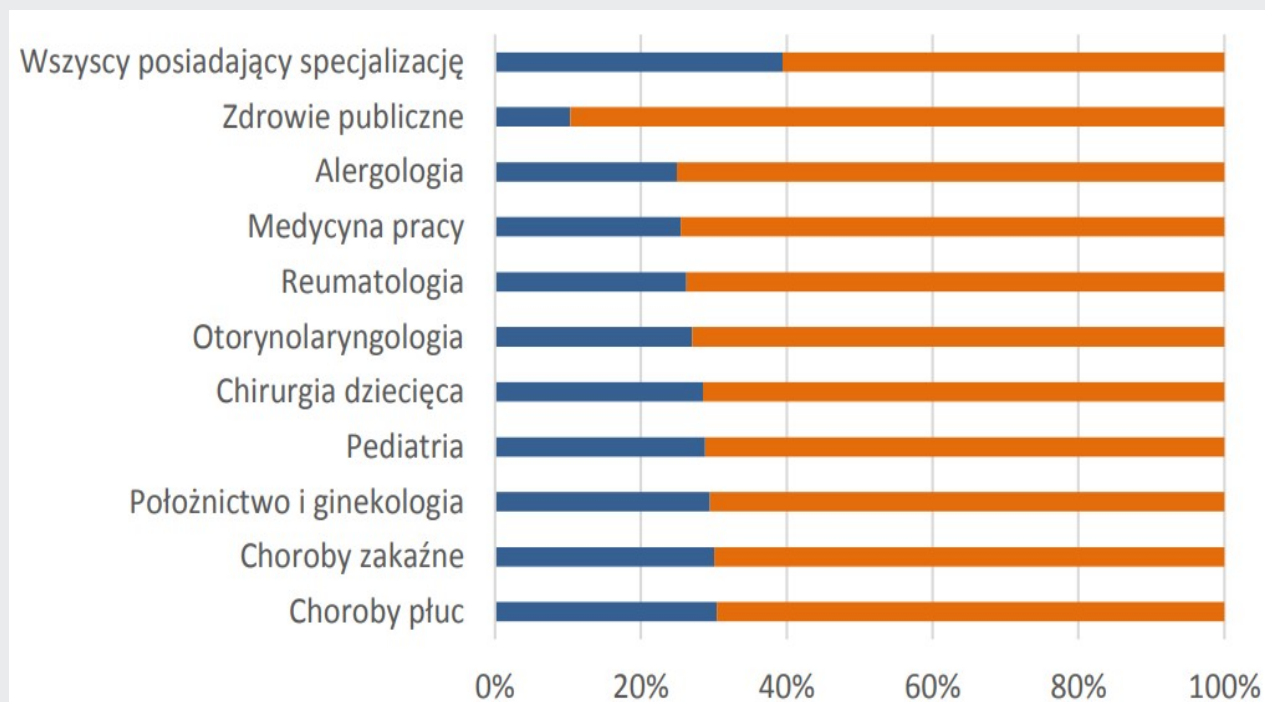
i traumatologia narządu ruchu. Co interesujące, liczba specjalistów spadła jednak tylko w 13 z 86 dziedzin medycyny [10].

3.3. INNE ZAWODY MEDYCZNE

Czynniki demograficzne nie oszczędzają także pozostałych zawodów medycznych. Pomiędzy 2010 a 2016 rokiem wzrósł średni wiek także pozostałych grup – farmaceutów z 40,8 do 41,8, diagnostów laboratoryjnych z 42,8 do 43. Relatywnie młodą grupą zawodową byli w 2016 roku fizjoterapeuci ze średnią wieku wynoszącą 37 lat (w tym przypadku brak jest danych historycznych) [10].

WYKRES 8

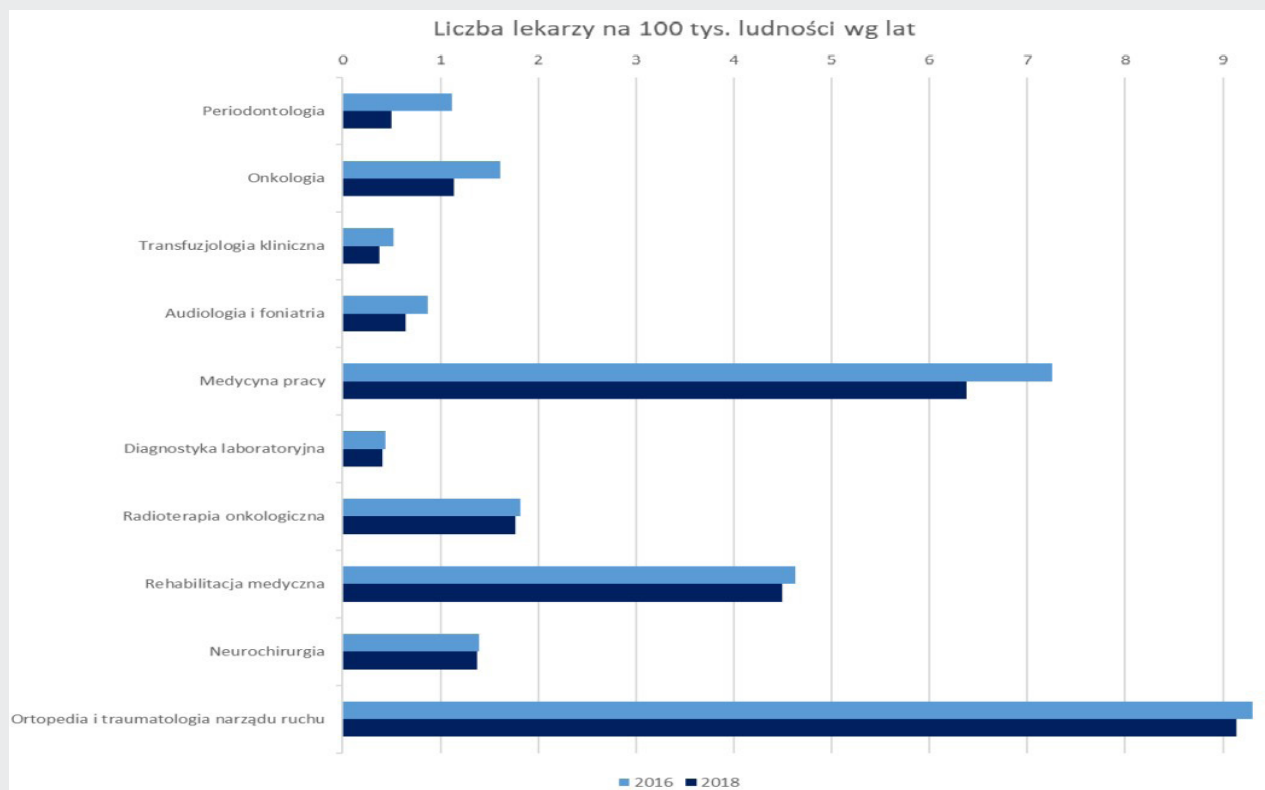
Odsetek lekarzy posiadających specjalizację i będących w wieku do 50 lat



Źródło: „Lekarze specjaliści i lekarze dentyści specjaliści 2015 – jest za mało, a będzie jeszcze mniej”. Romuald Krajewski (Naczelna Izba Lekarska), 2015 r.

WYKRES 9

Dziedziny z największym spadkiem liczby lekarzy na populację



Źródło: „Kadra medyczna z punktu widzenia płatnika – mity i fakty” Adam Niedzielski (Narodowy Fundusz Zdrowia), 2018 r.

4. ABSOLWENCI KIERUNKÓW MEDYCZNYCH

W Polsce sukcesywnie zwiększana jest ilość kształconych kadr medycznych, co w perspektywie kilkuletniej skutkuje większą liczbą absolwentów gotowych do wejścia na rynek pracy. Największą dynamikę zmian oraz olbrzymi wzrost liczby absolwentów, sięgający początków bieżącego stulecia, obserwuje się dla kierunku pielęgniarstwo. Tylko w roku 2019 został odnotowany jej wzrost o 4 punkty procentowe [8].

Wykres 10 warto jednak zestawić ze wzrostem liczby osób posiadających pielęgniarstwo prawo wykonywania zawodu (dane zaprezentowane we wcześniejszym rozdziale) i interpretować go w tym właśnie kontekście. Choć co roku liczba ta zwiększa się zaledwie o 3–4 tysiące osób, jest to blisko 2–3 razy mniej niż roczna liczba absolwentów.

W przypadku kierunku lekarskiego limit przyjęć dla poszczególnych uczelni (zarówno publicznych, jak i niepublicznych) określa Minister Zdrowia stosownym rozporządzeniem.

żadnych istotnych zmian aż do objęcia władzy przez rząd Zjednoczonej Prawicy (Prawa i Sprawiedliwości wraz z koalicjantami). Do roku 2015/2016 miała w tym obszarze miejsce olbrzymia stagnacja, a system kształcenia nie nadążał za potrzebami rynku zdrowia. ●

Rocznie zwiększano limity przyjęć zaledwie o 2–3%. Sytuacja ta odmieniła się dopiero w roku akademickim 2015/2016 – od tamtej pory średni roczny wzrost wynosi 7,4% [11].

Pomimo tego, że zwiększanie limitów przyjęć na kierunek lekarski należy ocenić jako działanie pożądane i zmierzające do rozwiązania problemu, a także lepszego zaspokojenia potrzeb

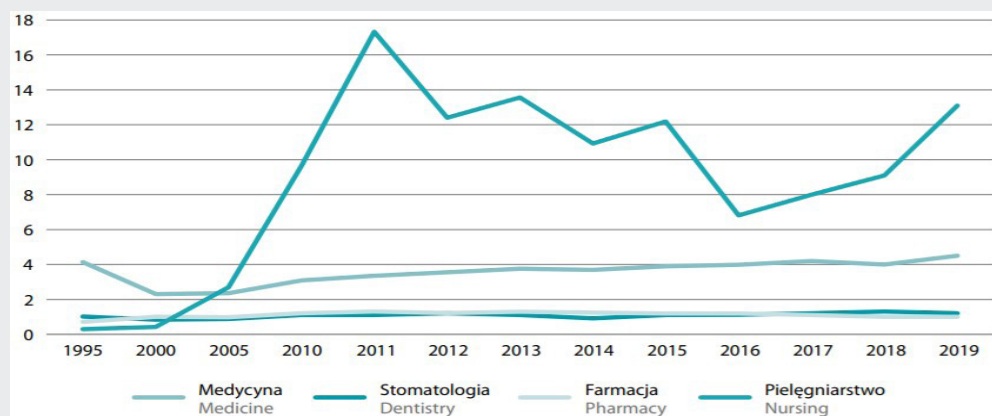
7,4 proc.

Średni roczny wzrost limitu miejsc na kierunku lekarskim za czasu rządów Zjednoczonej Prawicy

Od czasu jednorazowego, lecz ogromnego wzrostu w roku akademickim 2009/2010 – wynoszącego dodatkowo 41% miejsc – nie dało się zaobserwować

WYKRES 10

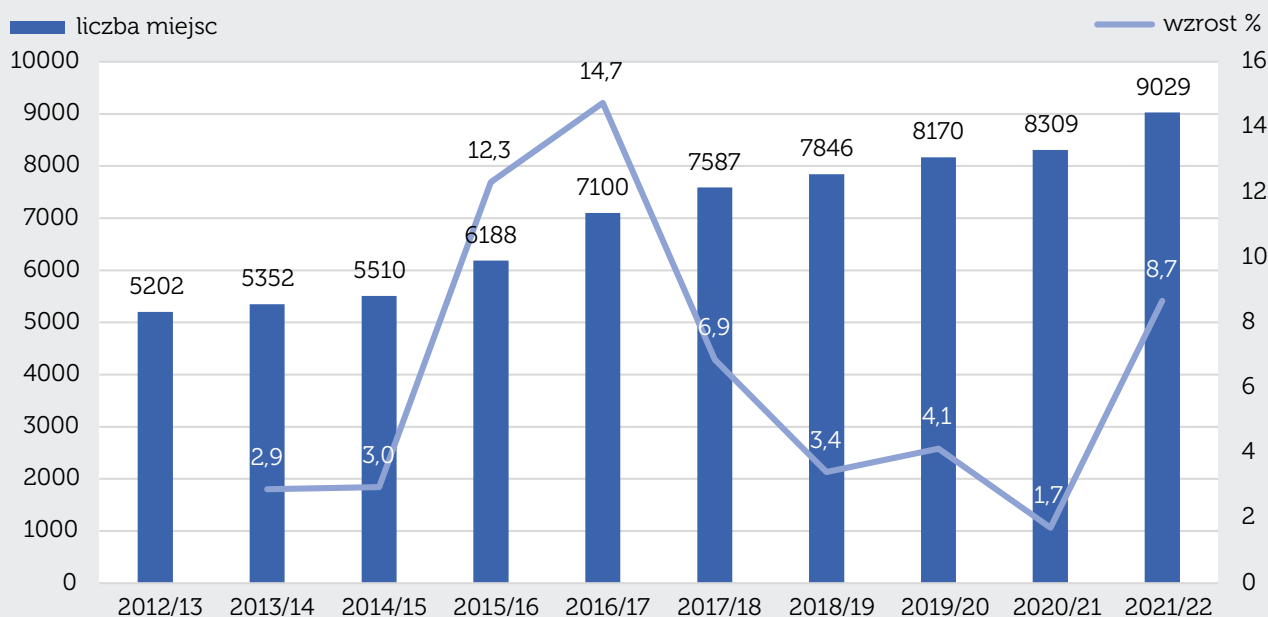
Absolwenci wybranych kierunków medycznych (w tys. osób) na uczelniach wyższych w Polsce



Źródło: Raport „Zdrowie i ochrona zdrowia w 2019 r.”, Główny Urząd Statystyczny (2020 r.)

WYKRES 11

Limit przyjęć na kierunek lekarski wg rozporządzeń Ministra Zdrowia wraz ze zmianą (proc.)



Źródło: Rozporządzenia Ministra Zdrowia ws. limitów przyjęć na kierunek lekarski i lekarsko-dentystyczny w latach 2012-2021

pacjentów, należy pamiętać, iż wzrost w danym roku akademickim przyniesie zauważalne efekty za blisko dekadę z uwagi na czas kształcenia lekarza, a zwłaszcza lekarza specjalisty. ●

Studia na kierunku lekarskim trwają 6 lat, natomiast szkolenie specjalizacyjne to najczęściej kolejne 5–6. Znacznym

ograniczeniem efektywności tego rodzaju decyzji są czynniki, które wpływają na dalszy los absolwenta po studiach – mowa jest przede wszystkim o zjawisku migracji zarobkowej i odchodzeniu od zawodu, co spowodowane jest oferowanymi warunkami zatrudnienia oraz ogólną kondycją systemu ochrony zdrowia.

5. PROBLEM DOSTĘPNOŚCI

Rzeczpospolita Polska pozostaje krajem o najniższym współczynniku praktykujących lekarzy oraz jednym z najniższych współczynników dostępności praktykujących pielęgniarek w przeliczeniu na liczbę mieszkańców w całej Unii Europejskiej. Chociaż mniejszą liczbą pielęgniarek dysponują Łotwa, Bułgaria i Grecja, uzasadnione jest stwierdzenie, że ogółem to nasz kraj znajduje się w najgorszej sytuacji pod tym względem spośród wszystkich państw należących do Wspólnoty.

W Polsce na każdy 1000 mieszkańców przypada zaledwie 2,4 lekarza oraz 5,1 pielęgniarki. Sytuacja ta niewiele się zmieniła, nawet licząc od początku lat dwutysięcznych. Struktura wieku lekarzy pogłębia obawy o ich przyszłą podaż,

2,4

To liczba lekarzy przypadających na każdy 1000 Polaków

5,14

Liczba pielęgniarek przypadających na każdy 1000 Polaków

ponieważ około jednej czwartej praktykujących lekarzy już przekroczyło wiek emerytalny – a w przypadku niektórych kluczowych specjalności, takich jak chirurgia ogólna, udział ten wynosi prawie 40% [12] [13].

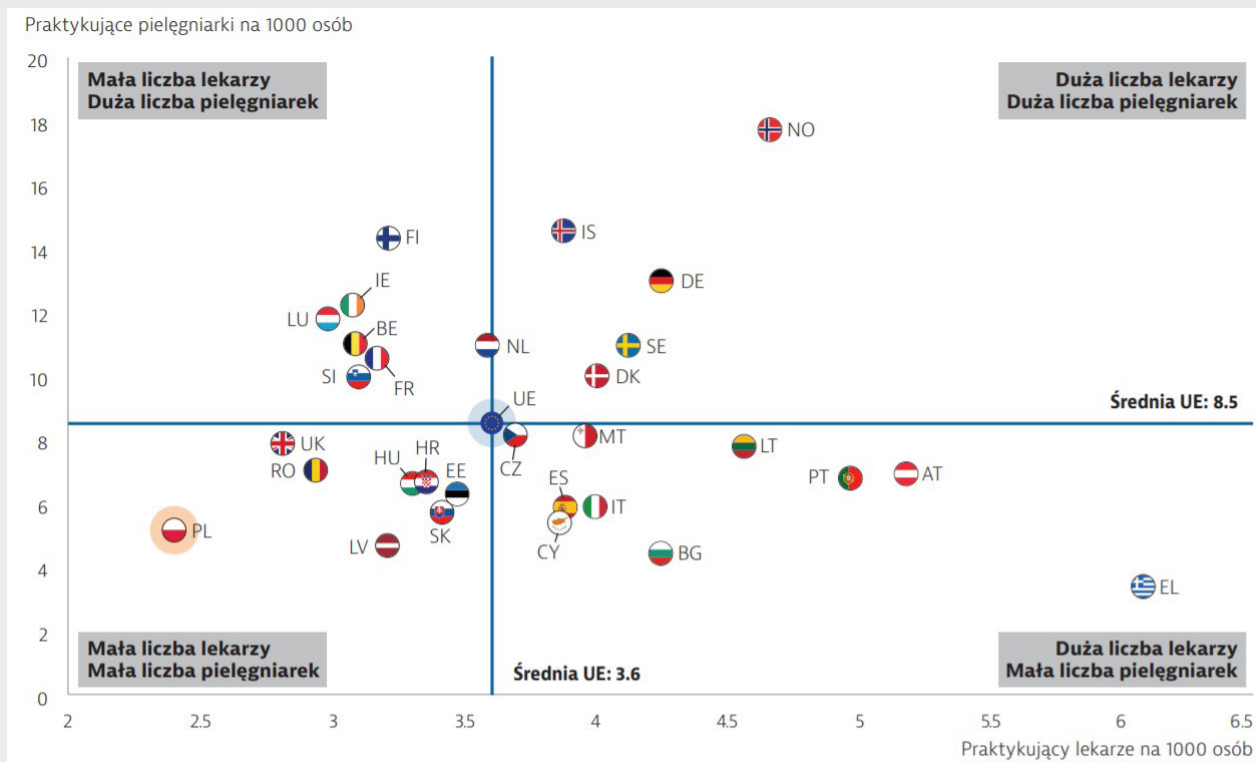
Co więcej, medycyna rodzinna nie jest popularną specjalizacją w Polsce, a liczba lekarzy POZ jako odsetek wszystkich lekarzy jest drugą najniższą w Unii Europejskiej. Ich udział to zaledwie 9%,

podczas gdy w UE średni poziom jest ponad 2,5 razy wyższy – i wynosi 23%. Stawiając czoła tym niedoborom, polskie prawo pozwala internistom i pediatrom na pracę w placówkach POZ [12]. ●

Do negatywnych skutków tego stanu rzeczy należy brak dostępności usług opieki zdrowotnej dla Polaków, wydłużające się kolejki i pogłębianie pozostałych, już istniejących problemów – przeciążony personel medyczny jest bardziej skłonny do migracji, przebranżowienia się czy strajków. Perspektywa konieczności pracy ponad normę i bardzo często własne siły zniechęca także nowe osoby do zdobycia wykształcenia i podjęcia pracy w sektorze ochrony zdrowia.

WYKRES 12

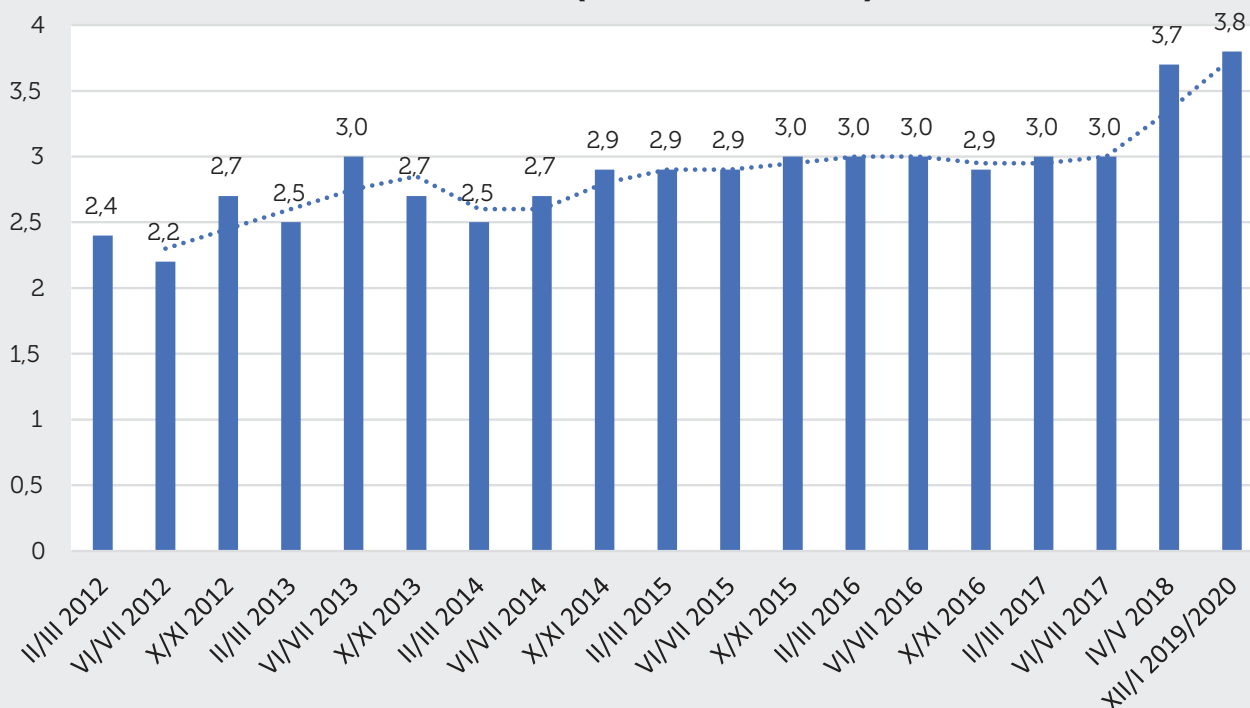
Liczba praktykujących lekarzy i pielęgniarek w Polsce



Uwaga: w przypadku Portugalii i Grecji dane odnoszą się do wszystkich lekarzy posiadających prawo wykonywania zawodu, czego skutkiem jest znaczne przeszacowanie liczby praktykujących lekarzy (np. o ok. 30% w przypadku Portugalii). W przypadku Austrii i Grecji liczba pielęgniarek jest niedoszacowana, gdyż obejmuje wyłącznie pielęgniarki pracujące w szpitalach.

Źródło: Raport „Polska: Profil systemu ochrony zdrowia 2019, State of Health in the EU” OECD/European Observatory on Health Systems and Policies, 2019 r.

WYKRES 13

Zmiana przeciętnego czasu oczekiwania na gwarantowane świadczenia zdrowotne w Polsce (wartości w mies.)

Źródło: „BAROMETR WHC – Raport na temat zmian w dostępności do gwarantowanych świadczeń zdrowotnych w Polsce”, MAHTA Sp. z o.o. na zlecenie Fundacji Watch Health Care, 2019 r.

Według publikacji „BAROMETR WHC – Raport na temat zmian w dostępności do gwarantowanych świadczeń zdrowotnych w Polsce” z 2019 roku, przygotowanej przez firmę MAHTA Sp. z o.o. na zlecenie Fundacji Watch Health Care, czas oczekiwania na usługi medyczne finansowane ze środków publicznych systematycznie się wydłuża [14]. Można przypuszczać, iż sytuacja w wyniku trwającej w 2020 i 2021 roku pandemii COVID-19 ulegnie dalszemu pogorszeniu ze względu na długie okresy braku dostępu do świadczeń związane z zagrożeniem epidemicznym.

Według stanu na przełomie 2018 i 2019 roku, Polacy najdłużej oczekują na porady lekarzy endokrynologów (średnio 11,6 miesiąca), świadczenia z dziedziny ortopedii i traumatologii narządu ruchu (10,9), a także udzielane przez publiczny system stomatologii (8,2). Powyżej średniej znajdują się także kardiologia dziecięca, neurochirurgia, reuma-

tologia, chirurgia plastyczna, angiologia, immunologia, chirurgia naczyniowa, otolaryngologia dziecięca, rehabilitacja, gastroenterologia, geriatryka, chirurgia szczękowo-twarzowa i nefrologia. Średni czas oczekiwania (3,8 miesiąca) dotyczył dwóch dziedzin – urologii dziecięcej i okulistyki.

Poniżej wartości przeciętnej znajduje się jednak więcej dziedzin. Krócej poczekają pacjenci potrzebujący usług z zakresu neurologii dziecięcej, pediatrii, chorób wewnętrznych, otolaryngologii, neurologii, medycyny paliatywnej, urologii, radiologii i diagnostyki obrazowej, psychiatrii, diabetologii, onkologii, chirurgii ogólnej, hematologii i hematologii, kardiologii, chirurgii dziecięcej, kardiologii, położnictwa i ginekologii, dermatologii z wenerologią, ginekologii onkologicznej, chirurgii onkologicznej, natomiast do liderów zestawienia należą neonatologia (zaledwie 0,8 miesiąca oczekiwania), choroby płuc (0,5) oraz radioterapia onkologiczna (0,4).

6. MIGRACJA

6.1. WPROWADZENIE

Migracja personelu medycznego z Polski nasiliła się po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku. Europejskie prawo zagwarantowało nowe możliwości kariery dla polskich profesjonalistów z dziedziny ochrony zdrowia oraz otworzyło rynki pracy pozostałych krajów członkowskich. Ze względu na swobodę podejmowania zatrudnienia w Unii Europejskiej oraz de facto brak wewnętrznych granic we Wspólnocie ciężko jest dokładnie oszacować badane zjawisko. Brak należytego nadzoru nad odptywem medyków z Rzeczypospolitej zarzuciła Ministerstwu Zdrowia również Najwyższa Izba Kontroli w raporcie „System ochrony zdrowia w Polsce – stan obecny i pożądane kierunki zmian”. Zdaniem NIK, dozór ministerstwa pozwoliłby poznać skalę migracji i podjąć skuteczniejsze działania mające jej przeciwdziałać [15].

W aktualnym stanie rzeczy emigracja zawodów medycznych mierzona jest głównie za pomocą liczby zaświadczeń wydanych przez samorządy zawodowe osobom ubiegającym się o uznanie kwalifikacji w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Nie jest to wskaźnik doskonały ze względu na fakt, że oddaje on bardziej zainteresowanie emigracją, niż pokazuje realną liczbę osób, które swoje zamiary zrealizowały.

Część z tych osób, które nawet udadzą się do innego kraju, może spotkać się również z negatywną decyzją o uznaniu kwalifikacji za równoważne czy wystarczające ze strony upoważnionych podmiotów państw docelowych.

Zgodnie z przepisami ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry, zaświadczenia określone w przepisach Unii Europejskiej dotyczących uzna-

wania kwalifikacji zawodowych, czyli w dyrektywie 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, wydają w Polsce właściwe okręgowe rady lekarskie tym lekarzom i lekarzom denty stom, którzy są członkami samorządu lekarskiego – posiadają prawo wykonywania zawodu lub ograniczone prawo wykonywania zawodu. Okręgowe rady lekarskie wydają zaświadczenie także lekarzom i lekarzom denty stom, którzy w przeszłości posiadali w Polsce prawo wykonywania zawodu. Naczelna Rada Lekarska (NRL) wydaje natomiast zaświadczenia lekarzom i lekarzom denty stom – absolwentom polskich uczelni medycznych – którzy nie posiadają na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej prawa wykonywania zawodu ani ograniczonego prawa wykonywania zawodu oraz nigdy nie występowali o jego przyznanie. Oznacza to w praktyce, że NRL wydaje zaświadczenia o zgodności kształcenia z odpowiednio art. 24 albo 34 dyrektywy 2005/36/WE lekarzom i lekarzom denty stom, którzy ukończyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej studia, ale nie odbyli stażu podyplomowego lub nie złożyli z wynikiem pozytywnym końcowego egzaminu lekarskiego/lekarsko-denty stycznego, a więc nie uzyskali w Polsce pełnych kwalifikacji do wykonywania zawodu.

Podobnie jest w przypadku zawodów pielęgniarstwa i położnej. Zgodnie z ustawą, okręgowa rada samorządu zawodowego, na wniosek pielęgniarstwa lub położnej będącej członkiem tej izby, wydaje zaświadczenie stwierdzające, że pielęgniarstwo lub położna posiada kwalifikacje zgodne z wymaganiami wynikającymi z przepisów prawa Unii Europejskiej oraz że posiadany dyplom, świadectwo lub inny dokument potwierdzający posiadanie formalnych kwalifikacji odpowiada dokumentom potwierdzającym formalne kwalifikacje

pielęgniarki lub położnej wynikające z przepisów prawa Unii Europejskiej.

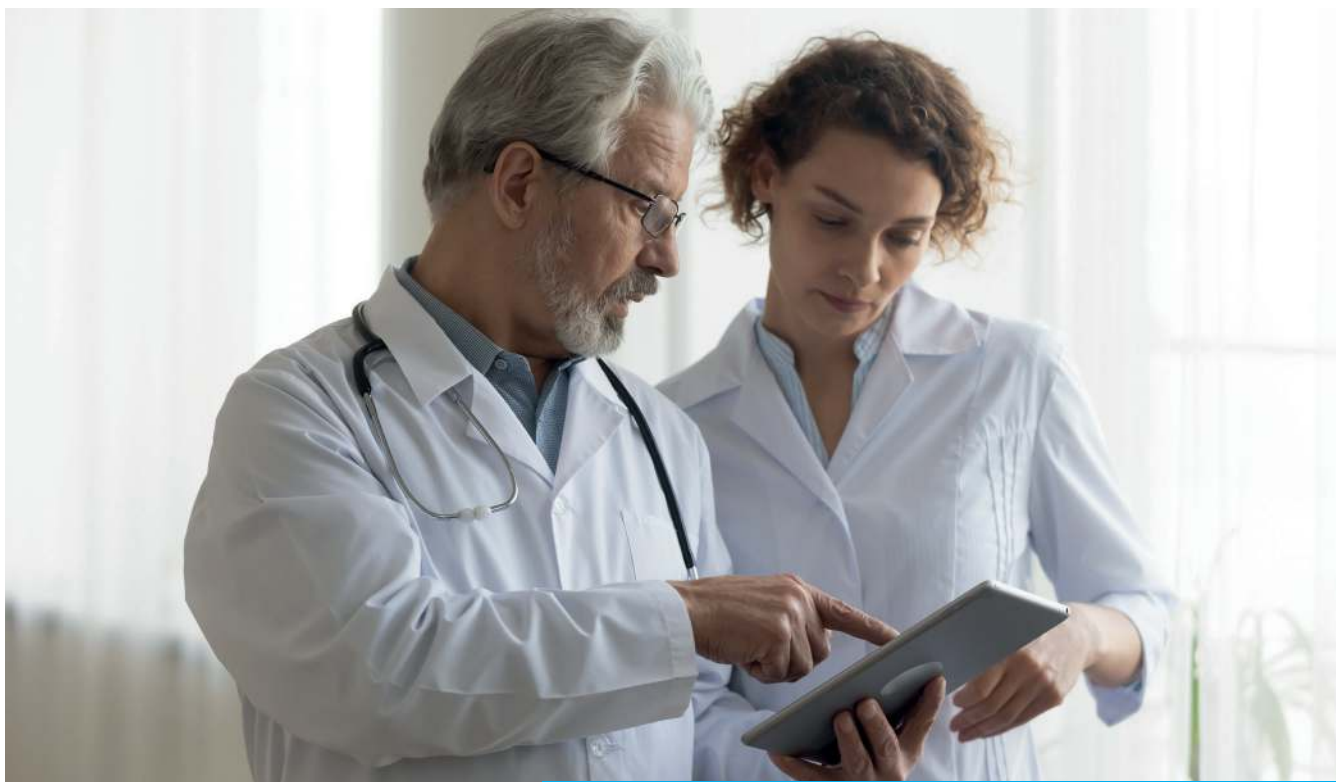
Analizując problematykę emigracji personelu medycznego, należy pamiętać, że nie ma ona wyłącznie jednego powodu związanego z czysto ekonomicznymi czynnikami, a wyjazd lekarza, pielęgniarki czy przedstawicieli pozostałych zawodów za granicę nie zawsze wiąże się ze stratą dla państwa, które zapewniło edukację. Migracja przejściowa może być związana z prowadzeniem wspólnych badań naukowych lub samodoskonaleniem medyka, jak również chęcią pracy na czasowym kontrakcie w celu zdobycia dodatkowych środków, a następnie powrotu do kraju z zarobionymi pieniędzmi oraz zdobytym doświadczeniem. Oczywiście zjawiskiem dominującym pozostaje migracja permanentna. Motywowana jest ona najczęściej poprawą standardu życia, zatrudnienia oraz warunków bytowych i materialnych, większą szansą rozwoju zawodowego, lecz także – co może się zdarzyć – nieplanowanym przemieszczeniem, np. w rezultacie zmiany miejsca zatrudnienia współmałżonka [16].

17 667

Liczba lekarzy, którzy wystąpili do Naczelnej Izby Lekarskiej po przynajmniej jedno zaświadczenie niezbędne do emigracji

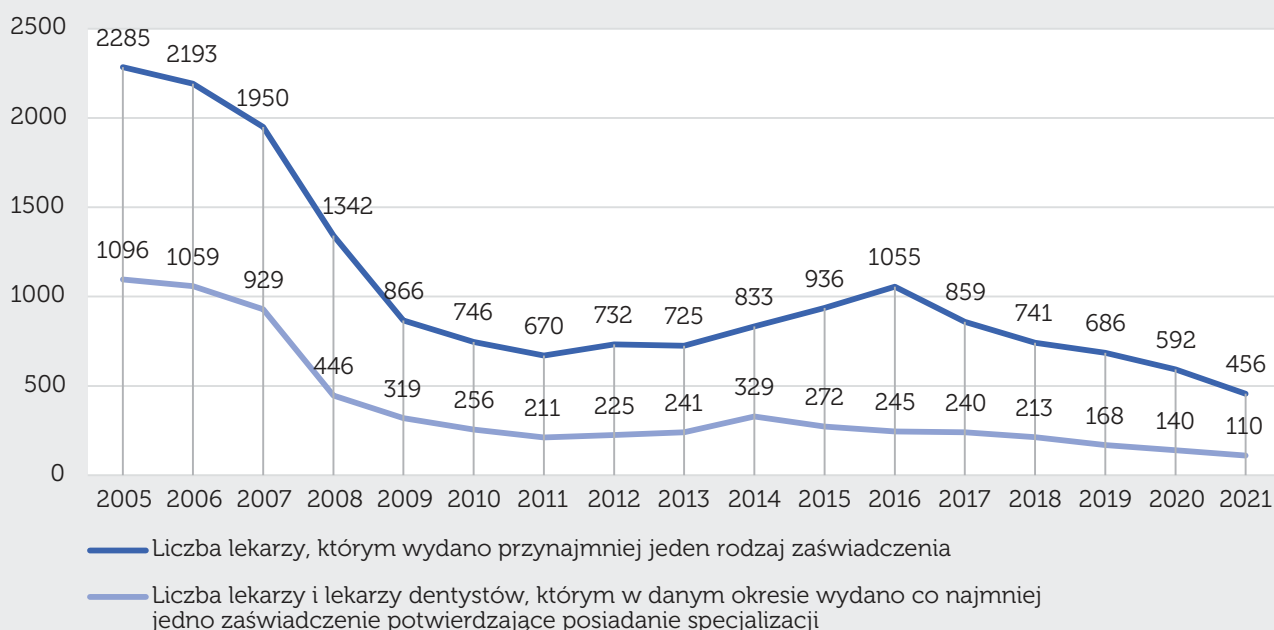
6.2. EMIGRACJA LEKARZY

Według ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych, lekarzom chcącym podjąć pracę w kraju Unii Europejskiej potrzebne są trzy rodzaje zaświadczeń. Pierwsze z nich to zaświadczenie potwierdzające ich kwalifikacje zawodowe. Oprócz tego wymaga się zaświadczenia o aktywnym i zgodnym z prawem wykonywaniu zawodu lekarza przynajmniej przez trzy kolejne lata w ciągu ostatnich pięciu lat. Ostatnie zaświadczenie, o postawie etycznej, potrzebne jest, aby udowodnić brak kar związanych z odpowiedzialnością zawodową i ograniczeń odnośnie



WYKRES 14

Liczba lekarzy, którym samorząd zawodowy w latach 2005–2021 (stan na 04.11.2021) wydał zaświadczenia na potrzeby uznawania kwalifikacji zawodowych



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych przez Naczelną Izbę Lekarską

do praw wykonywania pracy lekarza (takich zaświadczeń wydaje się najwięcej). Osobno w statystykach traktuje się zaświadczenie potwierdzające posiadanie specjalizacji równorzędnej z wymienioną w przepisach UE.

Najstarsze statystyki udostępnione przez Naczelną Izbę Lekarską pochodzą z 2005 roku. Od tego momentu od samorządu lekarskiego zaświadczenia (przynajmniej jednego rodzaju) pobrało 17 667 lekarzy, zaś zaświadczenia o posiadanej specjalizacji 6499 lekarzy i lekarzy dentyków.

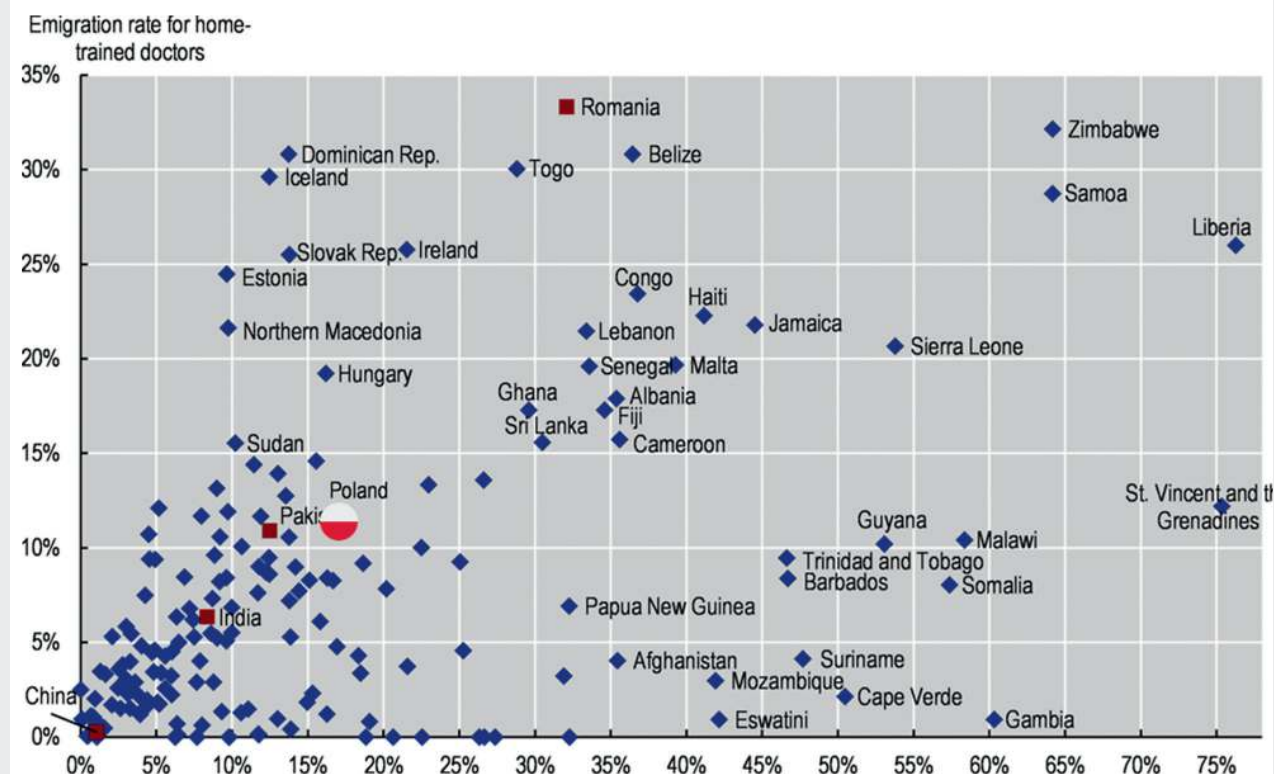
Najwięcej lekarzy opuszczało granice Rzeczypospolitej bezpośrednio po przyjęciu naszego kraju do grona państw członkowskich Unii Europejskiej. Skala migracji, liczonej w tysiącach osób, była na pewno wielką stratą dla stanu kadr medycznych w Polsce, jednak nie powtórzyła się nigdy więcej. O początku normowania się sytuacji można było mówić dopiero w latach 2010–2011, lecz poprawa ta nie trwała długo – sytuacja

ekonomiczna kraju odwróciła trend stabilizacji procesów emigracyjnych. Od roku 2012 aż do 2016 samorząd obserwował ponowny wzrost liczby wyjeżdżających.

Wykres 14 pokazuje wyraźną tendencję spadkową zainteresowania lekarzy wyjazdem za granicę w latach 2016–2020. Nieco wcześniej rozpoczęła się ona wśród lekarzy specjalistów, których coraz mniej wyjeżdża już od 2014. Dane z roku 2021 są w momencie pisania tego raportu niepełne (obejmują miesiące od początku stycznia do 04.11.2021). Należy je również interpretować w kontekście trwającej pandemii COVID-19, która spowodowała nadmierne obciążenie, zmęczenie, a w wielu przypadkach na pewno wypalenie zawodowe lekarzy. Naczelna Rada Lekarska po I kwartale 2021 roku poinformowała opinię publiczną o rekordowej liczbie złożonych wniosków o zaświadczenia potrzebne lekarzom do pracy za granicą [17]. Z perspektywy kolejnych miesięcy nie wydaje

WYKRES 15

Wskaźniki migracji lekarzy według kraju pochodzenia lub kraju, w którym odebrali wykształcenie



Źródło: Raport „Contribution of migrant doctors and nurses to tackling COVID-19 crisis in OECD countries” OECD, 2020 r.

się jednak, aby miał zakończyć się trwający trend, a bieżący 2021 rok miał być pod tym względem gorszy (a na pewno wyraźnie gorszy) od lat ubiegłych.

Według badania ankietowego przeprowadzonego przez Centrum Polityk Publicznych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, 50% lekarzy stwierdziło, że pandemia nie wpłynęła na ich przyszłe decyzje. 29% zamierza ograniczyć swoją aktywność zawodową, konsekwencją czego może stać się jeszcze wyraźniejszy problem niedoboru lekarzy. Aż 13% chce odejść z aktualnego miejsca pracy, lecz jedynie 9% zamierza wyemigrować, a 6% odejść z zawodu, czyli sumarycznie 15% zamierza odejść z polskiego rynku pracy. W badaniu wzięło udział 1256 lekarzy, 160 pielęgniarek i położnych. Wyniki zostały zawarte w raporcie zatytułowanym „Zarządzanie zasobami ludzkimi w systemie ochrony zdrowia” [18].

6.3. POLSCY LEKARZE ZA GRANICĄ

Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) publikuje statystyki dotyczące przepływów pracowników pomiędzy państwami członkowskimi organizacji. Podaje ona, że w pozostałych krajach należących do zrzeszenia na przełomie lat 2017/2018 pracowało 11 300 wykształconych w Polsce lekarzy (11%). Na to zagadnienie należy spojrzeć jednak nieco szerzej. Uwzględniając osoby narodowości polskiej, które niekoniecznie wykształcenie zdobyły w rodzimym kraju, na przełomie lat 2015 i 2016 (z tego okresu pochodzi ostatnia statystyka) pracowało 18 504 polskich lekarzy, co stanowiło 17% ogółu [19] [20].

W raporcie „International migration and movement of doctors to and within OECD countries – 2000 to 2018”, stworzonym na potrzeby

OECD, dokonano bilansu migracji lekarzy pomiędzy poszczególnymi krajami Wspólnoty. Wynika z niego, że najwięcej wykształconych w Polsce lekarzy na przetomie lat 2017/2018 znajdowało się w USA (2831), Norwegii (2112), Niemczech (1696), Szwecji (1567) i Wielkiej Brytanii (907). ●

Mniejsze znaczenie miała emigracja do Kanady (549), Irlandii (281), Fran-

cji (248), Hiszpanii (204), Izraela (203) i Szwajcarii (179).

6.4. EMIGRACJA PIEŁĘGNIAREK I POŁOŻNYCH

Naczelna Izba Pielęgniarek i Położnych udostępnia statystyki od 2004 roku, jednak lata 2004–2007 zostały w nich skumulowane i z tego powodu nie mogły znaleźć się na wykresie. Łącznie, od wejścia Polski do Unii Europejskiej NI-

WYKRES 16

Lekarze przeszkoleni za granicą według kraju edukacji i kraju przeznaczenia, 2017/2018 (lub najbliższy rok)

Country of destination →	SLV	CHL	SVK	CZE	HUN	POL	TUR	LTU	LVA	AUT	ESP	PRT	GRC	NLD	DEU	SWE	BEL	FRA	CHE	EST	IRL	
↓ Country of education																						
Slovenia	0	0	-4	-6	-20	-5	0	0	0	32	3	2	0	0	53	0	5	-2	17	0	3	
Chile	0	0	-1	1	-7	1	0	0	-1	-1	79	-1	0	-3	-11	-4	-1	2	1	1	0	
Slovak Republic	4	1	0	2218	48	38	1	0	0	105	24	31	193	10	1062	0	21	49	43	0	74	
Czech Republic	6	-1	-2218	0	15	19	0	0	-1	70	27	377	250	8	898	216	50	83	107	-1	122	
Hungary	20	7	-48	-15	0	12	-1	-1	0	229	31	32	403	22	1412	703	60	90	174	-12	271	
Poland	5	-1	-38	-19	-12	0	-3	-40	-3	5	204	34	33	36	1696	1567	86	248	179	0	281	
Turkey	0	0	-1	0	1	3	0	-1	0	-6	7	2	3	7	848	0	11	29	58	0	5	
Lithuania	0	0	0	0	1	40	1	0	6	2	6	5	0	6	369	156	37	50	25	-3	67	
Latvia	0	1	0	1	0	3	0	-6	0	3	4	8	2	6	272	0	18	39	11	-31	61	
Austria	-32	1	-105	-70	-229	-5	6	-2	-3	0	14	2	8	9	540	100	24	31	711	0	6	
Spain	-3	-79	-24	-27	-31	-204	-7	-6	-4	-14	0	2388	-18	-63	-26	167	255	535	150	-1	103	
Portugal	-2	1	-31	-377	-32	-34	-2	-5	-8	-2	-2388	0	0	-38	34	-2	62	35	39	0	13	
Greece	0	0	-193	-250	-403	-33	-3	0	-2	-8	18	0	0	9	2358	627	308	224	187	1	52	
Netherlands	0	3	-10	-8	-22	-36	-7	-6	-6	-9	63	38	-9	0	372	85	682	101	62	1	33	
Germany	-53	11	-1062	-898	-1412	-1696	-848	-369	-272	-540	26	-34	-2358	-372	0	935	184	424	6645	-38	60	
Sweden	0	4	0	-216	-703	-1567	0	-156	0	-100	-167	2	-627	-85	-935	0	9	22	24	6	4	
Belgium	-5	1	-21	-50	-60	-86	-11	-37	-18	-24	-255	-62	-308	-682	-184	-9	0	428	129	-3	3	
France	2	-2	-49	-83	-90	-248	-29	-50	-39	-31	-535	-35	-224	-101	-424	-22	-428	0	716	-6	0	
Switzerland	-17	-1	-43	-107	-174	-179	-58	-25	-11	-711	-150	-39	-187	-62	-6645	-24	-129	-716	0	-5	0	
Estonia	0	-1	0	1	12	0	0	3	31	0	1	0	-1	-1	38	-6	3	6	5	0	0	
Ireland	-3	0	-74	-122	-271	-281	-5	-67	-61	-6	-103	-13	-52	-33	-60	-4	-3	0	0	0	0	
United Kingdom	-23	-14	-184	-707	-530	-907	-107	-171	-112	-76	-669	-84	-1335	-330	-975	53	-38	-35	-9	-22	-989	
Israel	-44	-24	0	-29	-1251	-203	-38	-152	-86	-20	-55	0	-22	-33	-227	-7	-46	-495	-24	-30	-2	
Norway	-7	0	-406	-307	-1193	-2112	-14	-136	-108	-70	-42	-6	-20	-184	-1522	-401	-39	-33	-21	-15	-262	
Finland	-1	0	-8	-8	-67	-95	-24	-24	-36	-41	0	-4	-19	-10	-279	-813	3	-17	-14	-1251	-1	
New Zealand	0	-3	-5	-16	-22	-36	-5	-2	-1	-13	-26	-1	-2	-114	-188	-23	-27	-18	-12	-1	-271	
Australia	1	1	0	0	0	1	3	0	0	0	3	1	6	0	24	0	5	3	9	0	-1060	
Canada	0	-40	-63	-136	-95	-549	-57	-10	-11	-31	-62	-16	-54	-428	-172	-12	-109	-410	-75	-5	-1710	
United States	1	-318	0	-547	-1058	-2831	-1336	2	1	-248	-1481	-68	-968	-2870	-2189	-221	-725	-638	-282	-1	41	

Źródło: Raport International migration and movement of doctors to and within OECD countries - 2000 to 2018, OECD 2021

PiP wydała 21 746 zaświadczeń, w tym 12 952 pielęgniarkom, 1870 położnym i 6831 absolwentom liceów medycznych [2].

Jak można zaobserwować, od 2008 roku samorząd odnotował dwie wyraźne zmiany trendu. Podobnie jak w przypadku lekarzy, po prawdziwej „eksplozji” zainteresowania w pierwszych latach obecności w UE, chęci emigracji ze stron pielęgniarek i położnych sukcesywnie spadały w przedziale od 2008 do 2010

roku, kiedy to sytuacja diametralnie odwróciła się, aby osiągnąć swój szczyt w roku 2015.

Po zmianie rządu i władzy w Polsce oraz wielu reformach społecznych zjawisko emigracji zarobkowej obu tych grup zawodowych zaczęło regularnie spadać do historycznych minimów.

Liczba wydawanych zaświadczeń stanowiła jednak zawsze niewielki – a obecnie coraz mniejszy – udział procentowy, biorąc pod uwagę liczbę zarejestrowanych w Polsce pielęgniarek oraz położnych. W dokumencie „Analiza liczby studentów oraz potrzeb/oczekiwań absolwentów wraz z rekomendacjami dla pracodawców oraz propozycjami ewentualnych zmian w standardach kształcenia”, opracowanym w ramach projektu pn. „Rozwój kompetencji pielęgniarskich” na potrzeby Ministerstwa Zdrowia, zestawiono wyżej wymienione wartości w latach 2010–2019 [21].

Ze statystyk unijnych wynika, że od roku 2010 do 2019 wobec polskich pielęgniarek podjęto 5136 decyzji w sprawie uznania kwalifikacji, z czego 4931 decyzji było pozytywnych, 205 negatywnych. Natomiast wobec polskich położnych podjęto 441 decyzji w sprawie uznania kwalifikacji, z czego 421 było pozytywnych, a 20 odmownych [21].

Jaki wpływ na dalsze losy i decyzje personelu pielęgniarskiego miała pandemia COVID-19? W raporcie Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie czytamy, iż w przypadku pielęgniarek 61,9% zadeklarowało, że pandemia nie zmieniła nic w ich życiu zawodowym. Ta zdecydowanie większa liczba wskazań niż u lekarzy może wynikać z faktu, że pielęgniarki lepiej postrzegały aktywność pracodawców odnoszącą się do ich wsparcia w czasie pandemii. 18% pielęgniarek chce odejść z obecnego miejsca pracy, co przynajmniej u niektórych pracodawców może spowodować proble-

GBR	ISR	NOR	FIN	NZL	AUS	CAN	USA	total
23	44	7	1	0	-1	0	-1	+105
14	24	0	0	3	-1	40	318	+438
184	0	406	8	5	0	63	0	+4588
707	29	307	8	16	0	136	547	+1773
530	1251	1193	67	22	0	95	1058	+7603
907	203	2112	95	36	-1	549	2831	+10973
107	38	14	24	5	-3	57	1336	+2544
171	152	136	24	2	0	10	-2	+1261
112	86	108	36	1	0	11	-1	+743
76	20	70	41	13	0	31	248	+1454
669	55	42	0	26	-3	62	1481	+4838
84	0	6	4	1	-1	16	68	-2659
1335	22	20	19	2	-6	54	968	+2312
330	33	184	10	114	0	428	2870	+5255
975	227	1522	279	188	-24	172	2189	+2708
-53	7	401	813	23	0	12	221	-4208
38	46	39	-3	27	-5	109	725	-1173
35	495	33	17	18	-3	410	638	-1663
9	24	21	14	12	-9	75	282	-9946
22	30	15	1251	1	0	5	1	+1413
989	2	262	1	271	1060	1710	-41	+2980
0	172	133	21	2907	5055	2108	4571	+6510
-172	0	-1	1	10	-80	117	3002	-1355
-133	1	0	23	6	-87	2	32	-8178
-21	-1	-23	0	5	-3	-1	30	-2825
-2907	-10	-6	-5	0	1521	27	-176	-2379
-5055	80	87	3	-1521	0	394	1019	-5996
-2108	-117	-2	1	-27	-394	0	6640	-178
-4571	-3002	-32	-30	176	-1019	-6640	0	-33210

TABELA 1

Liczba zaświadczeń wydawanych pielęgniarkom i położnym z podziałem ze względu na rodzaj kwalifikacji

	Magister pielęgniarstwa	Magister położnictwa	Licencjat pielęgniarstwa	Licencjat położnictwa	Absolwenci medycznych szkół zawodowych – pielęgniarki	Absolwenci medycznych szkół zawodowych – położne	Absolwenci liceów medycznych	SUMA
2019	85	13	190	21	27	8	69	413
2018	118	16	215	16	42	7	74	488
2017	134	23	273	35	46	12	97	620
2016	207	15	462	32	67	24	87	987
2015	321	35	721	43	121	23	263	1527
2014	283	31	548	45	127	35	255	1324
2013	307	34	532	36	114	28	202	1253
2012	204	32	431	39	163	37	248	1154
2011	165	20	315	32	163	45	199	939
2010	122	7	281	25	144	46	181	806
2009	148	12	253	33	311	74	367	1198
2008	123	8	434	58	290	95	441	1449
2004-2007	555	24	665	57	3040	670	4305	9316

Źródło: Naczelna Izba Pielęgniarek i Położnych, <https://nipip.pl/>

my kadrowe lub ich pogłębienie. Dodatkowo, 6,3% rozważa odejście z zawodu, a tylko 3,8% migrację. Sumując, ok. 10% pielęgniarek może odejść z rynku pracy, a do tego 8,1% rozważa ograniczenie aktywności zawodowej [18].

6.5. POLSKIE PIEŁĘGNIARKI ZA GRANICĄ

Według statystyk OECD z 2017/2018 roku, z Polski wyemigrowało ogółem niemal 10% wykształconych w ojczyźnie pielęgniarek. Natomiast rozpatrując

WYKRES 17

Liczba zaświadczeń wydanych przez samorząd pielęgniarek i położnych w latach 2008–2020 na potrzeby uznawania kwalifikacji zawodowych



Źródło: Naczelna Izba Pielęgniarek i Położnych, <https://nipip.pl/>

TABELA 2

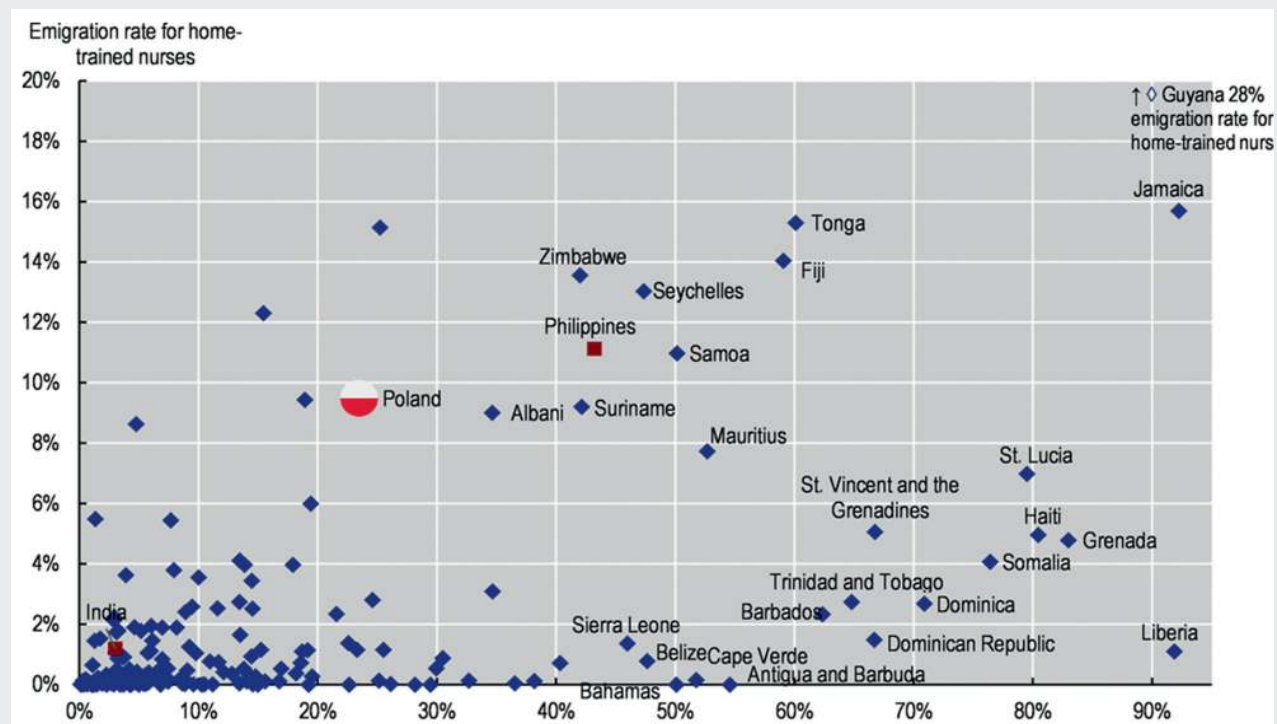
Liczba zaświadczeń wydanych pielęgniarkom i położnym w odniesieniu do liczebności tych grup zawodowych

Data	Liczba zarejestrowanych pielęgniarek i położnych	Liczba zaświadczeń wydanych na potrzeby uznawania kwalifikacji zawodowych pielęgniarek i położnych	Procentowy udział wydanych zaświadczeń w odniesieniu do liczby zarejestrowanych pielęgniarek i położnych
31.12.2010	307 708	806	0,26%
31.12.2011	309 065	939	0,30%
31.12.2012	312 883	1154	0,37%
31.12.2013	314 853	1253	0,40%
31.12.2014	317 976	1324	0,42%
31.12.2015	321 471	1527	0,47%
31.12.2016	325 201	987	0,30%
31.12.2017	329 358	620	0,19%
31.12.2018	333 796	488	0,15%
31.12.2019	338 645	413	0,12%

Źródło: Analiza liczby studentów oraz potrzeb/oczekiwań absolwentów wraz z rekomendacjami dla pracodawców oraz propozycjami ewentualnych zmian w standardach kształcenia, Ministerstwo Zdrowia, 2019 r.

WYKRES 18

Wskaźniki migracji pielęgniarek według kraju pochodzenia lub kraju, w którym odebrały wykształcenie



Źródło: Raport „Contribution of migrant doctors and nurses to tackling COVID-19 crisis in OECD countries” OECD, 2020 r.

jedynie kwestię narodowości (wykształcenie mogło być odebrane za granicą), na emigracji na przełomie lat 2015/2016 znajdowała się prawie co czwarta polska

pielęgniarka. Dane te mogą być niedoszacowane ze względu na luki w danych z takich krajów docelowych, jak USA, Wielka Brytania i Niemcy [20].

Co interesujące, dla większości państw OECD wskaźniki emigracji pielęgniarek są dużo mniejsze od wskaźników emigracji lekarzy. Polska wyróżnia się na ich tle w negatywnym tego słowa znaczeniu. Jesteśmy jednym z największych „eksporterów” personelu pielęgniarskiego w Europie. ●

6.6. PRZYCZYNY EMIGRACJI

Choć kluczowym motorem zjawiska emigracji kadr medycznych jest czynnik ekonomiczny, warto przywołać także pozostałe czynniki, które mogą mieć wpływ na decyzję o opuszczeniu rodzinnego kraju. Na całościową ocenę warunków pracy lekarza, pielęgniarki czy przedstawiciela innego zawodu medycznego składa się nie tylko wynagrodzenie, ale również warunki codzienne wykonywanej pracy – liczba pacjentów przypadających na jednego medyka, liczba i długość dyżurów (często zwiększona z powodu sytuacji kadrowej placówki), konieczność łączenia pracy w wielu miejscach, zjawisko biurokracji, uwarunkowania prawne i wydajność systemu jako całości.

Metaanaliza polskich badaczy, wykonana na podstawie 24 badań ankietowych obejmujących 20 000 lekarzy z 12 krajów europejskich, zidentyfikowała więcej badań oceniających wpływ czynników kontekstowych (takich jak środowisko pracy, charakterystyka miejsca pracy), podkreślających pozytywny związek między tymi czynnikami a satysfakcją lekarza w porównaniu z czynnikami osobistymi i wewnętrznymi.

Liczne badania potwierdziły statystycznie istotne związki między satysfakcją lekarzy a jakością leczenia, rozwojem zawodowym i wsparciem czy atmosferą w zespole. Ze względu na kryzys związany z brakami pracowników w systemie ochrony zdrowia, wiedza

na temat zadowolenia lekarzy i powiązanych czynników jest niezbędna dla menedżerów opieki zdrowotnej i decydentów w celu bardziej stabilnego zarządzania zasobami ludzkimi [22]. ●

Badanie ankietowe przeprowadzone na początku 2019 roku w trzech polskich szpitalach uniwersyteckich na grupie 396 lekarzy wykazało, że w skali od jednego („bardzo niezadowolony”) do sześciu („bardzo zadowolony”) średnia satysfakcja zawodowa lekarzy wyniosła 4,0 (SD = 0,74). Pozycja o najniższej średniej dotyczyła poziomu wynagrodzenia (2,8; SD = 1,41). W badanej próbie 34% lekarzy zadeklarowało chęć wyjazdu z Polski. Głównymi powodami chęci wyjazdu były: lepsze warunki pracy za granicą, wyższe zarobki, możliwość zachowania lepszej równowagi między życiem zawodowym a prywatnym, lepsze możliwości szkoleniowe za granicą oraz problemy związane ze stresującym miejscem pracy. Badanie ankietowe pogłębione było o wywiady z sześcioma kierownikami szpitali, które przeanalizowano za pomocą analizy tematycznej. Menedżerowie uznali, że kroki, które można podjąć na poziomie szpitala, aby złagodzić zjawisko emigracji lekarzy, to działania koncentrujące się na środowisku pracy. Wnioskując, możliwości rozwoju zawodowego oraz cechy związane ze środowiskiem pracy są głównymi czynnikami wpływającymi na satysfakcję lekarzy i intencje migracyjne, które mogą być modyfikowane w pewnym stopniu na poziomie szpitala [23].

W innym, szerszym badaniu ankietowym on-line na polskich lekarzach, które odbyło się w okresie od marca do czerwca 2018 roku, zmierzono związki między zamiarem migracji a cechami demograficznymi oraz zmiennymi związanymi z pracą i ogólną satysfakcją. Przeprowadzono prostą i wielowymiarową analizę regresji logistycznej w celu określenia istotnych czynników

decydujących o skłonności do migracji. Badanie objęło 15 szpitali – 7 ogólnych, 5 specjalistycznych i 3 uniwersyteckie. Przeanalizowano w nim 1003 ankiety (odsetek odpowiedzi: 38%) – 273 lekarzy zadeklarowało chęć migracji: 4,5% odpowiedziało „zdecydowanie tak”, a 22,7% „prawdopodobnie tak”. Głównymi przyczynami były: wyższe zarobki, lepsze warunki pracy i lepsza równowaga między życiem zawodowym a prywatnym za granicą. Wiek i wyższa satysfakcja zawodowa były ujemnie związane z zamiarem migracji: odpowiednio $OR = 0,94$ (95% CI 0,92-0,95) i $OR = 0,44$ (95% CI 0,34-0,56). Kobiety były o 54% mniej skłonne do migracji niż mężczyźni ($OR = 0,46$, 95% CI 0,33-0,65). Prawie 62% lekarzy zamierzających wyemigrować rozważało możliwość jedynie tymczasowego pobytu za granicą [24].

W Polsce planowanie zatrudnienia personelu medycznego należy ocenić jako nieodpowiednie i wciąż niewystarczające. Brak jest formalnej struktury i strategii dotyczącej planowania zasobów ludzkich czy regularnych prognoz dla pracowników służby zdrowia, co powoduje wiele negatywnych skutków dla systemu opieki zdrowotnej.

Obecnie niedobór lekarzy niektórych specjalności staje się jedną z najważniejszych przyczyn ograniczenia dostępu do opieki i wydłużenia średniego czasu oczekiwania [25]. W ostatnich latach wiele szpitali zostało zmuszonych do zaprzestania świadczenia określonych świadczeń i/lub oddziałów zamkniętych z powodu deficytu lekarzy. Wysoka konkurencja w zatrudnianiu lekarzy i presja na podwyżki płac stawiają kierowników szpitali w sytuacjach, w których często muszą wybierać między zabezpieczeniem świadczenia usług (poprzez oferowanie wyższych płac lekarzom) a utrzymaniem pozytywnego wyniku finansowego szpitala (poprzez ograniczanie kosztów) [26]. ●

6.7. IMIGRACJA

Pewną szansą na łagodzenie narastających negatywnych skutków problemu niedostatecznej podaży kadr medycznych w Polsce jest otwarcie rynku pracy i szans rozwoju zawodowego dla lekarzy spoza Polski oraz Unii Europejskiej. Nie jest to jednak rozwiązanie pozbawione wad.

Pracownicy medyczni między innymi zza wschodniej granicy (spoza Unii Europejskiej) nie posiadają prawa wykonywania zawodu w Polsce i zobligowani są do nostryfikacji dyplomu, co jest procesem długotrwałym i złożonym. Należy pamiętać, że po nostryfikacji i uzyskaniu prawa wykonywania zawodu w Polsce – czyli kraju Unii Europejskiej – osoby te mogą wyjechać do innych krajów UE oferujących lepsze warunki zatrudnienia. ●

W związku z powyższym w tego rodzaju działaniach nie należy upatrywać rozwiązania dla problemu braku lekarzy i pielęgniarek w Polsce, a jedynie środek doraźny, który może nam pomóc mini-

**1,9
proc.**

Liczba lekarzy w Polsce (2549), którzy odebrali wykształcenie za granicą (2017/2018)

**0,1
proc.**

Liczba pielęgniarek w Polsce (162), które wykształcenie odebrały za granicą (2017/2018)

TABELA 3

Udział lekarzy wykształconych lub urodzonych za granicą w państwach OECD na przecięcie 2017 i 2018 roku

	Lekarze imigranci				Pielęgniarki imigranci			
	wykształceni za granicą		urodzeni za granicą		wykształceni za granicą		urodzeni za granicą	
	(w tym pochodzący z danego kraju)				(w tym pochodzący z danego kraju)			
	Liczba	Udział %	Liczba	Udział %	Liczba	Udział %	Liczba	Udział %
Australia	29 000 (333)	32,1 (0,4)	47 154	53,9	52 860 (815)	18,4 (0,3)	10 4272	35,3
Austria	2282 (399)	6,0 (1,0)	5225	14,2	..	..	18 779	19,6
Belgia	8061	12,1	6174	15,7	7889	3,7	15 281	11,2
Kanada	24 587	24,6	38 780	38,5	32 346	8,1	92 530	24,4
Chile	11 038 (2030)	22,7 (4,2)	..	..	1135 (196)	2,0 (0,4)	9532	7,9
Czechy	3232	7,4	4110	9,7	..	..	2600	2,7
Dania	2111	9,2	3904	21,0	1034	1,8	4173	6,7
Estonia	262	3,9	742	14,0	20	0,1	1304	14,3
Finlandia	..	..	1917	9,5	..	..	2722	3,6
Francja	26 048 (715)	11,5 (0,3)	31 227	15,7	20 757	2,9	40 329	6,6
Niemcy	419 343	11,9	78 907	20,2	71 000	7,9	217 998	16,2
Grecja	83 674 (7832)	12,8 (12,0)	2103	4,2	451 (416)	2,5 (2,3)	3221	6,1
Węgry	2614 (400)	8,0 (1,2)	3761	11,2	953 (17)	1,5 (0,0)	2238	4,0
Irlandia	9583	41,6	5565	41,1	..	..	13 778	26,1
Izrael	17 133 (6963)	57,9 (23,5)	13 753	48,7	5078 (2125)	9,3 (3,9)	19 946	48,0
Włochy	3378 (1443)	0,8 (0,4)	10 163	4,3	21 561 (458)	4,8 (0,1)	41 935	10,7
Łotwa	477	6,0	1197	17,4	274	3,2	1334	16,6
Litwa	72	0,5	..	..	113	0,4	..	..
Luksemburg	..	..	1103	55,0	..	..	900	29,1
Holandia	1336 (483)	2,2 (0,8)	11 247	17,1	978 (249)	0,5 (0,1)	11 643	6,2
Nowa Zelandia	7228	42,5	..	..	13 115	26,2	..	..
Norwegia	10 248 (5492)	40,3 (21,6)	5082	22,7	6065 (1121)	8,7 (1,2)	12 418	12,1
Polska	2549	1,9	..	..	162	0,1	..	..
Portugalia	6229 (2865)	12,2 (5,6)	3508	9,9	1212	1,8	6637	10,8
Słowacja	..	..	153	1,2	..	..	186	0,4
Słowenia	1085 (147)	16,9 (2,3)	..	..	27	0,4	..	..
Hiszpania	..	..	25 875	13,7	..	..	10 302	4,0
Szwecja	14 195 (2117)	34,8 (5,2)	15 372	30,5	3269	3,0	14 455	13,1
Szwajcaria	12 570	34,1	23 438	47,1	18 403 (1387)	25,9 (2,0)	32 264	31,6
Turcja	262 (223)	0,2 (0,2)	..	..	456 (397)	0,3 (0,3)	..	..
Wielka Brytania	51 115	29,2	86 866	33,1	104 365 (294)	15,1 (0,0)	151 815	21,9
USA	215 630	25,0	289 106	30,2	196 230	6,7	691 134	16,4
Średnia OECD	587 933	18,2	716 432	24,2	558 343	7,40	1 523 726	15,8

Źródło: International migration and movement of doctors to and within OECD countries – 2000 to 2018: Developments in countries of destination and impact on countries of origin, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2021 r.

malizować odczuwanie konsekwencji złego stanu rzeczy.

Polska aktualnie nie wykorzystuje należycie możliwości przyciągania kadr

medycznych z zagranicy i nie buduje swojego potencjału w tym zakresie. W obliczu wyzwań demograficznych, dotyczących także zawodów medycz-

nych i perspektywy braku zastępowalności pokoleń medyków w naszym kraju, rozsądne wydaje się sięgnięcie po pomoc personelu z innych, bliskich nam kulturowo państw – imigrantów posiadających wyższe wykształcenie, niezwykle pożądane w społeczeństwie umiejętności, potrafiących odpowiedzieć na realne potrzeby Polek i Polaków, chcących w Rzeczypospolitej rozpocząć legalną i sumienną pracę.

Według statystyk OECD, na przełomie lat 2017 i 2018 jedynie 1,9% lekarzy (2549) stanowiły osoby, które swoje wykształcenie odebrały za granicą. Jeszcze gorszą sytuację odnotowano w przypadku pielęgniarek. W Polsce pracowały wówczas 162 pielęgniarki z zagranicznym wykształceniem, co przekładało się na zaledwie 0,1%. Współczynniki te nie zmieniają się praktycznie od dekady. W przeciwieństwie do wielu innych krajów, w zasadzie nie istniało zjawisko po-

11 proc.

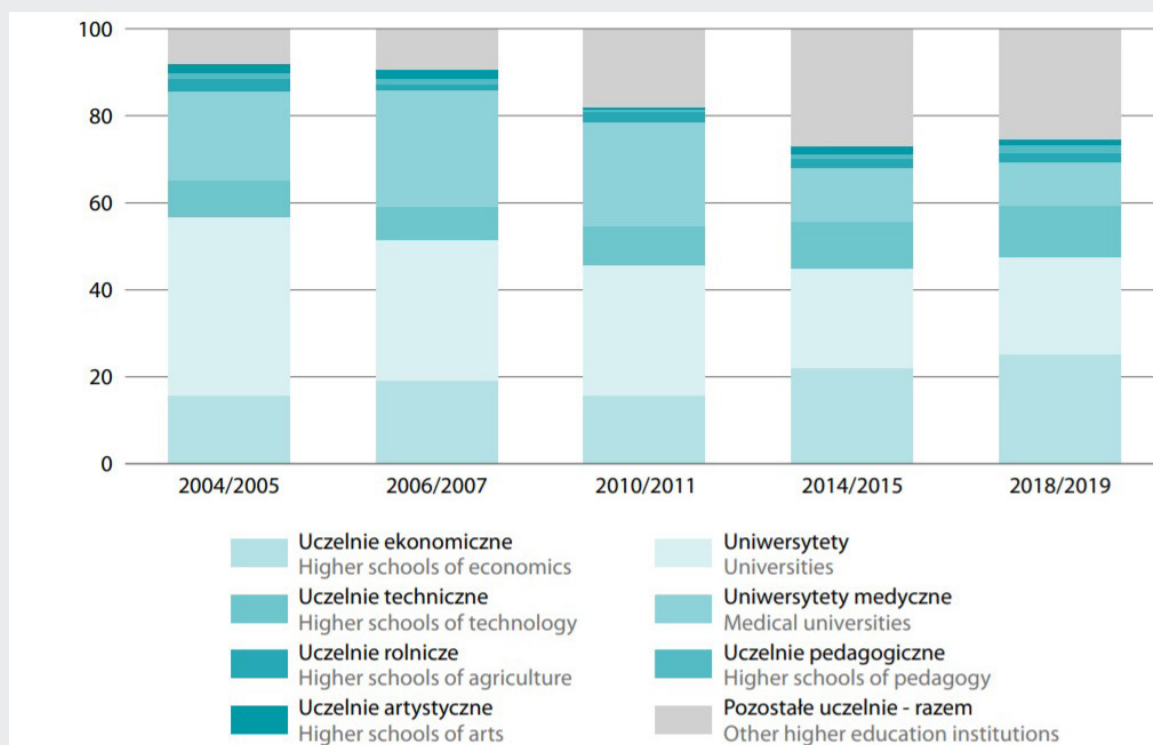
Spadek udziału zainteresowania polskimi uczelniami medycznymi przez cudzoziemców w ciągu 15 lat

wrotu medyków urodzonych w Polsce, a wykształconych za granicą [19] [20].

Zjawisko migracji lekarzy (mierzone udziałem osób, które swoje wykształcenie odebrały w innym kraju, niż pracują) stale rośnie. W 2017/2018 roku średni udział lekarzy z zagranicy w państwach OECD wynosił ponad 18%, podczas gdy jeszcze dekadę wcześniej mniej niż 14%. Udział wykształconych za granicą leka-

WYKRES 19

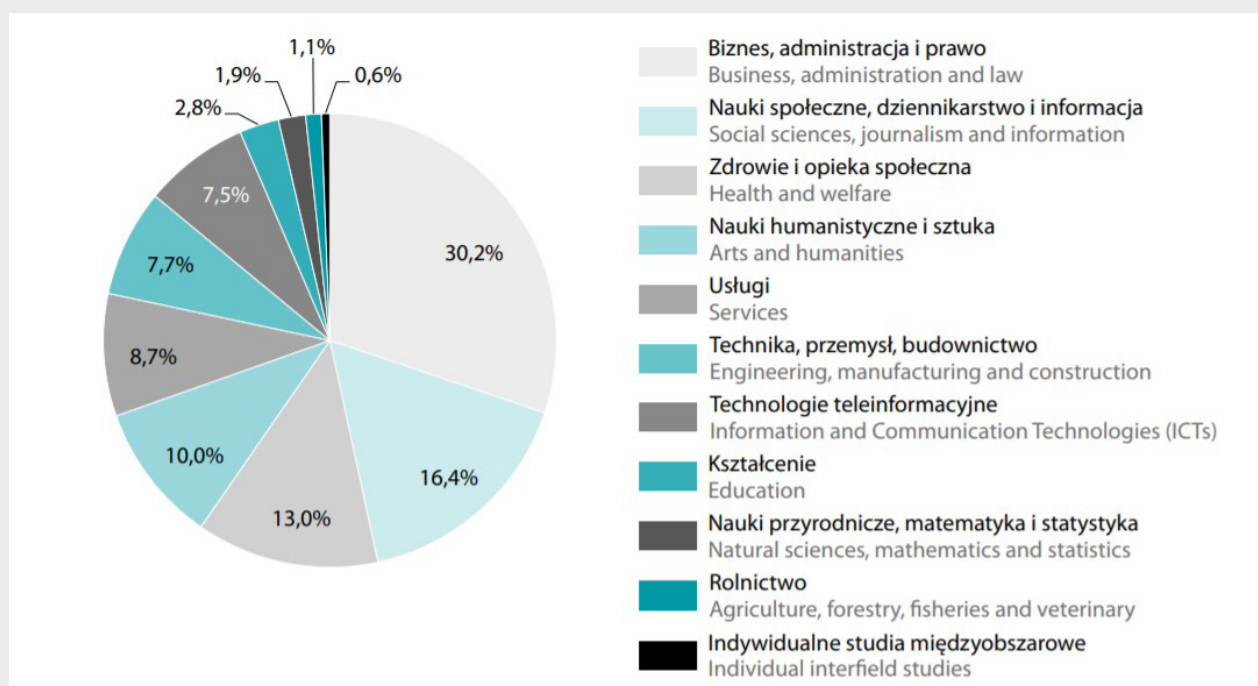
Cudzoziemcy studiujący w Polsce według wybranych typów uczelni i lat akademickich (proc.)



Źródło: Raport „Sytuacja demograficzna Polski do roku 2019. Migracje zagraniczne ludności”, Główny Urząd Statystyczny (2020 r.)

WYKRES 20

Cudzoziemcy studiujący w Polsce według grup kierunków kształcenia zgodnie z Międzynarodową Klasyfikacją Kierunków Kształcenia (ISCED-F 2013) w roku akademickim 2018/2019



Źródło: Raport „Sytuacja demograficzna Polski do roku 2019. Migracje zagraniczne ludności”, Główny Urząd Statystyczny (2020 r.)

rzy był najniższy w Turcji, na Litwie, we Włoszech, w Holandii i Polsce (poniżej 3%), natomiast bliski 40% w Norwegii, Irlandii, Nowej Zelandii i najwyższy – sięgający 60% – w Izraelu [19].

Praktycznie od początku obecnego stulecia z roku na rok w naszym kraju przybywa cudzoziemców studiujących na rodzimych uczelniach. Przed wejściem Polski do Unii Europejskiej liczba ta nie była nigdy większa od 10 000, podczas gdy według Głównego Urzędu Statystycznego w roku akademickim 2018/2019 wynosiła już 78 259 – z czego niemal połowę stanowili obywatele Ukrainy (39 203). Kolejne miejsca w tym zestawieniu zajęły Białoruś (7314), Indie (3571), Hiszpania (2131) i Turcja (2131). Jest to praktycznie lawinowy wzrost, którego uniwersytety medyczne nie są głównym beneficjentem [27].

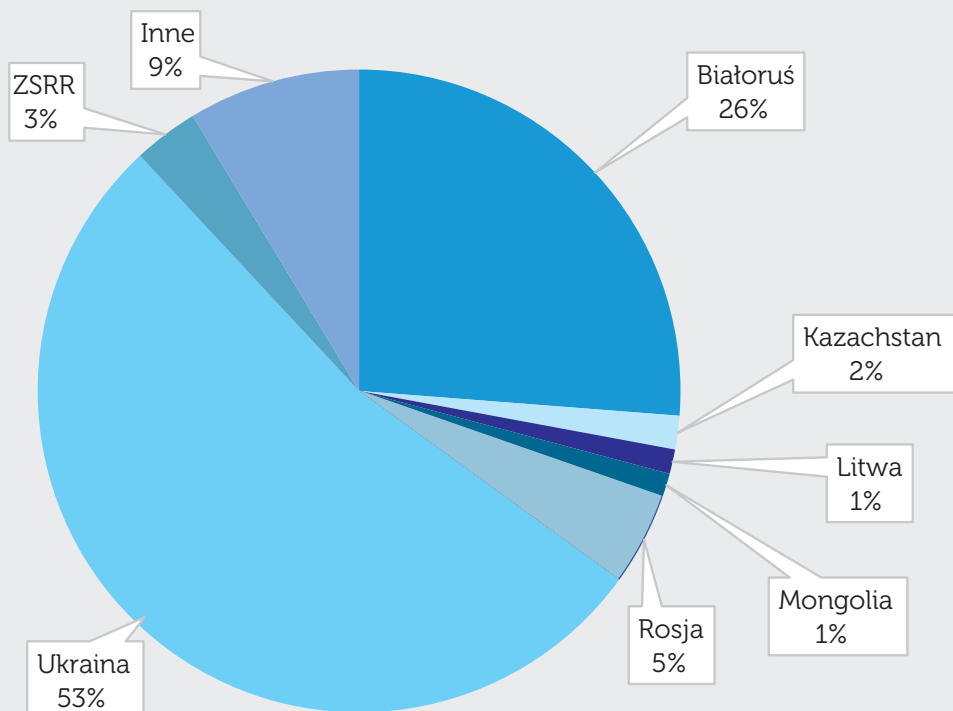
Od wielu lat niezmiennie, największą i stale rosnącą popularnością wśród obcokrajowców chcących studiować

w Polsce cieszą się nasze uczelnie ekonomiczne. W roku akademickim 2018/2019 co piąty student z zagranicy wybierał właśnie ten typ uczelni. Na drugim miejscu plasują się uniwersytety, niemniej jednak w pierwszych latach naszego członkostwa w UE ten typ uczelni wybierała zdecydowana większość studentów obcokrajowców (w roku akademickim 2004/2005 – ponad 40%). Dopiero kolejnym typem uczelni pozyskujących studentów z zagranicy są uczelnie medyczne, lecz analiza poszczególnych lat akademickich wskazuje na wyraźny spadek zainteresowania wśród cudzoziemców – w porównaniu z rokiem akademickim 2004/2005 – jest to spadek o prawie 11 punktów procentowych [27].

Według danych statystycznych Naczelnej Izby Lekarskiej, aktualnie (stan na listopad 2021) w Polsce prawo wykonywania zawodu ma 1952 lekarzy, którzy zostali wykształceni za granicą. To

WYKRES 21

Liczba lekarzy w Polsce – według kraju ukończenia studiów (dane za listopad 2021)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych przez Naczelną Izbę Lekarską

spadek w porównaniu ze stanem z raportu OECD, w którym dane pochodziły z przełomu lat 2017 i 2018. Zagraniczni lekarze pracujący w Polsce pochodzą głównie z kierunku wschodniego: 53% z nich to absolwenci uczelni ukraińskich (1036), 26% białoruskich (512), 5% rosyjskich (91), 3% radzieckich (64), 2% kazachskich (33), 1% litewskich (24) i 1% mongolskich (23). Absolwenci uczelni medycznych ze wszystkich pozostałych

krajów stanowią razem 9% lekarzy z zagranicznym wykształceniem z prawem do pracy w Polsce (169).

Na wykresie 21 widać, że Polska nie przyciąga w praktyce żadnych lekarzy z europejskich państw zachodnich. Pojedyncze przypadki takich osób mogą być tłumaczone bardzo indywidualnymi motywacjami rodzinnymi czy osobistymi.

7. POLSKI ŁAD W OCHRONIE ZDROWIA

Jednym z rozwiązań mających na celu zatrzymanie lekarzy w Polsce jest program rządu Zjednoczonej Prawicy „Polski Ład”. W części zatytułowanej „Plan na zdrowie” zaproponowano szereg działań, które zwiększą dla lekarzy, pielęgniarek i przedstawicieli pozostałych zawodów medycznych atrakcyjność pracy w Polsce.

Kluczowy do osiągnięcia tych założeń będzie wzrost finansowania systemu ochrony zdrowia. Według przegłosowanej w sierpniu 2021 roku znowelizowanej ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, ten cel Polska osiągnie już po 2026 roku, sukcesywnie podnosząc

ponoszone nakłady, w tempie wyższym od dotychczas zakładanego.

Większe finansowanie przełoży się na wyższe wynagrodzenia dla wszystkich medyków. Współczynniki pracy, określające minimalne pensje medycznych grup zawodowych, ustalane w relacji do kwoty przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej w roku poprzedzającym, ostatni raz zwiększone zostały w lipcu 2021 roku. W wyniku porozumienia Ministerstwa Zdrowia ze związkami zawodowymi, w roku 2022 nastąpić ma kolejne zwiększenie tych współczynników, co poskutkuje kolejnym podniesieniem wypłacanych uposażeń.

„Polski Ład” zawiera w sobie także pomysły na zachęcenie do pracy już wykształconych medyków – nieobecnych na rynku pracy z różnych powodów oraz tych przebywających na emigracji. Nieaktywne zawodowo pielęgniarki mają zyskać łatwą i szybką ścieżkę powrotu do wyuczonego zawodu, natomiast osoby powracają-

ce z zagranicy rząd ma zamiar zachęcać atrakcyjnymi kredytami na ponowne rozpoczęcie życia i pracy w Polsce. Reformy objąć mają również system kształcenia młodych lekarzy oraz zwiększyć opiekę państwa nad młodymi absolwentami i osobami, które zdecydują się na specjalizację. Planowane jest dalsze zwiększanie wynagrodzeń młodych lekarzy, w szczególności w dziedzinach priorytetowych, a także wprowadzenie kredytów na studia niestacjonarne oraz stypendiów na studia medyczne i specjalizacje (bezzwrotnych po odpracowaniu w publicznym systemie ochrony zdrowia).

Codzienną pracę lekarzy lżejszą uczynić mają: usprawniona nocna pomoc lekarska (odciążająca Szpitalne Oddziały Ratunkowe), ustawa o jakości w ochronie zdrowia wprowadzająca systemy oceny efektywności i wydajności publicznych placówek medycznych, które docelowo mają usprawnić ich pracę, oraz działania mającej powstać Agencji Rozwoju Szpitali [28].

8. PODSUMOWANIE – WNIOSKI I REKOMENDACJE

- ✔ Obok finansowania całego systemu ochrony zdrowia, stan kadr medycznych jest kluczowym wyzwaniem, przed którym stoi rząd Rzeczypospolitej Polskiej z Ministerstwem Zdrowia na czele. Pozytywne oddziaływanie wielu innych kluczowych reform, takich jak zniesienie limitu przyjęć do specjalistów, będzie zawsze ograniczone dostępnością usług, która bezpośrednio zależy od lekarzy pracujących w gabinetach. Polska jest krajem o jednych z najniższych współczynników pracujących lekarzy i pielęgniarek w odniesieniu do liczby mieszkańców.
- ✔ Zjawisko migracji odgrywa coraz mniejszą rolę w problematyce liczebności kadr medycznych w Polsce. Samorządy zawodowe wydają coraz mniej zaświadczeń potrzebnych do uznawania kwalifikacji zawodowych za granicą, co świadczy o zmniejszonym zainteresowaniu emigracją. W dwóch kluczowych grupach zawodowych – lekarzy oraz pielęgniarek – obserwujemy ustabilizowane tendencje spadkowe trwające od roku 2015 w przypadku pielęgniarek i 2016 w przypadku lekarzy. Fakt jest jednak, że znaczna liczba polskich medyków (wykształconych lub urodzonych w Polsce)



pracuje w tym momencie za granicą – jest to jednak efekt eksplozji zjawiska migracji po dołączeniu Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku oraz fali migracyjnej zapoczątkowanej w latach 2010/2011 kryzysem ekonomicznym, którą udało się wyhamować dopiero na przełomie 2015 i 2016 roku.

- ✓ Największym problemem dotyczącym kadr medycznych jest brak zastępowalności pokoleń. Patrząc na strukturę wieku lekarzy oraz pielęgniarek, należy się spodziewać, że najtrudniejszy moment całego procesu starzenia się personelu ochrony zdrowia znajduje się dopiero przed nami. Średnie wieku lekarzy i pielęgniarek podnoszą się w zasadzie liniowo, a jednocześnie już wiadomo o tym, iż młodsze pokolenia nie będą w stanie zastąpić starszych przy wysoce prawdopodobnym wzroście zapotrzebowania na usługi medyczne w społeczeństwie (z tych samych powodów

demograficznych). Jak najbardziej słuszny wydaje się kierunek zwiększania limitów przyjęć na kierunek lekarski, tworzenia nowych miejsc na pielęgniarstwie i innych kierunkach medycznych, a także otwierania nowych możliwości edukacyjnych oraz poprawy atrakcyjności zdobywania wiedzy w dziedzinach medycznych – poprzez wzrost finansowania uczelni medycznych i ekonomiczne zachęty do podjęcia studiów. Wydaje się, że dużo większym wyzwaniem będzie jednak kryzys demograficzny w grupie zawodowej pielęgniarek niż lekarzy.

- ✓ Innym czynnikiem wpływającym na dostępność kadr medycznych – co praktycznie nie dotyczy jednak lekarzy – jest brak aktywizacji zawodowej osób już posiadających stosowne wykształcenie i uprawnienia. Zjawisko to obserwuje się jednak u pozostałych grup, takich jak pielęgniarki oraz położne, które często z pobudek

ekonomicznych podejmują pracę poza wyuczoną profesją, a nawet poza branżą medyczną. Pozytywne efekty może przynieść poprawienie warunków płacowych w sektorze publicznej ochrony zdrowia i ułatwienie ścieżki powrotu do zawodów medycznych po latach przerwy.

- ✓ Wysokość płac jest na pewno kluczowym czynnikiem wpływającym na satysfakcję personelu medycznego z wykonywanej pracy, lecz nie jedynym – ważne są także warunki pracy. Na decyzję o emigracji mogą składać się również relacje oraz atmosfera w placówce (w kontaktach z resztą personelu, administracją oraz pacjentami), różnorodność codziennych zadań, dostęp do nowoczesnych środków niezbędnych do wykonywania pracy, rozwój zawodowy i naukowy, właściwy balans

między życiem zawodowym i prywatnym niepozwalający na przepracowanie. Istotne w tym aspekcie wydaje się również odciążanie personelu medycznego od biurokracji.

- ✓ Niewykorzystaną szansę na złagodzenie negatywnych skutków niedoborów kadr medycznych stanowi przyciąganie do Polski personelu z zagranicy. W naszym kraju odsetek medyków, którzy urodzili się lub zdobyli swoje wykształcenie za granicą, wciąż jest jednym z najniższych w państwach OECD. Obcokrajowcy pracujący w Polsce jako lekarze to głównie imigranci z wschodniej granicy. Nie występują w Polsce także czynniki, które pozwalałyby nie tylko przyciągnąć wykwalifikowany personel, ale także zachęcić do pozostania w naszym kraju po nostryfikacji zagranicznego dyplomu.

Bibliografia

- [1] Naczelna Izba Lekarska, "Informacje Statystyczne", 2021, [Online]. Available: <https://nil.org.pl/rejestry/centralny-rejestr-lekarzy/informacje-statystyczne>.
- [2] Naczelna Izba Pielęgniarek i Położnych, "Analizy i raporty", 2021, [Online]. Available: <https://nipip.pl/dane-statystyczne/>.
- [3] M. Dzieńkiewicz, "Rynek usług laboratoryjnych w Polsce", [Online]. Available: <https://markethub.pl/rynek-uslug-laboratoryjnych-w-polsce/>.
- [4] Krajowa Izba Fizjoterapeutów, "Krajowy Rejestr Fizjoterapeutów", 2021, [Online]. Available: <https://kif.info.pl/rejestr/>.
- [5] Główny Urząd Statystyczny, "Pomoc doraźna i ratownictwo medyczne w 2020 r.", 2021. [Online]. Available: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/zdrowie/zdrowie/pomoc-dorazna-i-ratownictwo-medyczne-w-2020-roku,14,5.html>.

- [6] Główny Urząd Statystyczny, "Wybrane aspekty rynku pracy w Polsce. Aktywność ekonomiczna ludności przed i w czasie pandemii COVID-19", 2021. [Online]. Available: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/zasady-metodyczne-rocznik-pracy/wybrane-aspekty-rynku-pracy-w-polsce-aktywnosc-ekonomiczna-ludnosci-przed-i-w-czasie-pandemii-covid-19,11,1.html>.
- [7] European Commission, "Europejski Semestr – Zestawienie Informacji Tematycznych - Systemy Opieki Zdrowotnej", 2017, [Online]. Available: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_health-systems_pl.pdf.
- [8] Główny Urząd Statystyczny, "Zdrowie i ochrona zdrowia w 2019 r.", 2020, [Online]. Available: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/zdrowie/zdrowie/zdrowie-i-ochrona-zdrowia-w-2019-roku,1,10.html>.
- [9] Naczelna Izba Lekarska (Romuald Krajewski), "Lekarze specjaliści i lekarze dentyści specjaliści – jest za mało a będzie jeszcze mniej", 2015. [Online]. Available: https://nil.org.pl/uploaded_images/1575630138_demografia-lekarze-specjalisci-2015-v-0423.pdf.
- [10] Narodowy Fundusz Zdrowia (Adam Niedzielski), "Kadra medyczna z punktu widzenia płatnika – mity i fakty", 2018.
- [11] Ministerstwo Zdrowia, "Rozporządzenia Ministra Zdrowia z lat 2012-2021 w sprawie limitu przyjęć na studia na kierunkach lekarskim i lekarsko-dentystycznym", [Online]. Available: <http://dziennikmz.mz.gov.pl/>.
- [12] OECD/European Observatory on Health Systems and Policies, "State of Health in the EU, Polska: Profil systemu ochrony zdrowia 2019", Bruksela, 2019. [Online]. Available: https://ec.europa.eu/health/sites/default/files/state/docs/2019_chp_poland_polish.pdf.
- [13] OECD/EU, "Health at a Glance: Europe 2018: State of Health in the EU Cycle", 2018. [Online]. Available: https://doi.org/10.1787/health_glance_eur-2018-en.
- [14] Fundacja Watch Health Care & MAHTA Sp. z o. o., "Barometr Fundacji Watch Health Care nr 19/15/02/2019", 2019. [Online]. Available: <http://www.korektorzdrowia.pl/barometr/>.
- [15] Najwyższa Izba Kontroli, "Raport: System ochrony zdrowia w Polsce – stan obecny i pożądane kierunki zmian", 2019. [Online]. Available: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,20223,vp,22913.pdf>.
- [16] A. Maciąg, "Współczesne problemy migracji personelu medycznego w Polsce i w Europie", *Ekon. i Prawo*, vol. 9, no. 2, 2012, doi: 10.12775/eip.2012.019.
- [17] Naczelna Izba Lekarska & Ogólnopolski Związek Zawodowy Lekarzy, "Rekordowa liczba zaświadczeń potrzebnych lekarzom do pracy za granicą", 2021. [Online]. Available: https://nil.org.pl/uploaded_files/art_1618910751_rekordowa-liczba-zaswiadczen-potrzebnych-lekarzom.pdf.
- [18] B. Buchelt and I. Kowalska-Bobko, "Zarządzanie zasobami ludzkimi w systemie ochrony zdrowia", Kraków, 2020. [Online]. Available: <https://politykipubliczne.pl/wp-content/uploads/2020/10/Zarządzanie-zasobami-ludzkimi-w-systemie-ochrony-zdrowia-w-czasach-pandemii.pdf>.
- [19] Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), "International migration and movement of doctors to and within OECD countries – 2000 to 2018: Developments in countries of destination and impact on countries of origin", 2021. [Online]. Available: <https://www.oecd.org/migration/international-migration-and-movement-of-doctors-to-and-within-oecd-countries-2000-to-2018-7ca-8643e-en.htm>.
- [20] Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), "Contribution of migrant doctors and nurses to tackling COVID-19 crisis in OECD countries", 2020, [Online]. Available: <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/contribution-of-migrant-doctors-and-nurses-to-tackling-covid-19-crisis-in-oecd-countries-2f7bace2/>.
- [21] Ministerstwo Zdrowia, "Analiza liczby studentów oraz potrzeb/oczekiwań absolwentów wraz z rekomendacjami dla pracodawców oraz propozycjami ewentualnych zmian w standardach kształcenia", 2020. [Online]. Available: https://akademiapp.mz.gov.pl/fileadmin/user_upload/analizy_i_raporty/11.12.2020_analiza_liczby_studentow.pdf.
- [22] A. Domagała et al., "Factors associated with satisfaction of hospital physicians: A systematic review on european data", *Int. J. Environ. Res. Public Health*, vol. 15, no. 11, 2018, doi: 10.3390/ijerph15112546.

- [23] K. Dubas-Jakóbczyk, A. Domagała, D. Kiedik, and J. N. Peña-Sánchez, "Exploring satisfaction and migration intentions of physicians in three university hospitals in Poland", *Int. J. Environ. Res. Public Health*, vol. 17, no. 1, pp. 1–15, 2020, doi: 10.3390/ijerph17010043.
- [24] K. Dubas-Jakóbczyk and A. Domagała, "Migration intentions among physicians working in Polish hospitals – Insights from survey research", *Health Policy (New York)*, vol. 123, no. 8, pp. 782–789, 2019.
- [25] A. Domagała and J. Klich, "Planning of Polish physician workforce – Systemic inconsistencies, challenges and possible ways forward", *Health Policy (New York)*, vol. 122, no. 2, pp. 102–108, 2018.
- [26] K. Dubas-Jakóbczyk, A. Domagała, and M. Mikos, "Impact of the doctor deficit on hospital management in Poland: A mixed-method study", *Int. J. Health Plann. Manage.*, vol. 34, no. 1, pp. 187–195, 2019.
- [27] Główny Urząd Statystyczny, "Sytuacja demograficzna Polski do roku 2019. Migracje zagraniczne ludności", 2020. [Online]. Available: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/migracje-zagraniczne-ludnosci/sytuacja-demograficzna-polski-do-roku-2019-migracje-zagraniczne-ludnosci,16,1.html>.
- [28] Prawo i Sprawiedliwość, "Polski Ład – dokument programowy", 2021. [Online]. Available: http://polskilad.pis.org.pl/files/Polski_Lad.pdf.



NOWY SYSTEM OBRONNY PAŃSTWA – KONIECZNOŚĆ, KTÓRA NIE MOŻE DŁUŻEJ CZEKAĆ

SPIS treści

1. WSTĘP	74
2. ŚWIADOMOŚĆ OBRONNA	74
3. SYSTEM OBRONNY PAŃSTWA	79
4. PRAWO OBRONNE	84
5. OBRONA CYWILNA	88
6. OBRONA POWSZECHNA	92
7. PODSUMOWANIE	94

1. WSTĘP

Obronność to jedna z najbardziej interdyscyplinarnych dziedzin funkcjonowania państwa, ale też jeden z najważniejszych elementów składowych systemu bezpieczeństwa narodowego. Położenie Polski na osi geostrategicznej pomiędzy Wschodem a Zachodem, bliskość potencjalnych zagrożeń (Polska jest państwem frontowym NATO, co oznacza, że może być narażona na zdecydowanie szerszy zakres oddziaływania niż państwa Europy Zachodniej), a także nasze doświadczenia historyczne jasno wskazują, że przygotowania obronne powinny stanowić jeden z najważniejszych priorytetów działalności państwa.

Jeśli tak jest, to warto poddać ocenie polski system obronny i zastanowić się, czy obecnie jego struktura oraz rozwiązania prawne regulujące jego działanie stanowią skuteczne narzędzie państwa do reagowania na zagrożenia o charakterze zewnętrznym, których istota współcześnie nie zawsze wiąże się z użyciem siły zbrojnej. Niniejsze opracowanie ma na celu przybliżenie złożo-

ności problematyki systemu obronnego ze szczególnym uwzględnieniem jego pozamilitarnych elementów odpowiedzialnych za przygotowanie państwa do funkcjonowania w czasie wojny, prawa obronnego, obrony cywilnej oraz obrony powszechnej, czyli sposobu na organizację przygotowań obronnych państwa.

Postulaty dotyczące reformy systemu obronnego pojawiają się już od dawna. W większości dotyczą one transformacji oraz modernizacji sił zbrojnych, w mniejszym stopniu odnoszą się do innych ważnych aspektów obronności związanych z jej niemilitarnym znaczeniem. Propozycje zmian zostały wyrażone m.in. w treści Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2020 r., jednak dokument ten dotychczas nie doczekał się żadnej ustawy, która wprowadzałaby zawarte w nim propozycje. Dlatego tym większe nadzieje pokłada się w ustawie o obronie ojczyzny, która ma uregulować kompleksowo kwestie związane z obronnością zarówno w wymiarze militarnym, jak i pozamilitarnym.

2. ŚWIADOMOŚĆ OBRONNA

Rozważania na temat istoty i złożoności pojęcia, jakim jest obronność, warto rozpocząć od tego, w jaki sposób jest ona przedstawiana w debacie politycznej oraz jak jest rozumiana przez społeczeństwo. Obrona narodowa, obronność to pojęcia, które są powszechnie znane i są stałym punktem debaty publicznej. Szczególnie teraz, kiedy neoimperialna polityka Federacji Rosyjskiej budzi coraz więcej obaw, a kryzys wywołany przez Białoruś uderza bezpośrednio w państwa wschodniej flanki NATO – Polskę, Litwę i Łotwę.

Świadomość obronna obywateli to umiejętność zachowania się w obliczu

agresji zbrojnej, jest to także wiedza na temat zagrożeń – zarówno tych współczesnych (zjawisk o charakterze hybrydowym i podprogowym), jak i tych, które wynikają z naszego geopolitycznego położenia i doświadczeń historycznych. Z drugiej strony jest to również rozumienie obowiązków obywatelskich oraz chęć ponoszenia wspólnego wysiłku na rzecz obrony ojczyzny.

Wiedza na temat zagrożeń, kształtowanie postaw patriotycznych i propaństwowych w połączeniu z rozumieniem procesów zachodzących w środowisku



bezpieczeństwa stanowi jeden z elementów odporności państwa. Świadome społeczeństwo w obliczu zagrożenia jest także dużo mniej podatne na dezinformację i operacje psychologiczne. Odpowiednio przygotowani i świadomi obywatele mogą okazać się bardzo ważnym elementem systemu obronnego nie tylko w przypadku potrzeby pełnienia służby wojskowej. ●

Wpływ na kształtowanie społecznej świadomości obronnej ma wiele czynników, do których zaliczyć możemy m.in.:

- ✔ postrzeganie poziomu bezpieczeństwa państwa przez obywateli;
- ✔ jakość debaty publicznej na tematy związane z obronnością bezpieczeństwa państwa;
- ✔ obraz obronności kształtowany przez media.

Każde zagrożenie pojawiające się w bezpośredniej bliskości granic kraju powoduje wzmożone zainteresowanie sprawami bezpieczeństwa. Było tak

w 2014 r. w czasie agresji na Ukrainę, jest również obecnie, w czasie kryzysu na polsko-białoruskiej granicy. To naturalne, że zmiana odczuwania poziomu bezpieczeństwa staje się przyczyną koncentracji uwagi społecznej, politycznej oraz medialnej na sprawach związanych z szeroko pojętą polityką obronną państwa.

Zwiększone zainteresowanie tematyką bezpieczeństwa to szansa na zaznajomienie społeczeństwa ze sposobem działania państwa w warunkach zagrożenia, a także z obowiązkami obywateli, jakie na nich spoczywają w przypadku wystąpienia zagrożeń. Jest to również dobry moment na przybliżenie charakteru zagrożeń nowej generacji, znacząco odbiegających od niebezpieczeństw, które do tej pory były znane w świadomości społecznej. To ważne, bo jeszcze do niedawna obraz medialny kształtowany wokół obronności państwa dotyczył wyłącznie sił zbrojnych i ich modernizacji, zakupów sprzętu wojskowego oraz naszego członkostwa w strukturach Sojuszu Północnoatlantyckiego.

Do momentu wybuchu konfliktu na Ukrainie debata publiczna była prowadzona w poczuciu przekonania, że ży-

jemy w kraju bezpiecznym, któremu nie zagraża konflikt zbrojny. Argumentem potwierdzającym tę tezę była integracja Polski ze strukturami euroatlantyckimi. Członkostwo w UE i NATO stało się filarem polskiego bezpieczeństwa, dzięki czemu sprawy związane z obronnością zostały zepchnięte na dalszy plan debaty publicznej. Zmniejszanie potencjału obronnego państwa (m.in. redukcja liczebności armii do 100 tys. żołnierzy zawodowych, zawieszenie poboru oraz czasowe zaprzestanie ćwiczeń żołnierzy rezerwy w latach 2009–2012) kształtowało przekonanie o braku realnych zagrożeń, które mogłyby godzić w podstawy bezpieczeństwa państwa. Prowadzona w ten sposób polityka doprowadziła do sytuacji, w której wiedza ogółu społeczeństwa na temat obowiązków obywateli w razie zagrożenia bezpieczeństwa państwa nie jest powszechnie znana.

Okres geopolitycznej pauzy przyczynił się do wyparcia ze świadomości społecznej obywatelskich powinności obronnych na rzecz państwa. Jest to jedna z niepowetowanych strat tego okresu. Nie miały udziału w tym również media, które część zadań przygotowujących państwo do obrony prezentowały jako przeżytek słusznie minionych czasów. ●

Za przykład może posłużyć kreowanie obrazu obrony cywilnej i schronów dla ludności cywilnej, które bardzo często były przedstawiane jako już nieprzydatny relikw PRL-u¹.

Zmiana perspektywy nastąpiła po 2014 r., kiedy to neoimperialna polityka Federacji Rosyjskiej przybrała formę agresji wobec Ukrainy (kolejny raz po ataku na Gruzję w 2008 r.). Zmiana podejścia zaowocowała powstaniem nowego rodzaju sił zbrojnych – Wojsk Obrony Terytorialnej, ale także wzrostem zainteresowania kwestiami obronności w różnym wymiarze.

36 proc.

osób w przypadku napaści na Polskę wyraziło chęć wstąpienia do sił zbrojnych lub formacji militarnych

57 proc.

Polaków w 2020 r. uważało, że istnieje zagrożenie dla niepodległości naszego państwa

Powszechna świadomość zagrożeń i ich znaczenia dla bezpieczeństwa tworzy swoisty konsensus społeczny i polityczny w sprawie wspólnego ponoszenia wydatków na armię, modernizację jej wyposażenia oraz rozwój systemu obronnego. Brak tego typu zgody rodzi wątpliwości oraz dyskusje, których świadkami byliśmy np. w trakcie podejmowania decyzji dotyczącej budowy zapory na polsko-białoruskiej granicy. Brak podziałów w kwestiach tak ważnych dla Polski jak obronność to jasny przekaz kierowany na zewnątrz na temat jedności państwa i chęci ponoszenia wspólnego wysiłku na rzecz zachowania niepodległości, suwerenności i integralności terytorialnej.

Ciekawe wnioski na temat świadomości obronnej przynoszą badania opinii publicznej przeprowadzone w 2020 r. przez Instytut Badań Rynkowych i Społecznych na zlecenie portalu Defence24 (Raport Bezpieczeństwo 2020) oraz badanie dotyczące postrzegania bezpie-

czeństwa państwa i stosunku do NATO przeprowadzone przez Centrum Badań Opinii Społecznej.

Pierwsze badanie stwierdza, że około 36 proc. ankietowanych osób w przypadku napaści na Polskę wyraziło chęć wstąpienia do sił zbrojnych lub formacji militarnych (z kolei w Niemczech byłoby to 11 proc., w Czechach 15 proc., na Słowacji 14 proc., na Litwie 17 proc., Łotwie 16 proc., w Estonii 24 proc.), natomiast 26 proc. byłoby w stanie poświęcić własne życie na rzecz obrony kraju (jest to najwyższy odsetek ankietowanych osób ze wszystkich krajów regionu, które brały udział w badaniu)².

Badanie CBOS natomiast przynosi odpowiedź na pytanie, czy Polacy uważają, że obecnie istnieje zagrożenie dla niepodległości Polski – 57 proc. respondentów uważa, że nie, 30 proc., że zagrożenie istnieje, a 13 proc. nie ma zdania.

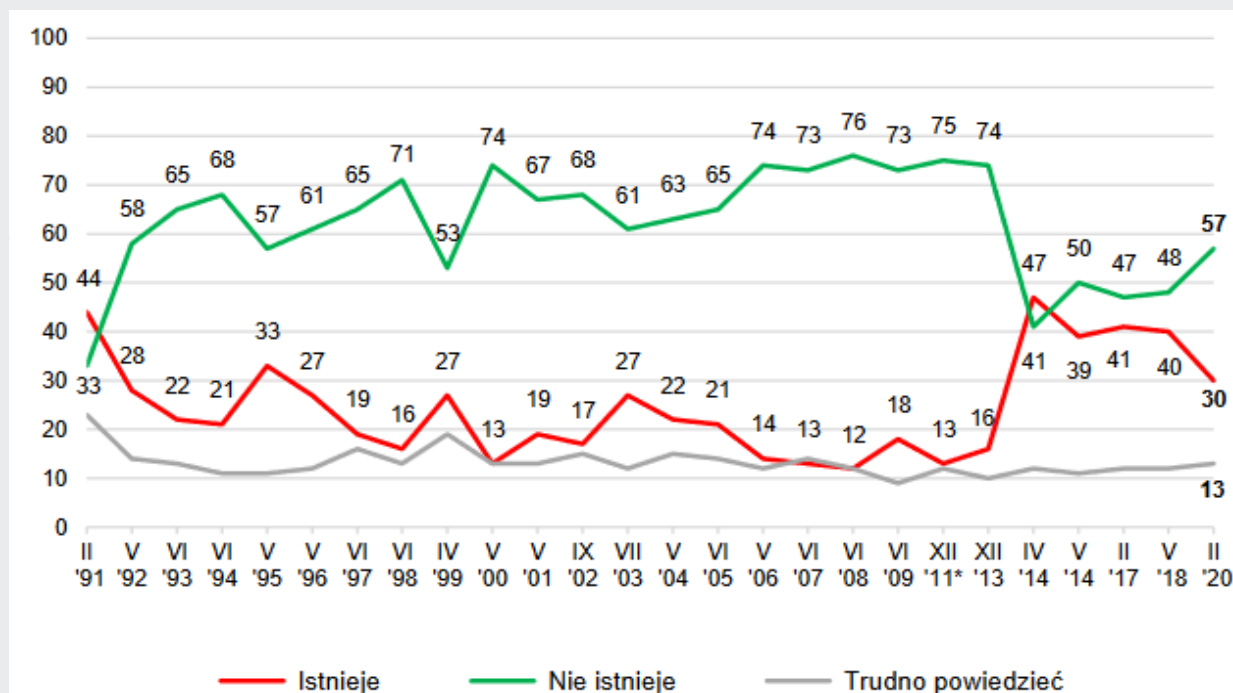
Badanie to jest regularnie przeprowadzane od 1991 r., dzięki temu wiemy, jak

na przestrzeni trzech ostatnich dekad kształtowało się poczucie bezpieczeństwa Polaków związane z zagrożeniami dla niepodległości. Wyraźnie widać, że wzrost poczucia zagrożenia następował w wyniku wydarzeń, jakie zachodziły w środowisku bezpieczeństwa. Z takimi sytuacjami mieliśmy do czynienia w 1995 r. (I wojna w Czeczenii), w 1999 r. (interwencja NATO w b. Jugosławii zaraz po przystąpieniu Polski do sojuszu), w 2003 r. (rozpoczęcie wojny w Iraku i udział w niej Polski) i w 2014 r. (agresja Rosji na Ukrainę). Domyślać się można również, że kryzys graniczny z 2021 r. odcisnęło swoje piętno na poczuciu bezpieczeństwa w społeczeństwie.

Edukacja społeczeństwa na temat zagrożeń powinna być jednym z ważnych elementów przygotowań obronnych państwa. Powinna być prowadzona nie tylko w czasie nauki szkolnej, ale także w sposób stały poprzez odpowiednie formy przekazu medialnego.

WYKRES 1

Czy Pana(i) zdaniem, w chwili obecnej istnieje czy też nie istnieje zagrożenie dla niepodległości Polski?



Źródło: Badanie CBOS: Postrzeganie bezpieczeństwa państwa i stosunek do NATO https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2020/K_028_20.PDF

Zmieniające się uwarunkowania w środowisku bezpieczeństwa, a także zagrożenia nowej generacji mają na celu oddziaływanie nie tylko na państwo jako strukturę, ale także na społeczeństwo. Kreowanie niepokoju społecznego, polaryzacja, wywoływanie poczucia zagrożenia, propaganda i dezinformacja tworzą dogodne warunki do realizacji celów przeciwnika.

Kształtowanie świadomości obronnej ma na celu zmniejszenie podatności społeczeństwa na wrogie oddziaływanie, w konsekwencji ma służyć wzmocnieniu odporności państwa. Budowanie świadomości obronnej nie ma służyć utrzymywaniu obywateli w poczuciu zagrożenia. Tworzenie przekazu dotyczącego edukacji obronnej powinno pozytywnie oddziaływać na wiedzę i umiejętności, które mogą być przydatne nie tylko w sytuacji zagrożenia wojną, ale też w wypadku wielu innych, znacznie częściej występujących niebezpieczeństw (klęsk żywiołowych i awarii technicznych).

Bardzo ważną kwestią w kształtowaniu przekazu dotyczącego bezpieczeństwa jest także rola mediów. To właśnie środki masowego przekazu często mają wpływ na nasze postrzeganie wielu dziedzin życia. Materiały i informacje medialne z zakresu obrony narodowej dotyczą niemal wyłącznie sił zbrojnych. Jeżeli dziennikarze podejmują już tematy dotyczące spraw związanych z pozamilitarnym wymiarem obronności lub obroną cywilną, to są one powierzchowne, zawierają wiele nieścisłości i powtarzają błędne stereotypy. Nierzadko dziennikarze szukają sensacji lub wręcz straszą obowiązkami, jakie mogą ciążyć na obywatelach w czasie wojny. Wynika to przede wszystkim z niewiedzy oraz pojmowania obronności przez bardzo wąski pryzmat zagadnień militarnych³. Trudno jest odnaleźć informacje, które

wyjaśniałyby istotę obronności i fakt, że służba wojskowa nie jest jedyną formą obrony ojczyzny. Służba w formacjach obrony cywilnej, wykonywanie świadczeń osobistych i rzeczowych oraz innych niewojskowych zadań obronnych to również spełnianie konstytucyjnego obowiązku obrony państwa. Ponadto, warto byłoby propagować wiedzę na temat sposobów zachowania się podczas zagrożeń, m.in. informacje na temat sygnałów alarmowych, kryjówek i schronów, sposobów tworzenia zapasów żywności.

Popularyzacja wiedzy może sprawić, że społeczeństwo zyska dostęp do rzetelnych i wiarygodnych informacji o obronności. W efekcie wiedza i umiejętności przyswojone przez obywateli mogą wywrzeć wpływ nie tylko na ich indywidualne bezpieczeństwo, ale również na skuteczność działań podejmowanych przez państwo⁴.

WNIOSKI:

- ✔ Świadomość obronna społeczeństwa to: wiedza na temat wielowymiarowych zagrożeń i ich konsekwencji dla bezpieczeństwa państwa, wiedza na temat powinności, jakie ciążą na obywatelach w czasie kryzysu i wojny, a także znajomość sposobów zachowania się oraz umiejętność przeżycia w warunkach zagrożenia.
- ✔ Proces kształtowania świadomości obronnej obywateli jest jednym z elementów tworzących odporność państwa na zagrożenia.
- ✔ Społeczeństwo świadome zagrożeń i swojej roli jest mniej podatne na wrogą propagandę, chaos informacyjny i dezinformację, z którymi będziemy mieli do czynienia w razie zaistnienia kryzysu o charakterze polityczno-militarnym.

3. SYSTEM OBRONNY PAŃSTWA

Klasyczne pojmowanie pojęcia obronności związane jest z jej militarnym charakterem i dotyczy przede wszystkim przygotowań do odparcia ataku przeciwnika⁵. Siła zbrojna przez wieki była głównym czynnikiem, który pozwalał na utrzymanie równowagi sił pomiędzy państwami bądź decydowała o zwycięstwach w wojnach. Ewolucja zagrożeń, szczególnie ich charakteru i skali, sprawiła, że obrona narodowa stała się niezwykle interdyscyplinarną dziedziną funkcjonowania państwa. Działania poniżej progu wojny i zagrożenia hybrydowe stanowią katalog sposobów na zakłócenie i zdeorganizowanie działania struktur państwa i życia społecznego, które wymykają się spod klasycznych definicji wojny i konfliktu zbrojnego.

Zagrożenia nowej generacji w naturalny sposób wymuszają zmiany w strategiach bezpieczeństwa państw. W momencie, kiedy konflikt czy wojna nowej generacji nie sprowadza się wyłącznie do pola bitwy, nowoczesny system obronny powinien zapewniać państwu odporność na całą gamę współczesnych oddziaływań.

W Polsce system obronny państwa (SOP) to część systemu bezpieczeństwa narodowego odpowiedzialna za przeciwdziałanie zagrożeniom godzącym w żywotne interesy państwa – niepodległość, suwerenność i integralność terytorialną. Zgodnie ze słownikową definicją jest to skoordynowany wewnętrznie zbiór elementów organizacyjnych, ludzkich i materiałowych wzajemnie powiązanych i działających na rzecz obrony państwa⁶.

Najlepszą charakterystykę polskiego systemu obronnego możemy odnaleźć w nieobowiązującej już Strategii Obronności Rzeczypospolitej Polskiej z 2009 r.

Składa się on z trzech podstawowych elementów:

- ✓ **podsystemu kierowania obronnością państwa** – w którego skład wchodzi organy władzy i administracji publicznej (wraz z obsługującymi je urzędami) oraz organy dowodzenia Sił Zbrojnych RP. Celem tego podsystemu jest zapewnienie optymalnych warunków do sprawnego podejmowania decyzji oraz ciągłego i trwałego koordynowania działań przez organy władzy państwowej oraz administracji wszystkich szczebli, a także organy dowodzenia Sił Zbrojnych w czasie pokoju, kryzysu oraz wojny;
- ✓ **podsystemu militarnego** – tworzonego przez Siły Zbrojne RP, które stanowią o potencjale wojskowym państwa;
- ✓ **podsystemu niemilitarnego** – tworzonego przez struktury wykonawcze administracji publicznej, przedsiębiorców oraz inne jednostki organizacyjne⁷. Zadania realizowane przez podsystem niemilitarny obejmują zapewnienie ciągłego i bezpiecznego funkcjonowania państwa w czasie kryzysu i wojny, wsparcie działań Sił Zbrojnych RP oraz wojsk sojuszników. Podsystem niemilitarny powinien być również przygotowany do podejmowania działań wobec zagrożeń podprogowych i hybrydowych.

W ten sposób zorganizowany i utrzymywany w sprawności system obronny państwa powinien gwarantować:

- ✓ zdolność do odstraszenia i obrony państwa przed agresją zbrojną;

- ✓ możliwość monitorowania i przeciwdziałania zagrożeniom godzącym w żywotne interesy państwa;
- ✓ efektywną współpracę i wymianę informacji między wszystkimi elementami systemu;
- ✓ wykorzystanie wiedzy, kompetencji oraz umiejętności osób uczestniczących w pracach poszczególnych podsystemów⁸.

Struktura systemu obejmuje właściwie wszystkie podmioty odpowiadające za funkcjonowanie państwa, co podkreśla jego interdyscyplinarność. Cechą charakterystyczną SOP jest to, że w jego skład wchodzi dwa rodzaje podmiotów. Pierwszy typ to przede wszystkim Siły Zbrojne RP i wojskowe służby specjalne (Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Służba Wywiadu Wojskowego), które z mocy prawa zostały powołane do realizacji zadań związanych z obronnością państwa. Drugi typ to podmioty, dla których zadania obronne stanowią tylko niewielką część wykonywanych obowiązków. Zaliczyć do nich możemy organy władzy państwowej i administracji publicznej wszystkich szczebli (od prezydenta, premiera, Rady Ministrów, wojewodów, kończąc na burmistrzach i wójtach), służby i straże państwowe, agencje rządowe, podmioty ochrony zdrowia, przedsiębiorcy o szczególnym znaczeniu dla obronności etc.

Przygotowania obronne podsystemu niemilitarnego dotyczą przygotowania struktur administracji publicznej do funkcjonowania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa w czasie wojny, obejmują one także przygotowanie rezerw państwowych, mobilizację gospodarki, militaryzację, ochronę obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa, przygotowanie transportu na potrzeby obronne państwa, przygotowanie podmiotów leczniczych,

przygotowanie systemów łączności, szkolenie obronne, przygotowanie oraz funkcjonowanie systemów obserwacji, pomiarów, analiz, prognozowanie i powiadamianie o skażeniach promieniotwórczych, chemicznych i biologicznych na terytorium państwa⁹.

Teoretycznie system o takiej konstrukcji nosi cechy powszechności i zaangażowania nie tylko sił zbrojnych, ale całego aparatu państwa. Dużo gorzej to wygląda, jeśli przyjrzymy się bliżej działaniu systemu i jego przygotowaniu do działania. Pozamilitarne przygotowania obronne są najmniej znaną i najmniej medialną częścią systemu obronnego. Dzieje się tak, ponieważ ich struktura opiera się na instytucjach i podmiotach, które na pierwszy rzut oka mają niewiele wspólnego z obronnością, a efekty ich pracy w tej dziedzinie nie są tak widoczne i atrakcyjne, jak zadania sił zbrojnych.

Prawidłowe funkcjonowanie systemu obronnego nie jest możliwe bez udziału pozamilitarnych komponentów. Stanowią one bardzo ważną część działania systemu ze względu na to, że są uzupełnieniem działania wojska, a także odpowiadają za przygotowanie i ciągłość funkcjonowania struktur państwa w warunkach zagrożenia oraz wojny. Dlatego też system obronny, aby mógł spełniać funkcje, do których został powołany, powinien być rozwijany w sposób zrównoważony i całościowy, także w dziedzinie niemilitarnej.

System obronny w Polsce ma za zadanie zapewnić państwu możliwość skutecznego reagowania w momencie pojawienia się zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa oraz podczas wojny. O ile pojęcie wojny nie budzi wątpliwości interpretacyjnych i najczęściej rozumiane jest jako konflikt zbrojny pomiędzy państwami, o tyle termin zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa jest już dużo bardziej skomplikowany.



Definicję tego pojęcia odnajdziemy w ustawie o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, w której zostało ono określone jako *celowe działania, godzące w niepodległość, niepodzielność terytorium, ważny interes gospodarczy Rzeczypospolitej Polskiej lub zmierzające do uniemożliwienia albo poważnego zakłócenia normalnego funkcjonowania państwa, podejmowane przez zewnętrzne w stosunku do niej podmioty*¹⁰.

Tak skonstruowana definicja może sprawić problemy interpretacyjne w obliczu zaistnienia zagrożeń nowej generacji, w przypadku których intencje wrogiego państwa mogą być nietypowe i niejednoznaczne, a sposoby oddziaływania nie wiążą się z użyciem siły wojskowej, a mimo to mają na celu destabilizację państwa. Najlepszym przykładem, który pozwala na zobrazowanie istoty tego problemu, jest interpretacja kryzysu na polsko-białoruskiej granicy, w przypadku którego odnajdujemy na-

stępujące cechy zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa:

- ✓ celowe działanie;
- ✓ działanie zmierzające do uniemożliwienia albo poważnego zakłócenia normalnego funkcjonowania państwa;
- ✓ działanie podejmowane przez zewnętrzny w stosunku do Polski podmiot.

Ponad wszelką wątpliwość pojawienie się imigrantów z Bliskiego Wschodu (i nie tylko) oraz umożliwienie im nielegalnego przekraczania granicy jest celowym działaniem zorganizowanym przez struktury państwa białoruskiego mającym uderzyć m.in. w Polskę i nienaruszalność jej granic. Dyskusji można poddać pytanie, czy rodzi to poważne zakłócenie normalnego funkcjonowania państwa czy też nie. Jeśli jednak do opanowania sytuacji oraz ochrony granicy zaangażowanych jest kilkanaście

tysięcy żołnierzy oraz kilka tysięcy funkcjonariuszy Straży Granicznej oraz policji, to trudno nazwać to standardowym działaniem. To poważne zaangażowanie sił i środków państwa, które nie miało do tej pory precedensu w historii III RP.

Reagowanie na sytuacje kryzysowe w polskim prawodawstwie ma dwojaki charakter. Możemy wyróżnić działania związane z zarządzaniem kryzysowym, które dotyczą zagrożeń takich jak katastrofy naturalne oraz awarie techniczne, które negatywnie oddziałują na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołują znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków¹¹. Działania te zostały unormowane przede wszystkim w Ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym oraz w Ustawie z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej. Wyróżniamy także działania podejmowane w ramach systemu obronnego w zakresie reagowania na zagrożenia bezpieczeństwa państwa o charakterze zewnętrznym. W tym przypadku sposób działania struktur państwa został określony w konstytucji, Ustawie z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyj-

nym organom Rzeczypospolitej Polskiej oraz w Ustawie z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (która ma zostać zastąpiona przez ustawę o obronie ojczyzny).

Różnice w metodach reagowania wynikają ze źródeł zagrożeń, jak również z odmiennego sposobu działania organów władzy publicznej. W zarządzaniu kryzysowym w zależności od skali zagrożenia reagowanie rozpoczyna się od organów najniższego szczebla i wraz z rozwojem sytuacji może być przejmowane przez organy władzy wyższego szczebla (np. gmina -> powiat -> województwo -> szczebel centralny). W przypadku reakcji na zagrożenia, które niosą ze sobą groźbę wybuchu konfliktu zbrojnego lub wojny, odpowiedzialność za reagowanie w pierwszej kolejności spoczywa na najwyższych przedstawicielach władzy państwowej (Sejmie, prezydencie, Radzie Ministrów), a dopiero później na organach niższych szczebli.

Dualizm w podejściu do reagowania na zagrożenia sprawia, że de facto możemy wyróżnić dwie definicje sytuacji kryzysowej. Pierwszą dotyczącą awarii technicznych, katastrof naturalnych i klęsk żywiołowych oraz drugą bezpośrednio związaną z kryzysem o charakterze polityczno-militarnym,



którego źródłem jest podmiot zewnętrzny w stosunku do naszego państwa. W efekcie w Polsce mamy dwie kategorie dokumentów planistycznych mających na celu właściwe reagowanie na zagrożenia. Pierwsza kategoria to rezultat planowania cywilnego, na podstawie którego powstają plany zarządzania kryzysowego (Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego oraz plany organów niższego rzędu), drugi jest efektem planowania obronnego, na podstawie którego opracowywany jest Plan Reagowania Obronnego RP oraz plany operacyjne funkcjonowania organów administracji publicznej w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny.

Warto zwrócić uwagę na fakt, że obecnie funkcjonujący system obronny został stworzony do przeciwdziałania zagrożeniom, których źródłem są podmioty zewnętrzne – przede wszystkim inne państwa. Oznacza to, że system obronny ma przeciwdziałać przede wszystkim zagrożeniom wyczerpującym znamiona artykułu 5 Traktatu Północnoatlantyckiego (oznaczającego napaść na państwo – także w przypadku ataku terrorystycznego lub działań w cyberprzestrzeni).

Zgoła inaczej wygląda system zarządzania kryzysowego, jaki funkcjonuje w strukturach Sojuszu Północnoatlantyckiego. Ma on charakter zintegrowany i obejmuje pojęcie sytuacji kryzysowej zarówno w wymiarze awarii i katastrof naturalnych, jak również zdarzenia o charakterze polityczno-militarnym.

Istnienie dwóch systemów reagowania na różnego rodzaju zagrożenia może prowadzić do powstania między nimi „szarej strefy” bezpieczeństwa, za którą odpowiedzialność będzie trudno przypisać do systemu zarządzania kryzysowego z jednej strony lub systemu obronnego z drugiej. W takim przypadku reagowanie będzie prowadzone

na podstawie doraźnych działań, a nie wcześniej przygotowanych i przeciwnych planów. ●

Dotyczy to zjawisk, których nie da się w łatwy i jednoznaczny sposób zakwalifikować. Są to przede wszystkim zagrożenia poniżej progu wojny. Ich natura związana jest często z niejednoznacznością intencji oraz z maskowaniem źródła, z którego pochodzą, a także z koordynacją działań uderzających w różne sektory działalności państwa. Z pozoru niewiele znaczące wydarzenie na poziomie lokalnym może być początkiem zaplanowanego działania, którego celem będzie wywołanie kryzysu destabilizującego państwo na różnych płaszczyznach lub odwrócenie uwagi od faktycznego celu prowadzonej operacji. Dlatego tak ważna jest odpowiednia interpretacja zagrożeń, która staje się kluczem do podjęcia właściwych decyzji i działań.

W takim razie jak skutecznie reagować na zagrożenia poniżej art. 5 Traktatu Północnoatlantyckiego, które nie stanowią typowej napaści zbrojnej, ale ich źródłem jest wrogie państwo lub państwa? Przede wszystkim system obronny powinien zapewniać państwu wysoki poziom odporności na szereg współczesnych zagrożeń, a w przypadku ich wystąpienia szybką adaptację do nowych zmieniających się warunków funkcjonowania, tak aby móc skutecznie odeprzeć niebezpieczeństwo. Słowem kluczem w tym przypadku jest odporność, czyli zespół zdolności, które w odpowiedni sposób rozpoznają zagrożenie oraz umożliwiają właściwe reagowanie w celu jego przewyciężenia.

W dobie nowoczesnych zagrożeń, które dotyczą wielu sfer działalności państwa i życia społecznego, duża odpowiedzialność za rozwój zdolności odpornościowych spada na niemilitarną część systemu obronnego. Dlatego

armia nie jest i nie może być antidotum na każdą bolączkę związaną z zagrożeniami bezpieczeństwa państwa. Trudno wymagać, aby to wojsko miało zapewnić bezpieczeństwo np. systemów bankowych, infrastruktury komunikacyjnej i drogowej, infrastruktury telekomunikacyjnej czy też zaopatrzenia w energię, surowce energetyczne i paliwa. ●

Co prawda przykłady kryzysu na polsko-białoruskiej granicy oraz walki z epidemią choroby COVID-19 świadczą o tym, że siły zbrojne w wielu przypadkach mogą okazać się niezastąpione, to jednak wielowymiarowość współczesnych wyzwań w dziedzinie bezpieczeństwa i wzrost znaczenia zagrożeń o charakterze niemilitarnym wymuszają transformację systemu obronnego i rzeczywiste zaangażowanie przedstawicieli władzy i podmiotów odpowiedzialnych za różne sektory funkcjonowania państwa.

Przenikanie się zagrożeń o zróżnicowanym charakterze sprawia, że utrzymywanie dualizmu w rozumieniu pojęcia sytuacji kryzysowej nie ma już uzasadnienia. Należy stworzyć zintegrowany system bezpieczeństwa narodowego, w tym kierowania obroną państwa, który będzie zdolny do elastycznego reagowania na wszelkiego rodzaju zagrożenia w czasie pokoju, kryzysu i wojny. W efekcie powinno dojść do integracji procedur oraz planów. Wprowadzenie powyższych zmian jest jednym z postulatów Strategii Bezpieczeństwa Narodowego z 2020 r.¹².

Zintegrowany system bezpieczeństwa narodowego powinien wykorzystywać nowoczesne instrumenty techniczne i organizacyjne, które umożliwią sprawne nim zarządzanie. Należałoby wyposażyć wszystkich użytkowników systemu (wszystkie poziomy administracji publicznej, służby, straż) w jednolite narzędzie zapewniające niezawodną łączność oraz bezpieczne przesyłanie informacji. Połączone w ten sposób elementy na terenie całego kraju stworzą strukturę sieciową oraz system świadomości sytuacyjnej. Pozwoli to na szybkie rozpoznawanie i identyfikację zagrożeń, co umożliwi niezwłoczne podjęcie działań.

WNIOSKI:

- ✔ Wszystkie elementy systemu obronnego państwa muszą być rozwijane w sposób zrównoważony i adekwatny do współczesnych wyzwań w dziedzinie bezpieczeństwa. Rozwój zdolności militarnych musi być uzupełniany rozwojem podsystemu niemilitarnego.
- ✔ Osiągnięcie zdolności odpornościowych państwa jest możliwe dzięki efektowi synergii przygotowań militarnych i niemilitarnych.
- ✔ Należy dążyć do stworzenia zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego zdolnego do reagowania na cały wachlarz współczesnych zagrożeń.

4. PRAWO OBRONNE

Podstawą działania każdego systemu bezpieczeństwa (w tym systemu obronnego) są przepisy prawa. To one określają strukturę systemu, zadania oraz wzajemne powiązania wcho-

dzących w jego skład elementów. W polskim ustawodawstwie przepisy dotyczące obronności zostały skoncentrowane w konstytucji oraz w aktach prawnych (ustawach i rozporządze-

niach) dziedzinowo odpowiedzialnych za obszary przygotowań militarnych i niemilitarnych.

Polskie prawo obronne pomimo wielu nowelizacji odnosi się przede wszystkim do zagrożeń znanych z przetomu XX i XXI wieku, czyli okresu, kiedy Polska zostawała członkiem NATO. Przepisy oddające rzeczywistość sprzed dwóch dekad sprowadzają działanie systemu obronnego do reagowania na zagrożenia, których źródłem jest kryzys o naturze polityczno-militarnej.

Główną bolączką obecnych rozwiązań jest ich nieadekwatność, którą możemy rozumieć w dwojaki sposób. Po pierwsze, jako nieprzystosowanie do przeciwdziałania współczesnym zagrożeniom, po drugie, jako rozproszenie norm prawa obronnego i potrzebę ich uporządkowania i kodyfikacji.

Transformacja środowiska bezpieczeństwa i wynikająca z niej zmiana charakteru zagrożeń powinna w sposób naturalny wymuszać zmiany w porządku prawnym regulującym kwestie bezpieczeństwa i obronności. Jest to kluczowe dla działania i jego efektywności, ponieważ prawo to narzędzie, które pozwala na szybką i skuteczną reakcję oraz zapewnia odpowiednie wykorzystanie sił i środków będących w posiadaniu państwa.

Nieadekwatność przepisów uwidoczniła się na przykładzie kryzysu granicznego. Okazuje się, że dotychczasowe ustawodawstwo nie daje rządowi możliwości swobody działań na obszarze, na którym prowadzona jest operacja zabezpieczenia nienaruszalności granicy państwowej. Okazuje się, że ustawa o ochronie granicy państwowej wymaga szeregu zmian, aby mogła spełniać swoje funkcje. Podobnie wygląda sprawa ze stanem wyjątkowym na terenach przygranicznych. Decyzja o jego wprowadzeniu wynikała z doraźnej potrzeby,

a nie z podstaw, u których stoi prawidłowo zorganizowany system bezpieczeństwa.

Wobec tego warto zastanowić się nad odpowiedzią na pytanie, jakie narzędzia prawne należało uruchomić w momencie wystąpienia kryzysu na granicy. Czy jeden ze stanów nadzwyczajnych, jak to uczyniono, czy może należało użyć innego instrumentu. Już same rozważania nad wyborem opcji sygnalizują fakt, że katalog rozwiązań może być nieadekwatny w stosunku do współczesnych wyzwań.

Stany nadzwyczajne określone w polskiej konstytucji dotyczą katalogu szczególnych zagrożeń, które ze względu na skalę lub zasięg występowania nie mogą zostać przezwyciężone zwykłymi środkami. Zalicza się do nich:

- ✓ katastrofy naturalne i awarie techniczne o znamionach klęski żywiołowej, czyli zagrożenia związane z siłami natury i infrastrukturą (stan klęski żywiołowej);
- ✓ zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa (np. zamach stanu), bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, czyli zagrożenia o charakterze wewnętrznym (stan wyjątkowy);
- ✓ zagrożenia zewnętrzne bezpieczeństwa państwa, w tym spowodowane napaścią zbrojną lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji (stan wojenny).

Czy wybór stanu wyjątkowego był optymalną opcją w stosunku do zagrożenia dotyczącego granicy państwowej? Jeśli władze państwowe uznały, że do przezwyciężenia tego kryzysu niezbędne jest wprowadzenie jednego ze stanów nadzwyczajnych, to wydaje się, że bardziej adekwatnym rozwiązaniem by-



łoby wprowadzenie stanu wojennego, szczególnie ze względu na zewnętrzne źródło zagrożenia, jakim jest Białoruś i zorganizowane przez nią działania mające na celu naruszenie granicy państwowej, a w konsekwencji zakłócenie normalnego funkcjonowania państwa. Szczególną cechą odróżniającą stan wyjątkowy od stanu wojennego poza przyczyną wprowadzenia jest również czas ich obowiązywania. W przypadku stanu wojennego jest to czas nieokreślony. Natomiast stan wyjątkowy może zostać wprowadzony na okres 90 dni z możliwością przedłużenia o kolejne 60 dni (jest to związane z wewnętrznym źródłem zagrożenia, na które państwo ma wpływ i może w określonym czasie zneutralizować). W przypadku kryzysu granicznego określenie czasu, w jakim może on zostać rozwiązany, jest bezzasadne ze względu na źródło zagrożenia, które znajduje się poza granicami kraju.

Obawa lub niechęć przed wprowadzeniem przepisów stanu wojennego może również wynikać z dwóch przesłanek. Pierwszej – związanej z jednoznacznie negatywnymi skojarzeniami z 13 grudnia 1981 r., drugiej – dotyczącej obawy przed odbiorem stanu wojenne-

go jako eskalacji działań i rozpoczęcia przygotowań do wojny (pomimo tego, że ma on charakter typowo defensywny). Przyjmując taką argumentację, wydaje się, że stan wojenny jako instrument prawny może być wprowadzony niestety jedynie wobec zbrojnej napaści na nasze państwo lub w przypadku jej nieuchronności. Oznacza to, że stany nadzwyczajne w obecnie obowiązującej formule mogą nie spełniać już swojej funkcji i wymagają zmian, które dostosują je do reagowania na współczesne zagrożenia.

Wydaje się, że najlepszą odpowiedzią na kryzys graniczny byłyby odpowiednio skonstruowane przepisy ustawy o ochronie granicy państwowej, które uwzględniałyby sposoby reagowania na podobne zagrożenia (nowelizację stosownych przepisów można było rozpocząć nie w 2021, ale już w 2015 r., obserwując kryzys migracyjny na południu Europy). Dopiero eskalacja działań i niemożność im sprostania powinna pociągać za sobą użycie innych instrumentów prawnych, w tym stanu nadzwyczajnego.

Kolejną bolączką prawa z zakresu obronności państwa jest jego rozpro-

szenie oraz potrzeba jego ujednoczenia. Postulaty dotyczące reformy oraz kodyfikacji przepisów pojawiały się na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat kilkakrotnie, jednak nie przyniosły one żadnych wymiernych efektów. Bardzo precyzyjny postulat odnoszący się do powstania jednolitej regulacji prawnej zapisany został we wspomnianej już wcześniej Strategii Obronności Rzeczypospolitej Polskiej z 2009 r. Możemy w niej przeczytać, że: *Procesy transformacyjne powinny zmierzać do stworzenia w drodze ustawowej jednolitej podstawy prawnej dla wszystkich przedsięwzięć związanych z planowaniem obronnym. Ustawa powinna definiować podstawowe pojęcia, określać dokumenty strategiczne i doktrynalne stanowiące podstawę planowania obronnego, wymieniać dokumenty planistyczne, wraz z zasadami ich opracowania, wykonania i zatwierdzania oraz określać rolę i zadania organów władzy państwowej w tych sprawach. Będzie się dążyć do stworzenia jednolitego systemu planowania obronnego obejmującego: wytyczne polityczne, planowanie długookresowe (perspektywiczne), planowanie operacyjne, programowanie obronne (średniookresowe), budżetowanie w układzie zadaniowym oraz przeglądy obronne*¹³.

Pomimo tak jasno sformułowanych wymagań oraz potrzeb w zakresie reformy prawa obronnego, dopiero w październiku 2021 r. zaprezentowany został projekt ustawy o obronie ojczyzny, który połączył w sobie materię czternastu różnych ustaw z zakresu obronności oraz w całości zastępuje ustawę o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. To podstawowy akt prawny w dziedzinie obronności, wielokrotnie nowelizowany, który jednak wywodzi się z lat 60. XX wieku, czyli z zamierzonych czasów PRL-u o zupełnie innej rzeczywistości politycznej, ekonomicznej, militarnej oraz społecznej.

Pojawienie się informacji o pracach nad nową ustawą regulującą kwestie

obronności wzbudziło duże oczekiwania. Było to związane z zapowiedziami, że nowa ustawa ureguluje kwestie takie jak:

- ✓ uporządkowanie przepisów dotyczących Sił Zbrojnych RP;
- ✓ zwiększenie budżetu obronnego;
- ✓ wdrożenie koncepcji obrony powszechnej;
- ✓ zwiększenie liczebności Wojska Polskiego;
- ✓ uproszczenie systemu służby wojskowej;
- ✓ odtworzenie systemu rezerw;
- ✓ lepsze wyszkolenie żołnierzy;
- ✓ zwiększenie zainteresowania służbą wojskową i studiami wojskowymi;
- ✓ stworzenie systemu zachęt dla kandydatów do służby wojskowej¹⁴.

Porównanie założeń z opublikowanym projektem ustawy prowadzi do wniosku, że jej celem jest przede wszystkim wzmocnienie potencjału militarnego i rozwój zdolności sił zbrojnych poprzez wzrost ich liczebności oraz zwiększenie nakładów na ich finansowanie. Dlatego największe zmiany w propozycji nowej regulacji dotyczą kwestii związanych ze służbą wojskową oraz jej atrakcyjnością (dzięki wprowadzeniu systemu zachęt do jej podjęcia oraz jak najdłuższego pełnienia).

Niestety, pomimo zapowiedzi wdrożenia postulatów z zakresu obrony powszechnej w projekcie ustawy o obronie ojczyzny nie odnajdujemy żadnych nowych rozwiązań w stosunku do zapisów znanych z ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP. Kwestie dotyczące

odpowiedzialności władz państwowych za kierowanie obroną państwa oraz pozamilitarnych przygotowań obronnych pozostały bez większych zmian. Niestety, uwidacznia to i pogłębia rozumienie pojęcia obronności przede wszystkim przez pryzmat sił zbrojnych i przygotowań militarnych.

Wyzwania, jakie niosą ze sobą współczesne niebezpieczeństwa, uwidaczniają mankamenty polskiego prawa obronnego. Powstałe kilkanaście lub kilkadziesiąt lat temu przepisy w zderzeniu z nowymi zagrożeniami mogą okazać się nieskuteczne.

Z pewnością warto byłoby się o tym przekonać wcześniej niż w obliczu nadchodzącego niebezpieczeństwa. Dlatego system prawny powinien być nieustannie testowany i sprawdzany. Ćwiczenia i gry decyzyjne powinny być jednym z narzędzi do identyfikacji luk i badania skuteczności rozwiązań prawnych. Wnioski z nich powinny przekładać się na nowelizację przepisów lub

tworzenie nowych. Jest to bardzo ważne, ponieważ coraz więcej zagrożeń będzie rozgrywać się w sferze pomiędzy stanem pokoju a wojną, wpływając destrukcyjnie na normalne funkcjonowanie państwa i społeczeństwa.

WNIOSKI:

- ✔ Obecnie funkcjonujące rozwiązania prawne w dziedzinie bezpieczeństwa stworzone na przelocie XX i XXI w. nie wytrzymują próby czasu wobec zagrożeń nowej generacji.
- ✔ Prawo obronne powinno być sprawdzane i testowane w czasie ćwiczeń i gier decyzyjnych, w celu weryfikacji ich skuteczności w warunkach kryzysu i wojny.
- ✔ Transformacja przepisów prawa i dostosowanie ich do współczesnych zagrożeń jest jednym z najważniejszych wyzwań, jakie stoją przed polskim państwem w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności.

5. OBRONA CYWILNA

Obrona cywilna kraju jest najbardziej zaniedbanym elementem systemu bezpieczeństwa państwa.

Jej degradacja trwa od wielu lat, chociaż w przeszłości (w czasach PRL-u) był to sprawnie działający system ochrony ludności i zakładów pracy z przeszkolonymi i wyposażonymi formacjami oraz systemem schronów. Potencjał, jaki został niegdyś stworzony, nie został niestety wykorzystany w III RP, a wręcz zdegradowany i bezpowrotnie utracony, o czym świadczą kolejne kontrole NIK-u, które jednoznacznie negatywnie oceniają działania państwa dotyczą-

ce ochrony ludności i obrony cywilnej. O tym, jak ważny jest to system, mogliśmy się przekonać w czasie trwania epidemii koronawirusa SARS-CoV-2, kiedy wiele działań, które mogłyby spełniać formacje OC, było wykonywanych przez żołnierzy Wojsk Obrony Terytorialnej.

Aby najlepiej wyjaśnić, czym jest obrona cywilna, należy posłużyć się definicjami zawartymi w prawie. W art. 61 Protokołu dodatkowego I do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, obrona cywilna opisana jest jako *wypełnianie wszystkich lub niektórych zadań humanitarnych (...), mających na celu ochronę ludności cy-*

wilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych, i przewyższanie ich bezpośrednich następstw, jak też zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania. Są to następujące zadania:

- ✓ służba ostrzegawcza;
- ✓ ewakuacja;
- ✓ przygotowanie i organizowanie schronów;
- ✓ obsługa środków zaciemnienia;
- ✓ ratownictwo;
- ✓ służby medyczne, włączając w to pierwszą pomoc oraz opiekę religijną;
- ✓ walka z pożarami;
- ✓ wykrywanie i oznaczanie stref niebezpiecznych;
- ✓ odkażanie i inne podobne działania ochronne;
- ✓ dostarczanie doraźnych pomieszczeń i zaopatrzenia;
- ✓ doraźna pomoc dla przywrócenia i utrzymania porządku w strefach dotkniętych klęskami;
- ✓ doraźne przywrócenie działania niezbędnych służb użyteczności publicznej;
- ✓ doraźne grzebanie zmarłych;
- ✓ pomoc w ratowaniu dóbr niezbędnych dla przetrwania¹⁵.

Natomiast w art. 137 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP został określony cel obrony cywilnej, którym jest *ochrona ludności, zakładów*

pracy i urzędzeń użyteczności publicznej, dóbr kultury, ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie wojny oraz współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków.

Analiza powyższych definicji skłania do rozumienia obrony cywilnej w dwójaki sposób, z jednej strony jako sposobu działania struktur państwa w czasie zagrożenia, z drugiej jako działania odrębnej formacji powołanej do realizacji powyższych zadań. Wybór jednego z tych modeli będzie miał wpływ na przyszły kształt obrony cywilnej w Polsce. O tym, że musi dojść do koniecznych zmian, świadczą zapisy projektu ustawy o obronie ojczyzny, w których nie znalazły się zapisy dotyczące obrony cywilnej. Oznacza to konieczność powstania nowej regulacji ustawowej, która będzie odpowiadać za ochronę ludności oraz obronę cywilną.

To bardzo ważna zapowiedź, ponieważ od kilkunastu lat obrona cywilna w Polsce działa bez odpowiednich regulacji prawnych. W 2004 r. z ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP wykreślony został art. 140, który stanowił podstawę prawną do wydania rozporządzenia wykonawczego określającego szczegółowe zadania obrony cywilnej, obowiązki i uprawnienia poszczególnych organów oraz zasady zwalczania m.in. klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwania ich skutków przez OC. Pomimo kilkakrotnych prób nie udało się stworzyć żadnych ram prawnych, które w sposób całościowy i spójny regulowałyby organizację systemu ochrony ludności. Jest to karygodne zaniechanie, którego nie da się w żaden sposób wytłumaczyć¹⁶.

Stanowi to jaskrawy przykład na to, że kwestie związane z obroną cywilną nie były priorytetem kolejnych rządów w dziedzinie bezpieczeństwa, a sprawy z nią związane zostały przekazane do Państwowej Straży Pożarnej, której

komendant główny jest szefem Obrony Cywilnej Kraju. Oznacza to, że zadania obrony cywilnej wykonywane są przede wszystkim przez krajowy system ratowniczo-gaśniczy. ●

Natomiast na szczeblu terenowym organami obrony cywilnej są: wojewodowie, starostowie oraz wójtowie, burmistrzowie lub prezydenci miast. Obowiązującą obecnie strukturę trudno nazwać spójnym i skutecznym systemem, który zagwarantuje ochronę ludności cywilnej w czasie zagrożenia. Zawiera on zbyt wiele mankamentów, poczynając od nierealistycznych planów, starego i wystuzonego sprzętu, braku struktur i koordynacji działań, a kończąc na braku odpowiednich przepisów prawa normujących organizację OC. Z oficjalnych statystyk wynika, że struktury obrony cywilnej istnieją w Polsce i obejmują około 87 tys. osób, które przeznaczone są do służby w 8,5 tys. formacji OC (ponad 2,1 tys. ratownictwa ogólnego oraz niespełna 6,5 tys. do zadań specjalnych)¹⁷. Są to całkiem pokaźne siły, których jednak nie mieliśmy sposobności zaobserwować podczas walki z rozprzestrzenianiem się koronawirusa. Ponadto na terenie kraju istnieje 39 tys. budowli ochronnych, które mogą pomieścić niespełna 3 proc. ogółu mieszkańców Polski¹⁸. To zdecydowanie niewystarczająca liczba schronów, mimo to nie można się spodziewać poprawy tej sytuacji ze względu na brak uregulowań prawnych dotyczących budowli ochronnych.

W podobny sposób można opisać inne dziedziny obrony cywilnej, któ-

rej braki wynikają przede wszystkim z niedofinansowania, ale też braku pomysłu na to, czym ma być obrona cywilna w polskiej rzeczywistości i jaką powinna spełniać funkcję w systemie bezpieczeństwa. Słabe strony dotyczące systemu obrony cywilnej kraju znane są od wielu lat, podobnie jak wciąż powtarzane postulaty o konieczności jej odbudowy, a właściwie stworzeniu na nowo. Obecna struktura OC oparta tylko na krajowym systemie ratowniczo-gaśniczym w obliczu masowych zagrożeń w czasie wojny może nie być zdolna do wywiązania się z dodatkowej funkcji, jaką jest obrona cywilna.

Proponowany proces odbudowy obrony cywilnej powinien obejmować następujące postulaty:

- ✔ należy określić miejsce i rolę obrony cywilnej, jaką powinna spełniać w systemie bezpieczeństwa, i na tej podstawie stworzyć ustawę kompleksowo regulującą kwestie jej zadań, struktury oraz odpowiedzialnych organów państwa;
- ✔ nowy system ochrony ludności i obrony cywilnej wymaga stabilnego finansowania, które zapewni tworzenie nowych struktur i ich wyposażenie w odpowiedni sprzęt;
- ✔ funkcję szefa obrony cywilnej powinien pełnić inny organ niż Komendant Główny PSP, dla którego zadania związane z OC nie są pierwszorzędym zajęciem. Stanowisko szefa OC mogłaby zajmować osoba w randze sekretarza stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów;
- ✔ obrona cywilna powinna mieć charakter powszechny i terytorialny, dzięki temu tworząc sieć formacji na terenie całego kraju. Formacje OC powinny być

3
proc.

**ogółu mieszkańców Polski
mogą pomieścić istniejące
budowle ochronne**



tworzone na każdym szczeblu samorządu terytorialnego oraz w wybranych zakładach pracy. Przy czym podstawowym szczeblem, na którym powinny być organizowane formacje, są gminy (z uwzględnieniem lokalnych uwarunkowań oraz miejscowych zagrożeń);

- ✓ formacje obrony cywilnej powinny stanowić realne narzędzie organów samorządu terytorialnego wykorzystywane m.in. w razie wystąpienia sytuacji kryzysowych;
- ✓ strukturę systemu OC powinny tworzyć jednostki Państwowej Straży Pożarnej i ochotniczych straży pożarnych (tworzące bazę organizacyjną i szkoleniową systemu) oraz wspomagające ich działanie powszechne formacje obrony cywilnej;

- ✓ służba w OC powinna mieć charakter ochotniczy i niezawodowy (poza jednostkami PSP) i być promowana systemem zachęt, np. ulgami podatkowymi, udziałem w specjalistycznych szkoleniach itp. Obrona cywilna powinna być strukturą nowoczesną, która będzie atrakcyjną formą społecznej aktywności na rzecz dobra wspólnego;

- ✓ obrona cywilna ma również służyć szkoleniu oraz przygotowaniu społeczeństwa do funkcjonowania w czasie zagrożenia. Umiejętność przeżycia przez określony czas bez dostępu do energii elektrycznej, środków łączności, systemów bankowych i możliwości zrobienia zakupów zapobiega panice oraz pozwala na szybką adaptację do nowych warunków.

WNIOSKI:

- ✔ Zaniechania kolejnych rządów doprowadziły do sytuacji, w której w Polsce nie istnieje efektywny i skuteczny system ochrony ludności i obrony cywilnej.
- ✔ Obrona cywilna kraju jest bardzo ważną częścią systemu bezpie-

czeństwa państwa, która uzupełnia działania militarne i niemilitarne państwa w czasie zagrożenia.

- ✔ Odbudowa systemu OC to konieczność, powinien on stanowić realne narzędzie państwa do ochrony społeczeństwa w razie wystąpienia nadzwyczajnych zagrożeń oraz w czasie wojny.

6. OBRONA POWSZECHNA

Forma, jaką przyjmuje system obronny w danym państwie, zależy od kilku czynników. Jest to wypadkowa charakteru zagrożeń, potencjału, jakim dysponuje kraj (m.in. ekonomicznego, gospodarczego, demograficznego), oraz interesów, jakie realizuje. W ten sposób państwo może określić swoje potrzeby w dziedzinie obronności i sposoby ich zaspokajania.

Przykładowo, geograficzna bliskość źródła zagrożenia i sąsiedztwo wrogiego państwa będzie determinowało zupełnie inny sposób przygotowań niż ten w krajach, które są położone w dalszej odległości od nieprzyjaznych państw. Dlatego przygotowania obronne Polski i państw bałtyckich będą się różnić od tych, jakie są podejmowane np. przez państwa Europy Zachodniej. Status państwa frontowego wymaga znacznie szerszej perspektywy w postrzeganiu zagrożeń. Jest to związane z możliwością oddziaływania przeciwnika także w inny sposób niż tylko za pomocą środków militarnych.

W ostatnich latach w Polsce rozpoczęła się dyskusja na temat obrony powszechnej (zwanej inaczej obroną totalną) znanej jako sposób organizacji systemu obronnego przede wszystkim w państwach skandynawskich i bałtyckich. Charakteryzuje się ona wykorzystaniem

w przygotowaniach obronnych całego potencjału państwa (nie tylko wojskowego), w tym w jak najszerszy sposób zaangażowania obywateli.

Nie jest to pojęcie nieznane w polskiej rzeczywistości, definicję tego terminu odnajdujemy w *Słowniku terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego* w wydaniu z 2002 r. Obrona powszechna państwa została w nim opisana jako *rodzaj obrony państwa, w ramach której przygotowuje się i wykorzystuje w obronnych działaniach militarnych i pozamilitarnych wszystkie zasoby ludzkie i materialne w sposób zapewniający skuteczne odparcie agresji przeciwnika*¹⁹. Charakter przygotowań obronnych w naszym kraju cechuje właśnie powszechność, co oznacza, że obowiązek wykonywania zadań obronnych należy nie tylko do sił zbrojnych, ale także do organów władzy publicznej (rządowej i samorządowej), instytucji państwowych, przedsiębiorców, organizacji społecznych oraz wszystkich obywateli²⁰. Uwidocznione jest to przede wszystkim w strukturze systemu obronnego i jego części niemilitarnej.

Działanie obrony powszechnej ma na celu wywołanie masowej i wielowarstwowej odpowiedzi na agresję wobec państwa (militarną i niemilitarną).

Ma sprawić, że przeciwnik spotka się z oporem na każdym etapie prowadzonych działań nie tylko ze strony sił zbrojnych, ale także struktur aparatu państwowego (służb i administracji publicznej) oraz odpowiednio przygotowanych obywateli zdolnych do przetrwania i walki. ●

Teoretycznie wszystkie założenia obrony powszechnej w polskiej rzeczywistości są spełnione (przygotowanie struktur państwa do funkcjonowania w sytuacji konfliktu zbrojnego, obrona cywilna, udział społeczeństwa w przygotowaniach obronnych²¹), jednakże powszechna konstrukcja systemu obronnego obecnie nie gwarantuje jego jakości i niezawodności w przypadku potrzeby obrony państwa. Za przykład może posłużyć fakt, że w wielu instytucjach i urzędach zadania obronne traktowane są jako nieistotne czynności, które muszą być realizowane tylko ze względu na ustawowy obowiązek.

Aby system obrony powszechnej mógł w Polsce spełniać swoją rolę, musi się zmienić kultura strategiczna dotycząca postrzegania spraw związanych z obroną państwa. Obronność nie może być kojarzona wyłącznie z siłami zbrojnymi, musi być rozumiana dużo szerzej, jako wysiłek całego państwa i wszystkich obywateli. Poczucie odpowiedzialności za obronę ojczyzny musi być kształtowane nie tylko w społeczeństwie, ale także wśród przedstawicieli władz i polityków, przedsiębiorców oraz środowiska mediów.

Współczesny wymiar konfliktów coraz częściej wykracza poza klasyczne rozumienie tego pojęcia. Polem oddziaływania i rywalizacji stają się nowe domeny, takie jak cyberprzestrzeń i sfera informacyjna. Dlatego stale poszerzający się katalog zagrożeń, za reagowanie na które odpowiadają przede wszystkim podmioty cywilne, sprawia,

że idea obrony powszechnej staje się pożądanym modelem systemu obronnego. ●

Dzięki temu państwo może posiadać narzędzie do kompleksowego reagowania na cały wachlarz zagrożeń zewnętrznych. Buduje to wielowarstwową odporność i pozwala na szybką adaptację do warunków zagrożenia. W konsekwencji tworzy to zdolności przeciwwzaskoczeniowe państwa.

Zakres postulowanych zmian dotyczących organizacji obrony powszechnej jako modelu systemu obronnego w Polsce powinien obejmować:

- ✔ określenie roli, jaką w systemie obronnym państwa powinni pełnić obywatele. Warto, aby była ona rozumiana szerzej niż tylko spełnianie obowiązku służby wojskowej, ale także jako służba w obronie cywilnej oraz rozwijanie umiejętności proobronnych (m.in. umiejętności strzeleckie, orientacja w terenie, obsługa środków łączności, przygotowanie do prowadzenia działań partyzan-



kich, umiejętności informatyczne, reagowanie na dezinformację, umiejętność udzielania pierwszej pomocy przedmedycznej, wiedza na temat sposobów przetrwania);

- ✔ budowę świadomości społecznej na temat współczesnych zagrożeń (militarnych i niemilitarnych) oraz metod ich pokonywania (budowanie umiejętności rozpoznawania oraz identyfikacja zagrożeń hybrydowych i podprogowych);
- ✔ odbudowę powszechnej struktury obrony cywilnej kraju wraz z szerokim zaangażowaniem społecznym;
- ✔ zmiany w przygotowaniach obronnych w instytucjach cywilnych, które w szerszy oraz realny sposób powinny się odnosić do przeciwdziałania i reagowania na zagrożenia hybrydowe i podprogowe. Władze państwowe oraz samorządowe muszą wiedzieć, jakie kroki podejmować w obliczu działań ukierunkowanych na wywołanie chaosu, dezinformacji, zakłóceń w dostawach wody, żywności, energii, paliw, awarii systemów bankowych, systemów przesyłowych, aktów dywersji i sabotażu, w tym na obiekty infrastruktury krytycznej itp.

WNIOSKI:

- ✔ Obrona powszechna charakteryzuje się kompleksowym po-

dejściem do organizacji systemu obronnego integrującym przygotowania militarne i niemilitarne. Łączenie obu tych domen wywołuje efekt synergii niezwykle ważny w przypadku wystąpienia niebezpieczeństw o charakterze hybrydowym oraz stanowi element odstraszenia przeciwnika.

- ✔ Wybór modelu obrony powszechnej jest popularny wśród państw sąsiadujących lub położonych w niedużej odległości od potencjalnego przeciwnika, który dysponuje dużo większym potencjałem (militarnym, ekonomicznym, demograficznym), szczególnie dotyczy to sąsiadów Federacji Rosyjskiej.
- ✔ Organizacja obrony powszechnej jest jednym z postulatów Strategii Bezpieczeństwa Narodowego z 2020 r. Powszechność obowiązku obrony państwa to jedna z cech obecnego systemu obronnego w Polsce, która wynika z zapisów Konstytucji RP oraz ustaw i rozporządzeń. Niestety, głównym mankamentem, który wpływa na niewykorzystanie szans, jakie daje organizacja tego typu systemu, jest niska kultura strategiczna w zakresie obronności, która przekłada się na brak zrozumienia, że współczesne przygotowania obronne dalece wykraczają poza kwestie wojskowe.

7. PODSUMOWANIE

Zaprezentowana w niniejszym opracowaniu tematyka przygotowań obronnych innych niż te związane z siłami zbrojnymi dowodzi, że obronność państwa to niezwykle złożona i interdyscyplinarna

dziedzina funkcjonowania państwa. Składają się na nią wielowarstwowe działania, bez których funkcjonowanie systemu byłoby niepełne. Niestety, debata polityczna wokół

spraw związanych z bezpieczeństwem i obronnością Polski wciąż jest sptyczana do poziomu popularnych hasel dotyczących wzmocnienia i rozwoju zdolności sił zbrojnych, przy okazji zapominając zupełnie o innych aspektach, które mają wpływ na obronę kraju.

Polski system obronny potrzebuje zmian, aby móc spełniać swoje funkcje w ewoluującym środowisku bezpieczeństwa. Zagrożenia nowego typu i nowe domeny rywalizacji mają za zadanie zatarcie granic między pokojem, kryzysem i wojną. Występowanie oddziaływań poniżej progu wojny o charakterze niemilitarnym wpływa na wzrost znaczenia cywilnych przygotowań obronnych.

Siły zbrojne nie są i nie mogą być jedynym instrumentem do reagowania na zagrożenia zewnętrzne. Nie każde niebezpieczeństwo wymaga wykorzystania armii, ale każde zagrożenie wymaga reakcji struktur państwa. Nowy system obronny powinien zapewniać państwu odporność na szereg współczesnych zagrożeń, a w przypadku ich wystąpienia szybką adaptację do nowych warunków funkcjonowania, tak aby móc skutecznie odeprzeć niebezpieczeństwo. Prowadzi to do wniosku, że należy dążyć do integracji i ujednoczenia procesów związanych z zarządzaniem kryzysowym oraz reagowaniem obronnym, tworząc zintegrowany system bezpieczeństwa.

Nowoczesny system obronny to również świadome władze państwa oraz politycy. Świadome odpowiedzialności oraz roli, jaką odgrywają w systemie obronnym. Często podkreślane jest znaczenie systemu kierowania i dowodzenia siłami zbrojnymi, zapominając o tym, że wojna czy konflikt zbrojny mają charakter polityczny, za który odpowiadają władze państwowe (polityczne), a siły zbrojne są ich tylko, albo aż, jednym z narzędzi.

Wyzwanie, jakim jest transformacja systemu obronnego (i szerzej całego systemu bezpieczeństwa narodowego), warto podjąć już teraz. Członkostwo w Unii Europejskiej i NATO nie stanowi magicznego parasola, który uchroni nas przed zagrożeniami. Tym bardziej że sytuacja w otaczającym nas środowisku bezpieczeństwa staje się coraz bardziej skomplikowana. Postępująca integracja Białorusi z Federacją Rosyjską oraz niepewna sytuacja Ukrainy mogą w niedługiej przyszłości sprawić, że frontowy status Polski może nabrać zupełnie nowego znaczenia.

WNIOSKI:

- ✓ Współczesny charakter zagrożeń zacierający granice pomiędzy pokojem, kryzysem a wojną wymusza stworzenie zintegrowanego systemu bezpieczeństwa, który będzie łączył w sobie szereg zadań m.in. z zakresu cyberbezpieczeństwa, działań antyterrorystycznych, zarządzania kryzysowego oraz reagowania obronnego.
- ✓ Zintegrowany system bezpieczeństwa ma być jednym z elementów odporności państwa, który będzie jednocześnie spełniał funkcję odstraszającą potencjalnego przeciwnika. Tego typu system będzie miał charakter obrony powszechnej zdolnej do reagowania na całe *spectrum* zagrożeń. Stworzenie systemu nowego typu musi się wiązać ze zmianami legislacyjnymi i stworzeniem nowych rozwiązań prawnych adekwatnych do współczesnych wyzwań w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności (koniecznością jest stworzenie ustawy o zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym postulowanej w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego z 2020 r.).

- ✓ Odbudowa struktur obrony cywilnej jest koniecznością i ma żywotny charakter dla każdego z obywateli. Powszechne struktury OC na terenie całego kraju to realne narzędzie wspomagające działania państwa.
- ✓ Odporność państwa rozpoczyna się od społeczeństwa. Im bardziej świadome i przygotowane do działania w warunkach zagrożeń społeczeństwo, tym bardziej jest ono odporne na oddziaływanie przeciwnika.

- ¹ *Schron Kierowania Obroną Cywilną w Przemysłu – tajny relikw zimy wojny* <https://podroze.onet.pl/polska/podkarpackie/schron-kierowania-obrona-cywilna-w-przemyslu-tajny-relikw-zimy-wojny/v9vtv9n#slajd-2> (dostęp: 25.10.2021 r.).
- ² https://www.defence24.pl/upload/2020-08-12/qey6rm_raportbezpieczenstwofinalny.pdf (dostęp: 02.11.2021 r.).
- ³ R. Zaniewski, *Przecież wojny i tak nie będzie, czyli o naszej świadomości obronnej* <https://instytutwolnosc.pl/przeciez-wojny-i-tak-nie-bedzie-czyli-o-naszej-swiadomosci-obronnej/> (dostęp: 29.10.2021 r.).
- ⁴ *Ibidem*.
- ⁵ C. von Clausewitz, *O wojnie*. Wyd. Mireki, Warszawa 2008, s. 265–266.
- ⁶ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2002, s. 140.
- ⁷ *Strategia Obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009, s. 12–13.
- ⁸ *Ibidem*, s. 13.
- ⁹ *Ibidem*, s. 26.
- ¹⁰ Art. 2 ust. 1a Ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2017 r., poz. 1932.
- ¹¹ Art. 3 pkt 1 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. z 2020 r., poz. 1856.
- ¹² *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego*, Warszawa 2020, s. 13.
- ¹³ *Strategia Obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, op. cit., s. 30.
- ¹⁴ Prezentacja projektu ustawy o obronie Ojczyzny z 26 października 2021 r. <https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/ustawa-o-obronie-ojczyzny-wzmocnienie-sil-zbrojnych-rp>. (dostęp: 19.11.2021 r.).
- ¹⁵ Protokoły dodatkowe do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r. – dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I) oraz dotyczący ochrony ofiar niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół II) – sporządzone w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r., Dz.U. z 1992 r. nr 41, poz. 175.
- ¹⁶ R. Zaniewski, *Obrona cywilna a walka z koronawirusem*, <https://fundacjarepublikanska.org/obrona-cywilna-a-walka-z-koronawirusem/> (dostęp: 20.11.2021 r.).
- ¹⁷ *Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce w 2018 r.*, Biuro ds. OL i OC KG PSP, s. 25–56.
- ¹⁸ W. Pawłuszko, *Szef OCK krytycznie o kondycji systemu obrony cywilnej*, <https://www.infosecurity24.pl/szef-ock-krytycznie-o-kondycji-systemu-obrony-cywilnej-analiza> (dostęp: 20.11.2021 r.).
- ¹⁹ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, op. cit., s. 81.
- ²⁰ Art. 2 Ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2021 r. poz. 372.
- ²¹ P. Malecki, *Obrona Totalna – jak zbudować społeczeństwo odporne na kryzys* <https://defence24.pl/obrona-totalna-jak-zbudowac-spoleczenstwo-odporne-na-kryzys-opinia> (dostęp: 21.11.2021 r.).



PRAWODAWSTWO W KONTEKŚCIE SZTUCZNEJ INTELIGENCJI

Powstanie potężnej sztucznej inteligencji będzie albo najlepszą, albo najgorszą rzeczą, jaką stworzy ludzkość. Jeszcze nie wiemy którą.

– Stephen Hawking

SPIS treści

1. WSTĘP	100
2. SZTUCZNA INTELIGENCJA	100
2.1. HISTORIA SI	100
2.2. ZAGADNIENIA ETYCZNE ZWIĄZANE Z SI	102
3. ZAGROŻENIA SPOWODOWANE UŻYCIEM SI	103
3.1. OBECNE ZAGROŻENIA	103
3.2. POTENCJALNE ZAGROŻENIA	105
3.3. WNIOSKI	106
4. PRAWODAWSTWO W KONTEKŚCIE SI	107
4.1. PRAWODAWSTWO EUROPEJSKIE	107
4.2. PROPOZYCJE UZUPEŁNIAJĄCE	112
5. WNIOSKI	114

1. WSTĘP

Wraz z erą coraz powszechniejszego użycia sztucznej inteligencji (SI) ludzkość poszukuje rozwiązań prawnych, które obejmą to zagadnienie w sposób pozwalający na kontrolę i wyegzekwowanie konsekwencji wobec osób nadużywających jej możliwości. Niniejsza praca stanowi zestawienie obecnych i przyszłych zagrożeń związanych z użyciem sztucznej inteligencji, jak i prawodawstwa dotyczącego tych zagrożeń. Najistotniejsze prace prowadzone są w Komisji Europejskiej (KE), która przedstawiła Artificial Intelligence Act – AIA, zestawienie ram prawnych, które dotyczyć będą prawodawstwa, jakie zamierza się wprowadzić w najbliższych latach. Decyzje Komisji stanowiąc będą podstawowe kierunki, jakimi postąpić

będą się państwa europejskie przy definiowaniu i egzekwowaniu prawa dotyczącego SI. Autor pracy zwraca również uwagę na najistotniejsze kwestie, które przy obecnym kierunku działań KE mogą zostać zaniechane lub niedostatecznie opracowane, a kluczowe w latach, kiedy łamanie prawa z użyciem SI może stać się bardziej powszechne.

Badanie nad powyższymi kwestiami opracowane jest w oparciu o dwie tezy:

- ✔ **obecny kierunek rozwoju prawodawstwa KE jest prawidłowy;**
- ✔ **nowe ustawodawstwo obejmuje możliwe scenariusze rozwoju SI w długim horyzoncie czasowym.**

2. SZTUCZNA INTELIGENCJA

2.1. HISTORIA SI

Ludzka fantazja stworzyła koncepcję stworzenia natchnionego nie własną, ale sztuczną inteligencją (w skrócie SI) już w starożytności. To historia Talosa¹, o której Hezjod po raz pierwszy wspominał około 700 roku p.n.e., oferuje jedną z najwcześniejszych koncepcji robota. Mit opisuje Talosa jako gigantycznego brązowego człowieka, którego zbudował Hefajstos, grecki bóg wynalazków i kowalstwa. Zeus, król greckich bogów, zlecił Talosowi ochronę Krety przed najeźdźcami. Spoglądając na czasy bliższe naszej rzeczywistości – powstałe na początku XX wieku science fiction przybliżyło światu szerszą koncepcję robotów sztucznie inteligentnych. Zaczęło się od „bezdusznego” Tin Mana z *Czarnoksiężnika z Krainy Oz* i kontynuowano z humanoidalnym robotem, który podszywał się pod Marię w *Metropolis*. W latach pięćdziesiątych mieliśmy już pokolenie naukowców, matematyków i filozofów

z koncepcją sztucznej inteligencji zasympilowaną kulturowo w ich umysłach.

Jedną z takich osób był Alan Turing, brytyjski naukowiec, który badał matematyczne możliwości sztucznej inteligencji. Turing zasugerował, że ludzie wykorzystują dostępne informacje, a także rozum, aby rozwiązywać problemy i podejmować decyzje, więc dlaczego maszyny mają postępować inaczej? Taka była struktura logiczna jego artykułu z 1950 roku, *Computing Machinery and Intelligence*, w którym omawiał, jak budować inteligentne maszyny i jak testować ich inteligencję.

Na drodze stały jednak możliwości ówczesnych komputerów, które były w stanie wykonać zlecone im polecenia, ale nie zapamiętać, co do tej pory zrobiły. Dopiero inicjatywa *The Logic Theorist* stanowiła pierwszy krok na drodze ku właściwej sztucznej inteligencji. Był to program zaprojektowany w celu naśladowania umiejętności rozwiązywania

problemów człowieka i był finansowany przez firmę Research and Development (RAND) Corporation. Przez wielu uważany jest za pierwszy program sztucznej inteligencji i został zaprezentowany w Dartmouth Summer Research Project on Artificial Intelligence (DSRPAI) prowadzonym przez Johna McCarthy'ego i Marviną Minsky'ego w 1956 roku. To wydarzenie katalizowało następne dwadzieścia lat badań nad sztuczną inteligencją.

Od 1957 do 1974 SI kwitła. Komputery mogły przechowywać więcej informacji i stawały się szybsze, tańsze i bardziej dostępne. Wczesne demonstracje, takie jak General Problem Solver Newella i Simona oraz ELIZA Josepha Weizenbauera, okazały się obiecujące w zakresie rozwiązywania problemów i interpretacji języka mówionego. Te sukcesy, a także poparcie czołowych badaczy przekonały agencje rządowe, takie jak Agencja Zaawansowanych Projektów Badawczych Obrony (DARPA), do finansowania badań nad sztuczną inteligencją w kilku instytucjach. Rząd był szczególnie zainteresowany maszyną, która mogłaby transkrybować i tłumaczyć język mówiony, a także przetwarzać dane o dużej przepustowości. Oczekiwania były bardzo wysokie. W 1970 roku Marvin Minsky powiedział „Life Magazine”: „od trzech do ośmiu lat będziemy mieli maszynę o ogólnej inteligencji przeciętnego człowieka”. Jak obecnie wiadomo, wciąż jest to melodia przyszłości.

Rozszerzenie zestawu narzędzi algorytmicznych i zwiększenie funduszy na badania umożliwiły popularyzację techniki „głębokiego uczenia się”, czyli uczenia się komputerów przez doświadczenie. Z drugiej strony Edward Feigenbaum wprowadził systemy eksperckie, które naśladowały proces decyzyjny człowieka-eksperta. Program pytał eksperta w danej dziedzinie, jak zareagować w danej sytuacji, a gdy nauczono się tego praktycznie w każdej sytuacji, osoby niebędące ekspertami mogły otrzymać porady z programu.

Systemy eksperckie były szeroko stosowane w przemyśle. Japoński rząd mocno finansował systemy eksperckie i inne przedsięwzięcia związane ze sztuczną inteligencją w ramach projektu komputerowego piątej generacji (FGCP). W latach 1982–1990 zainwestowano tam 400 milionów dolarów w celu zrewolucjonizowania przetwarzania komputerowego, wdrożenia programowania logicznego i ulepszenia sztucznej inteligencji.

W latach 90. i w XXI wieku osiągnięto wiele przełomowych celów sztucznej inteligencji. W 1997 roku panujący mistrz świata w szachach i wielki mistrz Garri Kasparow został pokonany przez IBM Deep Blue, program komputerowy do gry w szachy. Była to pierwsza przegrana panującego mistrza świata w szachach z komputerem i była ona ogromnym krokiem w kierunku sztucznie inteligentnego programu podejmowania decyzji. Był to ważny moment dla globalnego postrzegania sztucznej inteligencji – pojawiły się głosy, jakoby zaczęła ona sięgać tej ludzkiej. Znamyty tematyki jednak krytykowali tę opinię, twierdząc, iż jest podobna do porównania traktora z rolnikiem – ten pierwszy zwycięża siłą i mocą (w tym przypadku obliczeniową), a wciąż brak mu umiejętności tworzenia.

Było to wydarzenie stanowiące ukoronowanie pierwszej generacji sztucznej inteligencji. Są to systemy „eksperckie” lub oparte na pewnych regułach, składające się z algorytmów komputerowych. Algorytm jest zbiorem jednoznacznych instrukcji, przedstawianych głównie jako „jeśli – to”, reguły, które komputer może wykonać. Te algorytmy SI zostały opracowane przez ekspertów, z którymi konsultowano się w odpowiedniej dziedzinie. Na przykład pierwsze komputery, które mogły grać w szachy, programowano, by replikowały logikę używaną przez wielkich mistrzów szachowych.

W roku zwycięstwa Deep Blue, w systemie Windows wdrożono oprogramo-



wanie do rozpoznawania mowy opracowane przez firmę Dragon Systems. Był to kolejny wielki krok w kierunku wysiłków na rzecz interpretacji języka mówionego. Jest coraz mniej problemów, z którymi maszyny nie mogłyby sobie poradzić. Nawet ludzkie emocje, o czym świadczy Kismet – robot, który potrafi rozpoznawać i okazywać mimicznie emocje.

Obecnie żyjemy w epoce big data – czasie, w którym zbieramy ogromne ilości informacji, których przetwarzanie jest niemożliwe dla pojedynczej osoby. Szerzej używa się sztucznej inteligencji drugiej generacji², często nazywanej uczeniem maszynowym. Polega ona na zapewnieniu programowi dostępu do danych, a ten – zamiast otrzymywać zasady opracowane przez eksperta – odkrywa je samodzielnie. Robi to za pomocą iteracyjnej pętli – komputer losowo dobiera zmienne w kodzie i sprawdza, czy ta zmiana lepiej rozwiązuje problem. Większość z tych zmian nie powiedzie się i zostanie zignorowana, ale ponieważ komputer jest w stanie wykonać tysiące iteracji na sekundę, przez przy-

padek będzie się stopniowo poprawiał i wykształci najlepszą odpowiedź. Zastosowanie sztucznej inteligencji w tym zakresie jest już dość owocne w kilku branżach, takich jak bankowość, marketing i rozrywka.

2.2 ZAGADNIENIA ETYCZNE ZWIĄZANE Z SI

Mnogość zadań, które ludzie dają do przepracowania SI, oznacza coraz większą odpowiedzialność przekazywaną na barki maszynom i ludziom je programującym. Z biegiem czasu stały się one impulsem do rozważenia konsekwencji działania sztucznej inteligencji. Należy wziąć pod uwagę to, czym właściwie jest podjęcie decyzji przez SI, jakie mogą być tego skutki moralne, społeczne i prawne. Istotne jest też rozważenie możliwości kontroli rozwoju SI, która tworzona i rozwijana jest w bardzo szybkim tempie, często metodą łączenia wielu systemów. Te zagadnienia wpływają bezpośrednio zarówno na przyszłość sztucznej inteligencji, jak i prawodawstwo z nią związane.

Według klasyfikacji Dignum³, na etykę stosowania i tworzenia sztucznej inteligencji należy spojrzeć z trzech perspektyw:

- ✓ etyka zaimplementowana (*ethics by design*): integracja techniczna/algorytmiczna i zdolność rozumowania etycznego w ramach zachowania sztucznego systemu autonomicznego. Oznacza to, że projektanci implementują jasny, spójny i wspólny zestaw zasad etycznych, dzięki któremu później system jest w stanie sam podejmować decyzje oparte na zasadach etycznych lub ostrzegać użytkowników i/lub monitorujących o potencjalnych odchyleniach zachowania od zasad;
- ✓ etyka w projektowaniu (*ethics in design*): metody regulacyjne i inżynierskie, które wspierają analizę i ocenę etyczną systemów sztucznej inteligencji, ponieważ integrują się one lub zastępują tradycyjne struktury społeczne;
- ✓ etyka w tworzeniu (*ethics for design*): kodeksy postępowania, standardy i procesy certyfikacji zapewniające zgodność deweloperów i użytkowników podczas badań, projektowania, konstruowania, stosowania i zarządzania SI.

Opierając tworzenie SI na tych trzech filarach, niezbędne jest również pamiętanie o tym, że sztuczna inteligencja ma służyć ludzkości i pod żadnym pozorem nie stanowić dla niej zagrożenia.

3. ZAGROŻENIA SPOWODOWANE UŻYCIEM SI

3.1. OBECNE ZAGROŻENIA

Zagrożenia związane z użyciem sztucznej inteligencji w znacznej mierze odbiegają od wizji przedstawianych w kulturze. Są one przede wszystkim oparte na wykorzystaniu big data oraz nauczania maszynowego do popełniania przestępstw lub doprowadzenia do wiedzy, która pozwoli na złamanie prawa. Sztuczna inteligencja może być zaangażowana w przestępstwa na różne sposoby. SI można wykorzystać jako narzędzie przestępczości, wykorzystując jej możliwości, by ułatwić działania przeciwko celom w świecie rzeczywistym, jak np. poprzez przewidywanie zachowań ludzi lub instytucji w celu wykrywania i wykorzystywania luk w zabezpieczeniach. To też generowanie fałszywych treści do wykorzystania w szantażu lub do psucia reputacji. Chociaż metody są nowe, same przestępstwa mogą mieć charakter tradycyjny – kradzież, wymuszenie, zastraszanie, terror. Alternatywnie sys-

temy SI mogą same być celem działalności przestępczej: obchodzenie systemów ochronnych czy unikanie wykrycia przestępstw już popełnionych.

Brundage et al⁴ zwraca uwagę na fakt, iż możliwości sztucznej inteligencji stają się coraz potężniejsze i bardziej rozpowszechnione, zmieniając krajobraz zagrożeń przez:

- ✓ ekspansję istniejących zagrożeń. Koszty ataków mogą być obniżone przez skalowalne wykorzystanie systemów SI do realizacji zadań, które zwykle wymagałyby ludzkiej pracy, inteligencji i ekspertyzy. Naturalnym efektem jest zwiększenie ilości potencjalnych atakujących i celów;
- ✓ wprowadzenie nowych zagrożeń. Nowe ataki mogą powstać dzięki wykorzystaniu systemów SI

do realizacji zadań, które byłyby niemożliwe do przeprowadzenia przez ludzi. Poza tym używając SI, możliwe jest wykorzystywanie luk w zabezpieczeniach systemów;

- ✓ zmianę typowego charakteru zagrożeń. Ataki umożliwione przez rosnące wykorzystanie sztucznej inteligencji mogą być jeszcze bardziej skuteczne, precyzyjnie ukierunkowane i trudne do przypisania.

Należy również zwrócić uwagę na fakt, iż niebezpieczeństwo ze strony SI dotyczy trzech obszarów. Pierwszym z nich jest cyberprzestrzeń, gdzie możliwe jest złamanie prawa wskutek podszywania się (np. poprzez użycie mowy), istniejących luk w oprogramowaniu (np. poprzez zautomatyzowane hakowanie) lub luk systemów AI.

Sztuczna inteligencja najchętniej wykorzystywana jest przez osoby, które potrafią we właściwy sposób ją zastosować – w związku z tym przestępstwa z nią związane najczęściej zdarzają się wśród osób posługujących się na co dzień tą technologią. Cyberprzestępcy mogą wykorzystywać sztuczną inteligencję, by poszerzyć skalę i skuteczność ataków dokonywanych np. za pośrednictwem mediów społecznościowych. Wszystkie techniki używane obecnie przez cyberprzestępców mogą zostać ulepszone za pomocą sztucznej inteligencji.

Druga kategoria zagrożeń to te związane z bezpieczeństwem fizycznym.

Wykorzystanie do tego SI to m.in. automatyzacja zadań związanych z przeprowadzaniem ataków dronami i innymi systemami fizycznymi (choćby poprzez rozmieszczenie broni autonomicznej). To też zagrożenia cyberfizyczne (np.

powodujące awarię pojazdów autonomicznych) lub angażujące systemy fizyczne, których kierowanie byłoby niewykonalne zdalnie (np. rój tysięcy mikrodronów).

Trzecia kategoria związana jest z bezpieczeństwem politycznym i społecznym.

To np. wykorzystanie SI do automatyzacji zadań związanych z inwigilacją (np. analiza masowo gromadzonych danych), perswazja (np. tworzenie ukierunkowanej propagandy) i oszustwa (np. manipulowanie filmami). Możemy spodziewać się zwiększenia zagrożeń związanych z naruszeniem prywatności i manipulacjami społecznymi. Spodziewany jest również wzrost ataków z wykorzystaniem ludzkich zachowań, nastrojów i przekonań na podstawie dostępnych danych. Obawy te są najbardziej znaczące w kontekście państw autorytarnych.

Nie ulega wątpliwości, że w narracji naukowej SI jest głównie używana jako narzędzie walki z przestępczością zarówno w sferze sieci, jak i poza nią. Na przykładzie⁵ systemu zaimplementowanego w Vancouver, jednego z najludniejszych, zróżnicowanych etnicznie i wielokulturowych miast Kanady, wykazano, iż zastosowanie modelu predykcyjnego do przewidywania przestępstw może znacznie zmniejszyć ich ilość. Ogólny wskaźnik przestępczości w Vancouver spadł w 2017 roku o 1,5%, ale nadal problemem były częste włamania i kradzieże pojazdów. W związku z tym Departament Policji w Vancouver (VPD) wprowadził model predykcyjny przestępczości do przewidywania przestępstw związanych z włamaniami do mienia, a po wdrożeniu go miasto Vancouver odnotowało 27-procentowy spadek włamań do mieszkań. Istnieją również systemy do m.in. automatycznej klasyfikacji przestępstw⁶, recydywizmu⁷

czy wykrywania luk, które mogą zostać naruszone przez SI. Pomimo pewnej dozy sceptycyzmu ze strony kryminologów⁸ zastosowanie SI może niewątpliwie przyczynić się do wzrostu skuteczności stróżów prawa.

3.2. POTENCJALNE ZAGROŻENIA

Przyszłość związana ze sztuczną inteligencją oraz zadania stawiane jej przez ludzkość mają znacznie bardziej skomplikowaną strukturę – zarówno moralną, jak i prawną. Wraz ze wzrostem mocy obliczeniowej komputerów ludzie stają się coraz bardziej narażeni na różne zagrożenia ze strony innych użytkowników SI, jak i docelowo ze strony SI jako takiej.

Jednym z podstawowych problemów jest fakt, iż sztuczna inteligencja w coraz lepszy sposób naśladuje dokonania ludzi. Rozwijana obecnie technologia deepfake polega na tworzeniu wideo lub audio, w którym SI wkleja wizerunek, głos lub więcej elementów danej

osoby. Wcześniej możliwe było podrabianie fotografii na zasadzie fotomontażu, jednak technologia coraz szybciej rozwija się w stronę podkładania ruchomego obrazu i dźwięku w zaplanowane miejsce. W ten sposób można zmanipulować materiał, tworząc nagrania lub filmy ośmieszające, obrażające czy kompromitujące daną osobę. Na obecnym etapie możliwe jest rozpoznanie przez SI materiałów sfabrykowanych, jednak w najbliższej przyszłości mogą być one na tak wysokim poziomie, iż rozróżnienie ich od rzeczywistych będzie stanowić trudność.

Ta metoda pośrednio łączy się z kolejną, czyli szantażem. Tradycyjny szantaż obejmuje wymuszenie pod groźbą ujawnienia dowodów przestępstwa, wykroczenia lub kompromitujących danych osobowych. Czynnikiem ograniczającym w przypadku tradycyjnego szantażu jest zdobywanie takich dowodów: przestępstwo jest optacalne tylko wtedy, gdy ofiara zapłaci więcej, by za-



tuszować dowody, niż kosztuje ich zdobycie. SI może być wykorzystywana do robienia tego na znacznie większą skalę, zbierając informacje z mediów społecznościowych lub dużych zbiorów danych osobowych, takich jak poczta e-mail, historia przeglądarki, dysk twardy komputera lub telefonu, a następnie poprzez identyfikowanie konkretnych luk w zabezpieczeniach. Sztuczna inteligencja może być również wykorzystywana do generowania fałszywych dowodów jak w przypadku technologii deepfake.

Innym cyfrowym zagrożeniem przyszłości jest odpowiednio skonstruowany phishing, czyli atak „socjotechniczny”, którego celem jest zbieranie informacji lub instalowanie złośliwego oprogramowania za pośrednictwem wiadomości, która rzekomo pochodzi od zaufanej strony, takiej jak bank użytkownika. Atakujący wykorzystuje zaufanie użytkownika do instytucji, aby przekonać go do wykonania działań, których w przeciwnym razie mógłby się obawiać, takich jak ujawnianie haseł lub klikanie podejrzanych linków. Ataki mogą być starannie kierowane do konkretnych osób, co znane jest jako spear-phishing, ale na obecny moment nie jest to zjawisko skalowalne, jak w przypadku zwykłego phishingu.

Obecnie większość ataków phishingowych jest masowa, używając ogólnych komunikatów stylizowanych na główne marki lub aktualne wydarzenia, które mogą być interesujące dla losowych użytkowników. Atakujący ma łatwość wysyłania ogromnej liczby wiadomości cyfrowych, aby przekształcić niski odsetek odpowiedzi na korzystny zwrot. Sztuczna inteligencja ma potencjał, aby poprawić wskaźniki skuteczności ataków phishingowych poprzez tworzenie wiadomości, które wydają się bardziej autentyczne, np. przez zbieranie informacji z sieci społecznościowych. Dodatkowo metody SI mogą wykorzystywać aktywne uczenie się, aby odkryć, które metody są najbardziej skutecz-

ne, zmieniając szczegóły wiadomości i zbierając dane o tym, jak zmaksymalizować współczynnik odpowiedzi.

Możliwe jest również użycie SI do zatrucia danych. To np. taka zmiana informacji, by makler giełdowy zachęcał do kupna aktywów finansowych, które nie będą opłacalne dla kupującego. Innym przykładem może być unieważnienie sprzętu w porcie lotniczym celem przemylenia broni. Im bardziej powszechnie używane i zaufane źródło danych, tym bardziej może to być szkodliwe.

Kolejna kategoria, czyli zagrożenie fizyczne, które spędza sen z powiek nie tylko naukowcom, ale też filozofom, jest związana z pojazdami autonomicznymi. Po pierwsze, jest to problem moralny – zaproponowany przez Foot⁹ dylemat wagonika ma następującą treść:

Wagonik kolejki wyrwał się spod kontroli i pędzi w dół po torach. Na jego drodze znajduje się pięć osób przywiązanych do torów przez filozofa. Możesz przestawić zwrotnicę i w ten sposób skierować wagonik na drugi tor, do którego przywiązany jest jeden człowiek. Co powinieneś zrobić?

Pojazdy autonomiczne mogą stanąć przed podobnym wyborem w przypadku pojawienia się na ich drodze większej liczby osób lub przeszkody, z którą zderzenie będzie śmiertelne dla podróżujących w pojeździe. Drugi problem związany z pojazdami autonomicznymi jest jeszcze poważniejszy – odpowiednio zaprogramowane mogą służyć jako narzędzie terroru. Możliwe jest nawet skoordynowanie wielu pojazdów, by działały wspólnie przy czynieniu szkód.

3.3. WNIOSKI

Istnieją dwa obszary, w których zagrożenie ze strony SI jest największe. W najbliższej przewidywalnej przyszłości są to kwestie związane z nadużyciem możliwości SI przez człowieka – czy to posługując się nią jako narzędziem bezpośredniego zagrożenia fizycznego (przejęcie kontroli nad pojazdami auto-

nomicznymi), czy w sposób wirtualny, w przestrzeni której możliwe jest pozyskanie danych wrażliwych lub podrobienie materiałów celem kompromitacji lub szantażu wobec osoby poszkodowanej. Na obecną chwilę systemy SI są głównie używane do zapobiegania przestępstwom, jednak możliwa jest przyszła sytuacja, w której łamanie prawa będzie dokonywać się bezpośrednio poprzez SI, bez ingerencji człowieka. Biorąc pod uwagę fakt, iż sztuczna inteligencja bardzo szybko się uczy i jest wrażliwa na sugestie, możliwy jest scenariusz, w którym jej działanie okaże się szkodliwe dla ludzkości w nieprzewidywalny dotąd sposób.

W związku z tym nieodzowne jest odpowiednie prawodawstwo, które reguluje kwestię tworzenia sztucznej inteligencji, w odpowiedni sposób ogranicza jej możliwości i daje narzędzia kontroli nad nią.

Jest to przede wszystkim opracowanie struktur dochodzeniowych umożliwiających służbom szybkie dotarcie do kolejnych iteracji, które umożliwiły SI wygenerowanie szkodliwych zachowań.

jących służbom szybkie dotarcie do kolejnych iteracji, które umożliwiły SI wygenerowanie szkodliwych zachowań.

Poza tym nieodzowne jest ustanowienie narzędzi kontroli, które w precyzyjny sposób weryfikować będą działania twórców SI, szczególnie w zakresie tej technologii, która objęta jest kategorią „wysokiego ryzyka” (patrz: kolejny rozdział). To oznacza wytworzenie takiego systemu raportowania do odpowiednich służb UE, że będzie on istotnie weryfikować postęp badań i działań nad SI.

Trzecim zagadnieniem, jakie KE powinna uwzględnić, jest opracowanie prawodawstwa wobec rozwoju SI. Powinno ono pociągać do odpowiedzialności osoby opracowujące systemy, przede wszystkim (ale nie tylko) w ich najbardziej ryzykownym wydaniu. To oznacza, iż jeśli system ma możliwość naruszenia prawa w wyniku własnego działania, niezbędne jest ustalenie ram prawnych, które obejmują odpowiedzialnością osoby tworzące SI i kontrolujące jego rozwój.

4. PRAWODAWSTWO W KONTEKŚCIE SI

4.1. PRAWODAWSTWO EUROPEJSKIE

Unia Europejska jako pierwsza na świecie rozpoczęła pracę nad przygotowaniem prawodawstwa, które uporządkuje kwestię związaną ze sztuczną inteligencją, jej tworzeniem i kontrolą. W kwietniu 2021 roku Komisja Europejska (KE) przedstawiła pakiet nowych propozycji legislacyjnych i pozalegisłacyjnych dotyczących sztucznej inteligencji (AI): w proponowanym rozporządzeniu ustanawiającym przepisy dotyczące sztucznej inteligencji („Artificial Intelligence Act – AIA”¹⁰), KE stworzyła pierwsze w historii kompleksowe ramy prawne dla tej rodziny technologii¹¹. Poniżej przedstawione jest streszczenie

kluczowych założeń polityki oraz proponowane nowe ograniczenia, klasyfikacje ryzyka i związane z nimi obowiązki dla dostawców i użytkowników sztucznej inteligencji wynikające z tej propozycji.

Wnioskowi dotyczącemu AIA towarzyszy zmieniony plan koordynacji SI z państwami członkowskimi, który ma na celu „przyspieszenie, podjęcie działań i dostosowanie priorytetów politycznych i inwestycji w zakresie SI w całej Europie”, aby umożliwić Europie uzyskanie globalnego przywództwa w rozwoju SI zorientowanej na człowieka, zrównoważonej, bezpiecznej, integracyjnej i godnej zaufania. Plan określa również istniejące/planowane projekty związane z SI na poziomie UE, a także różne moż-



liwości finansowania, w tym za pośrednictwem nowego instrumentu Recovery and Resilience Facility, który przewiduje 20-procentowy cel w zakresie wydatków cyfrowych na poziomie państw członkowskich.

Ponadto KE zaproponowała zmienione ramy regulacyjne dotyczące maszyn, aby uwzględnić technologie SI wbudowane w szeroką gamę produktów konsumenckich i profesjonalnych. Proponowane nowe rozporządzenie w sprawie maszyn, które zastąpi istniejącą dyrektywę maszynową (dyrektywa 2006/42/WE), ma na celu zapewnienie bezpieczeństwa i ustanowienie ogólnounijnej oceny zgodności przy wprowadzaniu na rynek UE produktów wyposażonych w SI.

Status quo w debacie na temat polityki UE

Wniosek dotyczący AIA podlega standardowej procedurze stanowienia prawa w UE (tj. „zwykłej procedurze ustawodawczej”), a zatem jest obecnie przedmiotem równoległej debaty w Parlamencie Europejskim (PE) i Radzie. Złożony i dalekosiężny charakter proponowanej AIA niewątpliwie doprowadzi do długotrwałych negocjacji, które prawdopodobnie będą trwały do 2022 roku.

Oczekuje się, że PE będzie zajmował agresywne stanowisko w sprawie przepisów, które mogłyby wpłynąć na prawa

podstawowe obywateli, np. w dziedzinie zdalnego rozpoznawania biometrycznego. Oczekuje się, że PE zaproponuje dodatkowe praktyki SI, które powinny być zakazane w UE, a także spodziewamy się, że PE zakwestionuje możliwość samocertyfikacji systemów SI wysokiego ryzyka przez ich dostawców.

Nowa ustawa o sztucznej inteligencji (The New Artificial Intelligence Act – AIA)

Z punktu widzenia polityki, KE dostrzega korzyści, jakie SI może odegrać w społeczeństwie, od lepszej opieki medycznej po lepszą edukację. Ponieważ jednak niektóre systemy SI stwarzają zagrożenia, KE uważa, że konieczny jest nowy system regulacyjny w celu ochrony użytkowników, w tym z perspektywy praw podstawowych i ich bezpieczeństwa, bez ograniczania rozwoju technologicznego. KE ma również nadzieję na zapewnienie większej jasności i pewności prawnej wokół SI w celu ustanowienia zaufania i doskonałości rozwiązań SI, napędzania ich ekspansji w Europie, ale także zapobiegania fragmentacji w europejskim reżimie regulacyjnym dla systemów SI.

W związku z faktem, że na rynku UE są już dostępne różne produkty i usługi wykorzystujące SI, KE zaproponowała pierwszy na świecie kompleksowy system regulacyjny dla niej. We wniosku

dotyczącym AIA uwzględniono opinie zewnętrznych zainteresowanych stron i grup ekspertów.

Zakres

Zakres proponowanej AIA obejmuje dostawców, którzy wprowadzają systemy SI na rynek lub oddają je do użytku, niezależnie od tego, czy dostawcy ci mają siedzibę w UE, czy poza nią. Użytkownicy systemów SI są objęci nowymi przepisami, jeżeli mają siedzibę w UE. AIA będzie miała zastosowanie nawet wtedy, gdy dostawca i użytkownik mają siedzibę poza UE, ale produkcja wytwarzana przez te systemy jest wykorzystywana w UE. AIA będzie zatem miała zastosowanie dla dostawców systemów SI (np. twórcy narzędzia do prześwietlania życiorysów), jak również do użytkowników takich systemów SI (np. banku kupującego takie narzędzie do prześwietlania życiorysów). Nie będzie on miał zastosowania do użytku prywatnego i niebranżowego. Ponadto wyłączone są systemy SI opracowane i wykorzystywane wyłącznie do celów wojskowych.

Kategoryzacja ryzyka

KE proponuje kategoryzację systemów SI opartą na ryzyku, obejmującą cztery poziomy ryzyka oraz związane z nimi obowiązki regulacyjne i ograniczenia:

■ Niedopuszczalne ryzyko

Bardzo ograniczona liczba szczególnie szkodliwych praktyk związanych z SI, które są sprzeczne z wartościami UE, jest zakazana, ponieważ naruszają one prawa podstawowe. Te zakazane praktyki obejmują „socjotechnikę” stosowaną przez rządy, wykorzystywanie słabości dzieci lub osób niepełnosprawnych, stosowanie technik podprogowych, które mogą powodować szkody fizyczne i psychiczne oraz – z zastrzeżeniem wyjątków – systemy zdalnej identyfikacji biometrycznej na żywo w publicznie dostępnych przestrzeniach.

■ Wysokie ryzyko

Artykuł 6 definiuje systemy SI „wysokiego ryzyka” jako te, w których system SI jest przeznaczony do stosowania jako element bezpieczeństwa produktu lub sam jest produktem, a produkt ten podlega istniejącej ocenie zgodności przeprowadzanej przez stronę trzecią (np. pojazdy z napędem silnikowym, pociągi i samoloty).

Ponadto, KE ma prawo do bezpośredniego oznaczenia systemu SI jako wysokiego ryzyka poprzez dodanie go do załącznika III AIA, z zastrzeżeniem spełnienia określonych kryteriów. Biorąc pod uwagę szybki rozwój przypadków zastosowania SI wysokiego ryzyka, KE proponuje coroczny przegląd wykazu systemów objętych dyrektywą. Komisja Europejska przyjmowałaby akty delegowane w celu zmiany wykazu systemów SI wysokiego ryzyka w załączniku III.

Załącznik III zawiera szereg przypadków zastosowania AI, które mogą (potencjalnie) mieć negatywny wpływ na zdrowie i bezpieczeństwo ludzi lub ich prawa podstawowe, a zatem są uznawane za „wysokiego ryzyka”. Te przypadki zastosowań wysokiego ryzyka obejmują systemy AI, które np. (i) wykorzystują identyfikację biometryczną, (ii) zarządzają infrastrukturą krytyczną lub ją obsługują, (iii) są wykorzystywane w kształceniu lub szkoleniu zawodowym, (iv) są wykorzystywane do rekrutacji lub zadań związanych z zasobami ludzkimi/zatrudnieniem, (v) określają dostęp do podstawowych usług prywatnych i publicznych, w tym świadczeń, (vi) są wykorzystywane w kontekście egzekwowania prawa, (vii) są wykorzystywane w kontekście zarządzania migracją, azylem lub granicami lub (viii) są wykorzystywane w wymiarze sprawiedliwości lub procesach demokratycznych.

Systemy SI wysokiego ryzyka mogą być wprowadzane na rynek UE lub oddawane do użytku wyłącznie wtedy, gdy spełniają pewne minimalne wyma-

gania. Przed wprowadzeniem systemu SI wysokiego ryzyka na rynek UE lub oddaniem go do użytku w inny sposób, dostawcy muszą poddać go ocenie zgodności. Taka ocena zgodności musi zostać powtórzona w przypadku wprowadzenia do systemu istotnych modyfikacji. W niektórych przypadkach w proces oceny musi być zaangażowana niezależna jednostka.

Dostawcy systemów SI wysokiego ryzyka będą również musieli wdrożyć systemy zarządzania jakością i ryzykiem, aby zapewnić ich zgodność z nowymi wymogami oraz zminimalizować ryzyko dla użytkowników i osób narażonych, nawet po wprowadzeniu produktu do obrotu. Organy nadzoru rynku będą wspierać monitorowanie po wprowadzeniu produktu na rynek poprzez audyty.

Dla systemów SI wysokiego ryzyka KE proponuje szereg nowych obowiązkowych wymagań, w tym:

- ✓ ustanowienie systemu zarządzania ryzykiem (art. 9), który w ciągłym i iteracyjnym procesie zarządza ryzykiem związanym z systemem AI;
- ✓ kryteria jakościowe dotyczące wykorzystywanych zbiorów danych szkoleniowych, walidacyjnych i testowych (art. 10);
- ✓ dokumentacja techniczna opisująca między innymi zgodność systemu SI z obowiązującymi przepisami, w tym na potrzeby egzekwowania prawa (art. 11);
- ✓ wymogi dotyczące prowadzenia dokumentacji w celu zapewnienia odpowiedniego poziomu identyfikowalności funkcjonowania systemu SI (art. 12);
- ✓ przejrzystość i dostarczanie informacji, aby umożliwić użytkownikom interpretację wyników

działania systemu i ich właściwe wykorzystanie (art. 13);

- ✓ wprowadzenie systemów, które są skutecznie nadzorowane przez ludzi (art. 14) – systemy muszą osiągać odpowiednie poziomy dokładności, odporności i bezpieczeństwa cybernetycznego w całym swoim cyklu życia (art. 15). W stosunku do dostawców i użytkowników systemów SI wysokiego ryzyka nowe obowiązki obejmują:

- ogólny obowiązek przestrzegania wyżej wymienionej listy wymagań – utrzymywanie systemu zarządzania jakością (art. 17), zapewnienie, że ich systemy przechodzą odpowiednią procedurę oceny zgodności (art. 19),

- prowadzenie automatycznie generowanych dzienników (art. 20),

- obowiązek podjęcia działań naprawczych w przypadku, gdy system SI nie jest zgodny z AIA (art. 21), obowiązek powiadamiania właściwych organów krajowych o poważnych incydentach lub wszelkich nieprawidłowościach w działaniu (art. 22) oraz konieczność współpracy z tymi organami (art. 23),

- szczególne zasady mają zastosowanie do importerów systemów SI wysokiego ryzyka (art. 26), jak również dystrybutorów (art. 27) i użytkowników (art. 29). KE utworzy publicznie dostępny rejestr aplikacji i systemów SI wysokiego ryzyka (art. 60).

Ograniczone ryzyko

Niektóre systemy SI będą podlegać nowym wymogom dotyczącym przejrzystości, np. w przypadku ryzyka manipulacji (np. chatboty) lub oszustwa (np. wcześniej wspomniany deepfake). Osoby fizyczne powinny być świadome, że wchodzi w interakcję z systemem sztucznej inteligencji, chyba że wynika to w sposób oczywisty z okoliczności i kontekstu użycia.

Minimalne ryzyko

Wszystkie pozostałe systemy SI mogą być opracowywane i wykorzystywane zgodnie z obowiązującym prawodawstwem bez żadnych nowych zobowiązań prawnych wynikających z AIA. Według KE, duża liczba systemów SI używanych obecnie w UE należy do tej kategorii. KE zaleca dobrowolne kodeksy postępowania dla dostawców takich systemów SI.

Nadzór/egzekwowanie przepisów

Proponowane środki egzekwowania przewidują kary w wysokości do 30 mln EUR lub 6% przychodu (w zależności od tego, która z tych kwot jest wyższa) za najpoważniejsze naruszenia nowego systemu, co sprawia, że system kar jest jeszcze bardziej surowy niż kary za naruszenie ogólnego rozporządzenia o ochronie danych (GDPR, w Polsce – RODO). Tak jest w przypadku korzystania z niedozwolonych systemów SI oraz naruszenia przepisów dotyczących zarządzania danymi przy korzystaniu z systemów SI wysokiego ryzyka.

Wszystkie inne przypadki niezgodności z AIA podlegają karze w wysokości do 20 mln euro lub 4% przychodu (w zależności od tego, która z tych kwot jest wyższa). Za samo dostarczenie właściwym organom nieprawidłowych, niepełnych lub wprowadzających w błąd informacji grozi już potencjalna kara pieniężna w wysokości do 10 mln euro lub 2% światowego przychodu.

Organy państw członkowskich będą odgrywały kluczową rolę w stosowaniu i egzekwowaniu nowego systemu regulacyjnego w zakresie AI. Nowo wyznaczone krajowe organy nadzoru nad SI będą nadzorować stosowanie AIA, jak również prowadzić działania w zakresie nadzoru rynku sztucznej inteligencji, która będzie wspierać KE i organy krajowe w ich działaniach oraz udzielać im wskazówek.

Chociaż egzekwowanie przepisów leży w gestii państw członkowskich, po-

dobnie jak w przypadku RODO, można się spodziewać, że kary będą wprowadzane stopniowo, a początkowe działania w zakresie egzekwowania przepisów będą koncentrować się na tych, którzy nie starają się przestrzegać rozporządzenia. Można również oczekiwać, że pojawi się wiele materiałów na temat tego, jak przestrzegać rozporządzeń, a także not interpretacyjnych.

Potencjalne implikacje dla przemysłu

Podobnie jak RODO, wniosek AIA w proponowanej formie będzie miał zasięg eksterytorialny, a zatem potencjalnie wpłynie na dużą liczbę firm, których klienci mają siedzibę w UE. Chociaż system ten nie jest jeszcze ustalony, ale jest w procesie tworzenia, kierunek działań sugerowany przez KE jest jasny.

Biorąc pod uwagę, że proponowany system regulacyjny w zakresie sztucznej inteligencji jest pierwszym tego rodzaju na świecie, wielu ekspertów spodziewa się, że będzie on miał znaczący wpływ na inne regiony świata – jest to tzw. efekt Brukseli – podobny do tego, jaki wystąpił po przyjęciu RODO. Tym ważniejsze jest zatem, aby wszystkie zainteresowane strony zaangażowały się w debatę już teraz w celu zapewnienia odpowiedniego unijnego systemu dla AI.

Chociaż zaangażowanie w obecną debatę na temat regulacji i polityki ma kluczowe znaczenie, wiele organizacji będzie musiało również rozpocząć przygotowania do nowego AIA i szerzej zająć się ryzykiem związanym z nowymi przepisami dotyczącymi SI.

Proces legislacyjny dotyczący propozycji AIA będzie się nadal rozwijał w nadchodzących miesiącach, a debata będzie trwała do 2022 roku. Oprócz bieżących debat legislacyjnych, w 2022 roku Komisja Europejska przedstawi dodatkowe środki legislacyjne dotyczące SI, koncentrujące się na dostosowaniu ram odpowiedzialności do nowych technologii. Prawdopodobnie obejmie to rewizję dyrektywy w sprawie odpo-

wiedzialności za produkty oraz wniosek legislacyjny dotyczący odpowiedzialności systemów AI. KE przewiduje też przystąpienie do adaptacji istniejących sektorowych przepisów bezpieczeństwa, w tym dyrektywy w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów lub dyrektywy w sprawie urządzeń radiowych.

Co ważne, w 2021 roku KE opublikuje program pt. *Policy Program to implement Europe's Digital Compass*, który obejmuje szerszy zakres regulacji istotnych dla realizacji cyfrowych ambicji UE na rok 2030. Program ten będzie zawierał roadmapę dotyczącą ogólnych zasad i zobowiązań, których przestrzeganie będzie zalecane państwom członkowskim, oraz konkretne działania niezbędne do realizacji celów polityki. Wykorzystanie systemów sztucznej inteligencji jest wymienione jako jeden z głównych obszarów, które należy rozwinąć, aby zrealizować cyfrowe ambicje UE na rok 2030, zgodnie z którymi 75% europejskich przedsiębiorstw ma korzystać z usług przetwarzania w chmurze, big data i rozwiązań sztucznej inteligencji.

UE zamierza ustanowić standardy, które utrudnią drogę etycznym technologiom na całym świecie, zapewniając jednocześnie utrzymanie konkurencyjności Unii. Jak wynika z odpowiedzi udzielonych w ramach konsultacji społecznych w sprawie proponowanej AIA, przedstawiciele branży wyrazili poważne obawy dotyczące daleko idących skutków, jakie przyszłe prawo będzie miało dla ich działalności. Wiele osób twierdzi, że AIA stworzy niepotrzebne i uciążliwe obowiązki w zakresie zgodności, które będą również bardzo kosztowne dla przedsiębiorstw. Po drugiej stronie spektrum społeczeństwo obywatelskie, związki zawodowe i organy ochrony danych podzielają przekonanie, że proponowana ustawa nie idzie wystarczająco daleko i powinna nakładać silniejsze ograniczenia na stosowanie SI wysokiego ryzyka oraz obowiązki w zakresie zgodności z przepisami dla sys-

temów AI. Kwestią otwartą pozostaje to, czy proponowane AIA stanie się de facto globalnym wyznacznikiem standardów, tak jak w przypadku RODO, czy też spowoduje przeniesienie innowacji w zakresie SI do innych jurysdykcji o mniej inwazyjnych przepisach.

Nie ulega jednak wątpliwości, że proces legislacyjny UE będzie zmierzał w kierunku pierwszej poważnej regulacji systemów SI na świecie, a każda firma chcąca prowadzić interesy w UE lub z UE będzie musiała się do niej dostosować. Wniosek legislacyjny stanowi podstawę, na której Komisja Europejska będzie kontynuować formułowanie swoich przyszłych polityk dotyczących różnych aspektów SI. Stale ewoluujący charakter systemów SI sprawia, że trudno jest zapewnić, że ramy prawne będą odporne w przyszłości. Jednak na etap procesu legislacyjnego, na którym rozważane będą techniczne elementy proponowanego prawa, będzie idealnym momentem, aby zgłosić istotne z punktu widzenia naukowego i prawnego zmiany. Obecna faza legislacyjna daje wiele możliwości współpracy z decydentami w celu wpłynięcia na nowy system regulacyjny dotyczący SI.

Podsumowując, Unia Europejska planuje w roku 2022 wprowadzić prawo opierające się na bardzo ścisłej kontroli dotyczącej tworzenia technologii SI. Prawodawstwo opierać się będzie na surowych karach – tym wyższych, im większy stopień ryzyka związany z daną technologią.

4.2. PROPOZYCJE UZUPEŁNIAJĄCE

W związku z planami Komisji przedsiębiorcy w Unii będą musieli wziąć pod uwagę następujące kroki, które mogą zredukować ryzyko związane z problemami ze strony organów ścigania. Z pewnością twórcy technologii SI będą musieli wprowadzić:

- ✔ system klasyfikacji ryzyka;

- ✓ środki ograniczania ryzyka;
- ✓ niezależne audyty;
- ✓ procesy zarządzania ryzykiem związanym z danymi;
- ✓ strukturę zarządzania SI.

Kierunek prac Komisji ma na celu przyniesienie owocnych skutków, które chronić będą użytkowników technologii SI przede wszystkim przed niepożądanymi działaniami przedsiębiorców. Podobnie jak w przypadku RODO, jest to działanie uniemożliwiające twórcom systemów sztucznej inteligencji działania, które zgodnie z literą prawa narusza bezpieczeństwo obywateli i innych przedsiębiorców. Wysokie kary mają na celu odstraszenie od stosowania praktyk, które mogłyby prowadzić do łamania prawa. Również, tak jak w przypadku RODO, przedsiębiorcy będą musieli samodzielnie kontrolować i organizować

procesy w firmie według pewnych wytycznych.

Istotnym kierunkiem rozwoju działań Komisji powinien być nie tylko system kontroli przedsiębiorców, ale w większej mierze prawodawstwo związane z naruszeniem prawa poprzez stosowanie technologii używających SI. Bezprecedensowe przypadki nadużycia bądź złamania prawa przy wykorzystaniu sztucznej inteligencji w sposób wymieniony w rozdziale 2.2 mogą mieć miejsce w najbliższej przyszłości, a prawo powinno stanowić jasne ramy dla służb i instytucji je egzekwujących.

Obecne prawodawstwo nie odwołuje się do sytuacji, w których SI jest autorem sposobu kradzieży mienia lub innego sposobu naruszenia osób trzecich. Dylematem stojącym przed prawodawcami jest zagadnienie związane z pozostawieniem sztucznej inteligencji samej sobie – jak wyegzekwować prawo wobec jej autora, który stracił kontrolę nad systemem bądź nieintencjo-



nalnie doprowadził do sytuacji, w której SI łamie prawo. Zdaje się, że prace Komisji Europejskiej w mniejszej mierze skoncentrowały się na wcześniej wspomnianej regule *Dignum Ethics by design*, dzięki której system nauczany jest przede wszystkim moralnego postępowania.

W dobie ogromnych możliwości SI, które będą mogły zawiadować dostępem do danych (połączenie systemów plików ze sztuczną inteligencją w celu osiągnięcia jak najlepszej wydajności systemów przepływu informacji), ważnym celem prac Komisji powinna być również koncentracja na ochronie systemów przed ingerencją osób trzecich i wypływem danych. Ograniczenie dotyczyć musi nie tylko osób fizycznych

programujących systemy, ale również samej sztucznej inteligencji aktywnie decydującej o kierunku przepływu danych. Jest to szczególnie istotne w kontekście danych wrażliwych, jak np. tych dotyczących kont bankowych.

Kierunek rozwoju prawodawstwa KE związanego z SI jest w oczach autora właściwy ze względu na obejmowanie szerokiego spektrum zagadnień i typów zastosowania technologii. Jego głównym mankamentem jest brak spojrzenia na długofalowe możliwe ścieżki rozwoju SI, w scenariuszu którym przestaje być ona właściwie kontrolowanym narzędziem. W związku z tym potrzebne jest właściwe prawodawstwo i ustanowienie struktur urzędów zajmujących się kontrolą osób rozwijających SI.

5. WNIOSKI

Trwający jedynie pół wieku rozwój technologii sztucznej inteligencji przyniósł bardzo szybkie i głębokie zmiany. Obecnie jest ona w stanie samodzielnie się uczyć i błyskawicznie ewoluować, co pozostawia szerokie pole tak dla rozwoju naszej wiedzy i zaspokojenia potrzeb, jak i nadużyć w sferze fizycznej i cyfrowej.

Prace prowadzone w Komisji Europejskiej mają na celu ustrukturyzowanie prawa, które kontrolować będzie proces tworzenia i zawiadowania systemami

SI. Poznając możliwości sztucznej inteligencji, które ograniczone są właściwie jedynie mocą obliczeniową podzespołów, na których operują, niezbędne jest takie prawodawstwo, które w sposób sprawny odpowiadać będzie na potrzeby stróżów dobrostanu obywateli, jak i na przypadki łamania prawa za pośrednictwem lub przez samo SI. Najbliższe lata zweryfikują, czy tempo prac KE jest w stanie nadążyć za jedną z najszybciej rozwijających się technologii, jakie stworzył człowiek.

Bibliografia

Artykuły i książki

1. Brundage M., Avin S., Clark J., Toner H., Eckersley P., Garfnkel B., Dafoe A., Scharre P., Zeitsof T., Filar B., Anderson H., Rof H., Allen G.C., Steinhardt J., Flynn C., Beard S., Belfeld H., Farquhar S., Lyle C., Crootof R., Evans O., Page M., Bryson J., Yampolskiy R. & Amodei D., *The malicious use of artificial intelligence: Forecasting, prevention, and mitigation*. 2018.
2. Caldwell M., Andrews J.T.A., Tanay T. et al., *AI-enabled future crime*. *Crime Sci* 9, 14, 2020.
3. Cuddy S., *The Benefits and Dangers of Using Artificial Intelligence in Petrophysics*. SPWLA 61st Annual Logging Symposium. OnePetro, 2020.
4. Dignum V., *Ethics in artificial intelligence: introduction to the special issue*. 2018, s. 1–3.
5. Dressel J., Farid H., *The accuracy, fairness, and limits of predicting recidivism*. *Science Advances* 4, 2018.
6. Foot P., *The Problem of Abortion and the Doctrine of the Double Effect*. Basil Blackwell. Oxford: Oxford University Press, 1978.
7. Gadekallu, Ch, R., T. R., Abidi M.H., & Al-Ahmari A., *Computational system to classify cybercrime offenses using machine learning*. *Sustainability*, 12(10), 4087, 2020.
8. Hayward K.J., Maas M.M., *Artificial intelligence and crime: A primer for criminologists*. *Crime, Media, Culture* 17.2, 2021.
9. Maschek W.A., *The Proposed New EU Regulatory Regime for Artificial Intelligence (AI)*, *The National Law Review*, 2021.
10. Schmidt J., *Słownik mitologii greckiej i rzymskiej*. Książnica, Katowice 2006.

Akty prawne

1. Komisja Europejska, *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające zharmonizowane przepisy dotyczące sztucznej inteligencji (akt w sprawie sztucznej inteligencji) i zmieniające niektóre akty ustawodawcze Unii*, 2021.

¹ Schmidt J., *Słownik mitologii greckiej i rzymskiej*, Książnica, Katowice 2006, s. 301.

² Cuddy S., *The Benefits and Dangers of Using Artificial Intelligence in Petrophysics*. SPWLA 61st Annual Logging Symposium. OnePetro, 2020.

³ Dignum V., *Ethics in artificial intelligence: introduction to the special issue*. 2018, s. 1–3.

⁴ Brundage M. et al., *The malicious use of artificial intelligence: Forecasting, prevention, and mitigation*. 2018.

⁵ Caldwell M., Andrews J.T.A., Tanay T. et al., *AI-enabled future crime*. *Crime Sci* 9, 14 (2020).

⁶ Ch, R., Gadekallu T.R., Abidi M.H. & Al-Ahmari A., *Computational system to classify cyber crime offenses using machine learning*. *Sustainability*, 12(10), 4087, 2020.

⁷ Dressel J., Farid H., *The accuracy, fairness, and limits of predicting recidivism*. *Science Advances* 4, 2018.

⁸ Hayward K.J., Maas M.M., *Artificial intelligence and crime: A primer for criminologists*. *Crime, Media, Culture* 17.2 (2021): 209-233.

⁹ Foot P., *The Problem of Abortion and the Doctrine of the Double Effect*. Basil Blackwell. Oxford: Oxford University Press, 1978.

¹⁰ Komisja Europejska, *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające zharmonizowane przepisy dotyczące sztucznej inteligencji (akt w sprawie sztucznej inteligencji) i zmieniające niektóre akty ustawodawcze Unii*, 2021.

¹¹ Maschek W.A., *The Proposed New EU Regulatory Regime for Artificial Intelligence (AI)*, *The National Law Review*, 2021.

GRUDZIEŃ 2021



Narodowy Instytut Wolności
Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego

Działanie sfinansowane ze środków
Programu Rozwoju Organizacji
Obywatelskich na lata 2018-2030

