

UNIA
EUROPEJSKA
WOBEC
ROSYJSKIEJ
AGRESJI
NA UKRAINĘ

Redakcja naukowa
JOLANTA SZYMAŃSKA

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH

**UNIA EUROPEJSKA
WOBEC ROSYJSKIEJ AGRESJI
NA UKRAINĘ**

POD REDAKCJĄ JOLANTY SZYMAŃSKIEJ

WARSZAWA 2024

© Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2024

Recenzentki

Agnieszka Cianciara i Karolina Borońska-Hryniewiecka

Projekt okładki

Tomasz Białkowski

Redakcja tekstu

Marta Przyłuska-Brzostek

Redakcja techniczna

Dorota Dołęgowska

ISBN 978-83-67487-43-6 (pb)

e-ISBN 978-83-67487-44-3 (pdf)

Wydawca

Polski Instytut Spraw Międzynarodowych,

ul. Warecka 1a, 00-950 Warszawa

www.pism.pl

Druk

Centrum Poligrafii Sp. z o.o.

ul. Michała Spisaka 37

02-495 Warszawa

Spis treści

Wstęp	5
Kluczowe wnioski	9
Perspektywy	13
Elżbieta Kaca, Melchior Szczepanik	17
Wojna na Ukrainie a koncepcja strategicznej autonomii UE	
Aleksandra Koziół	31
Pomoc wojskowa UE dla Ukrainy a przyszłość wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony	
Elżbieta Kaca	49
Sankcje UE wobec Rosji – wyzwania i konsekwencje dla przyszłości polityki sankcyjnej	
Melchior Szczepanik, Tomasz Zając	63
Otwarcie drzwi do UE dla Ukrainy i jego wpływ na debatę o reformie instytucjonalnej Wspólnoty	
Piotr Dzierżanowski, Daniel Szeligowski	77
Pomoc gospodarcza UE dla Ukrainy – wyzwania odbudowy i relacji gospodarczych UE–Ukraina	
Zuzanna Nowak	89
Polityka energetyczna UE wobec agresji Rosji na Ukrainę a perspektywy zwiększania niezależności energetycznej UE	

Patryk Kugiel	101
Pomoc humanitarna UE dla Ukrainy i wyzwania polityki rozwojowej UE	
Jolanta Szymańska	113
Przyjęcie uchodźców z Ukrainy w UE a przyszłość unijnej polityki migracyjnej i azyłowej	
Szymon Zaręba	127
Zaangażowanie UE w ściganie zbrodni międzynarodowych na Ukrainie i perspektywy zwiększenia roli Unii w kształtowaniu międzynarodowego prawa karnego	
Filip Bryjka, Agnieszka Legucka	141
Działania UE na rzecz walki z rosyjską dezinformacją na temat wojny na Ukrainie i budowanie odporności UE na wyzwania w sferze informacyjnej	
Biogramy Autorów	153

Wstęp

Agresywne oblicze rosyjskiego imperializmu dawało o sobie znać na wiele lat przed rozpoczęciem przez Rosję pełnoskalowej inwazji na Ukrainę 24 lutego 2022 r. Jego przejawami były wojna w Gruzji w 2008 r., nielegalna aneksja Krymu oraz trwająca od 2014 r. wojna w Donbasie. Dopiero pełnoskalowa agresja wybudziła jednak Unię Europejską ze „strategicznego uśpienia”¹, negatywnie weryfikując skuteczność jej dotychczasowej polityki wschodniej².

Wypracowanie spójnej odpowiedzi UE na rosyjską agresję wymagało porzucenia obecnego w politykach wielu państw członkowskich przywiązania do wizji partnerstwa z Rosją jako gwaranta stabilności we wschodnim sąsiedztwie, a także niezwyklej mobilizacji unijnych instytucji i solidarności państw członkowskich. W efekcie UE sięgnęła po bezprecedensowe środki, a jej odpowiedź była wielowymiarowa – obejmowała zarówno wsparcie militarne, finansowe oraz humanitarne

¹ E. Kaca, A. Koziół, *Niespodziewana metamorfoza – Unia Europejska wobec wschodniego sąsiedztwa*, w: M. Terlikowski (red.), *Bez powrotu? Transformacja ładu międzynarodowego po inwazji Rosji na Ukrainę*, Raport PISM, kwiecień 2023, www.pism.pl.

² Szerzej o polityce wschodniej UE zob. O. Barbuska, *Polityka wschodnia Unii Europejskiej jako część składowa polityki zagranicznej UE*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2018; A. Cianciara, *Partnerstwo Wschodnie 2009–2014*, ISP PAN, Warszawa 2014.

dla zaatakowanej Ukrainy, jak i sankcje wobec Rosji. Choć wojna na Ukrainie wciąż trwa, a katalog działań podejmowanych przez UE w odpowiedzi na rosyjską agresję pozostaje otwarty, przeszło półtora roku od rozpoczęcia inwazji można już dokonać ich przeglądu i wstępnej oceny.

Przygotowanie odpowiedzi na konflikt w najbliższym sąsiedztwie stanowiło jednocześnie okazję do weryfikacji wielu polityk sektorowych i do refleksji nad ich przyszłym kształtem. Unia Europejska stanęła przed wyzwaniem większego zaangażowania w sferze bezpieczeństwa. Zmiany w systemie międzynarodowym, których katalizatorem stała się wojna, odnowiły dyskusję o autonomii strategicznej UE. Nowy kontekst bezpieczeństwa wpłynął na zmianę myślenia państw członkowskich o procesie rozszerzenia, a europejska perspektywa Ukrainy odnowiła dyskusję nad reformą instytucjonalną UE oraz kształtem unijnego budżetu. Konieczność uniezależnienia się od rosyjskich surowców zweryfikowała założenia unijnej polityki energetycznej. Masowe uchodźstwo wewnątrz Ukrainy oraz do państw członkowskich UE ożywiło dyskusję o kierunkach unijnej polityki rozwojowej oraz kształcie polityki migracyjnej.

Niniejsza publikacja stanowi próbę odpowiedzi na pytania o zmiany, jakie rosyjska agresja na Ukrainę wywołała w poszczególnych obszarach funkcjonowania Unii Europejskiej, o ich charakter i trwałość oraz o przełożenie na skuteczność działania UE w systemie międzynarodowym. W zbiorze znajduje się dziesięć tekstów przygotowanych przez ekspertów Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych. Dotyczą one wpływu wojny na Ukrainie na Unię Europejską, w tym koncepcję autonomii strategicznej, politykę bezpieczeństwa i obrony, politykę sankcyjną, politykę rozszerzenia i reformę instytucjonalną, gospodarkę, politykę energetyczną, politykę rozwojową, politykę migracyjno-azylową, rolę w kształtowaniu międzynarodowego prawa karnego, a także na budowanie odporności na wyzwania w sferze informacyjnej.

Publikacja ma uniwersalny charakter – mogą z niej czerpać przedstawiciele środowiska akademickiego poszukujący rzetelnej wiedzy

niezbędnej do badania procesu integracji europejskiej, jak i – w związku z aktualnością poruszanej problematyki – decydenci i urzędnicy odpowiedzialni za przygotowanie i realizację unijnych polityk. Mamy nadzieję, że tezy zawarte w publikacji staną się punktem wyjścia dyskusji o Unii Europejskiej i jej reformie w obliczu rosyjskiej agresji na Ukrainę.

Kluczowe wnioski

- Tempo i charakter reakcji UE na pełnoskalową inwazję Rosji na Ukrainę były bezprecedensowe i przełamały impas w zaangażowaniu wojskowym we wschodnim sąsiedztwie oraz w dostawach sprzętu ofensywnego dla partnerów. Spowodowało to zmianę w postrzeganiu roli UE jako aktora bezpieczeństwa.
- Rosyjska napaść na Ukrainę zmobilizowała UE do przyspieszenia prac nad ograniczeniem zależności w strategicznych dziedzinach, przede wszystkim od państw autorytarnych. Państwa członkowskie dzieli jednak ocena zagrożeń wynikających z bardzo rozwiniętych relacji gospodarczych z Chinami, podobnie jak opinia o należytej równowadze między ochroną unijnego rynku i wolnym handlem.
- Wojna pokazała, że by skutecznie bronić porządku międzynarodowego, Unia potrzebuje wsparcia zarówno najbliższych sojuszników, jak i państw Globalnego Południa; tym samym wzmocniła zwolenników koncepcji otwartej autonomii strategicznej UE.
- W UE ugruntował się konsens, że autonomia strategiczna nie może być budowana w kontrze do Stanów Zjednoczonych, a UE powinna zwiększać swoje zdolności obronne w ścisłej koordynacji

- z NATO. Centralną kwestią debaty o autonomii pozostało wzmocnienie unijnego przemysłu obronnego.
- W reakcji na rosyjską inwazję na Ukrainę UE przyjęła mocne sankcje gospodarcze – obejmujące ponad połowę dotychczasowego handlu z tym państwem (o wartości ok. 140 mld euro) – oraz finansowe, na podstawie których UE zamroziła ok. 24 mld euro aktywów prywatnych i ok. 200 mld euro publicznych. Mimo poważnych konsekwencji gospodarczych sankcji dla samej UE poparcie państw członkowskich dla dotychczasowych restrykcji utrzymało się i są nadal uznawane za najważniejszy instrument wpływu na Rosję.
 - Słabością polityki sankcyjnej okazał się sposób podejmowania decyzji na zasadzie jednomyślności członków UE, który prowadził do przedłużania się negocjacji, stosowania licznych wyjątków i okresów przejściowych, co w rezultacie ograniczało wpływ restrykcji na rosyjską gospodarkę.
 - Rosyjska inwazja na Ukrainę nie doprowadziła do przełomu w dyskusjach o reformie instytucjonalnej Wspólnoty. Nadal utrzymują się poważne różnice zdań między rzecznikami zmian (którzy przede wszystkim chcą zastąpić jednomyślność w głosowaniach Rady UE większością kwalifikowaną) a zwolennikami status quo.
 - Agresja Rosji na Ukrainę stała się punktem zwrotnym w historii polityki energetycznej Unii Europejskiej. Podjęte przez UE kroki nakierowane na wsparcie Ukrainy musiały de facto oznaczać koniec energetycznych związków z Rosją, rewizję procesów decyzyjnych pod kątem działań antykrzysowych oraz zmianę politycznych akcentów, by wszystkie postulaty polityki energetycznej służyły budowaniu odporności UE.
 - Rosyjska inwazja z 24 lutego 2022 r. wywołała największy od dekad kryzys humanitarny w Europie i stanowiła poważne wyzwanie dla pomocy rozwojowej i polityki migracyjnej UE. W odpowiedzi na masowe uchodźstwo z Ukrainy UE uruchomiła dyrektywę

- o tymczasowej ochronie, która okazała się skutecznym narzędziem antykryzysowym – ułatwiła recepcję i wstępną integrację przybyszów w UE, pozwalając uniknąć przeciążenia systemów azylowych państw członkowskich.
- Unia Europejska stała się międzynarodowym liderem inicjatyw zmierzających do zapewnienia odpowiedniego dokumentowania i ścigania zbrodni międzynarodowych popełnianych na Ukrainie, a Polska należała do członków UE najaktywniej motywujących ją do działania.
 - W obliczu wojny na Ukrainie UE wykazała skuteczność w walce z rosyjską dezinformacją. Przekaz propagandowy i kampanie dezinformacyjne Rosji kierowane do zachodnich i ukraińskich odbiorców w większości przypadków nie znalazły zwolenników.

Perspektywy

- Wiarygodność UE jako aktora bezpieczeństwa będzie w dużej mierze zależała od wypracowania spójnej polityki wobec Rosji. Jedynie twarde stanowisko w stosunkach z rosyjskimi władzami może zniechęcić je do dalszych aktów imperialnej agresji i umożliwić osiągnięcie trwałego pokoju w Europie.
- Skuteczne wykorzystanie instrumentów wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO) do pomocy Ukrainie okaże się istotną zachętą do pogłębiania współpracy między państwami członkowskimi w przyszłości oraz zwiększy ogólne zaangażowanie UE w niestabilnych regionach świata.
- Unia będzie dalej rozwijała instrumenty WPBiO, ale będą one kształtowane komplementarnie względem NATO. Pytaniem otwartym pozostaje, czy zwiększone nakłady na obronność w UE przełożą się na wzmocnienie unijnego przemysłu w celu budowania unijnej autonomii strategicznej, czy przeciwnie – pogłębią zależności w sektorze wojskowym wobec państw pozaunijnych.
- Wyzwaniem dla polityki sankcyjnej UE wobec Rosji pozostanie zapewnienie skutecznej realizacji restrykcji, biorąc pod uwagę m.in. niewystarczające zdolności operacyjne większości członków UE do wykrywania naruszeń sankcji oraz ograniczone

możliwości wpływu UE na państwa trzecie, które umożliwiają ich obchodzenie.

- Aktualna sytuacja międzynarodowa sprawia, że państwa członkowskie postrzegają sytuację Ukrainy jako wyjątkową, co zwiększa jej szanse w procesie akcesyjnym do UE (nie oznacza jednak gwarancji członkostwa).
- Jedną z ważniejszych osi sporu dotyczącego przyjęcia Ukrainy do UE będzie kwestia tempa negocjacji akcesyjnych. Aktualnie wyłaniają się dwa obozy – państwa, które chciałyby przyspieszyć ten proces w imię jak najszybszego zakotwiczenia Ukrainy w strukturach europejskich (czego kosztem może być niespełnienie wszystkich kryteriów akcesyjnych), oraz zwolennicy przeprowadzenia go w normalnym trybie, co może jednak znacznie wydłużyć czas oczekiwania na akcesję.
- Brak porozumienia w sprawie reform instytucji UE, przede wszystkim wokół rezygnacji z jednomyślności, może zablokować akcesję Ukrainy i wzmocnić tendencje odśrodkowe we Wspólnocie. Francja i Niemcy będą w tej sytuacji próbować zacieśniać współpracę, np. w zakresie polityki zagranicznej lub przemysłowej, w formacie koalicji chętnych.
- Przyznanie Ukrainie statusu kandydata do członkostwa w UE pociągnie za sobą dalszą integrację ukraińskiego rynku z rynkiem wewnętrznym UE. Sprzyjać temu będą rozbudowa połączeń transportowych między UE i Ukrainą oraz rosnąca – w konsekwencji powojennej odbudowy Ukrainy – obecność w tym państwie inwestorów z państw członkowskich.
- W krótkim i średnim okresie UE pozostanie dla Ukrainy kluczowym darczyńcą pomocy finansowej. Będzie też odgrywać zasadniczą rolę w powojennej odbudowie Ukrainy, zarówno zapewniając część środków niezbędnych do jej sfinansowania, jak i starając się kształtować ogólne warunki międzynarodowej pomocy dla Ukrainy.

- Wojna na Ukrainie wpłynie na zmianę finansowania, organizacji i traktowania pomocy rozwojowej w relacjach zewnętrznych Unii
 - można spodziewać się zwiększenia funduszy na pomoc rozwojową i humanitarną UE, powstania nowych instrumentów pomocowych i wzmocnienia roli pomocy jako ważnego instrumentu polityki zagranicznej UE.
- Dyrektywa o tymczasowej ochronie, mimo pozytywnych efektów jej zastosowania w obliczu masowego uchodźstwa z Ukrainy, nie stanie się podstawą nowego, stałego mechanizmu solidarnościowego w polityce azylowej UE. W dyskusji o jego kształcie powracają pomysły zgłaszane w odpowiedzi na kryzys migracyjny lat 2015–2016.
- Obecne inicjatywy UE w zakresie ścigania zbrodni międzynarodowych i rozwoju międzynarodowego prawa karnego mogą być sygnałem, że Unia ma zamiar odgrywać większą rolę w tej dziedzinie, a nawet przewodzić na forum międzynarodowym. Ścisła współpraca prokuratur i organów ścigania w odniesieniu do zbrodni międzynarodowych mogłaby stać się pierwszym krokiem do rozszerzenia w dłuższej perspektywie współpracy w sprawach karnych w UE, ale do realnych zmian w tej sferze konieczne byłyby zmiany traktatowe.
- Rosja pozostanie jednym z głównych aktorów stosujących przeciwko UE zagraniczne manipulacje informacjami i ingerencje w informacje (Foreign Information Manipulation and Interference, FIMI). Aby zwiększyć skuteczność walki z rosyjską dezinformacją w przyszłości, UE będzie najpewniej kładła większy nacisk na rozpowszechnianie wiedzy na temat zagrożeń wynikających z wojny informacyjnej prowadzonej systematycznie przez Rosję wśród społeczeństw państw członkowskich.

ELŻBIETA KACA, MELCHIOR SZCZEPANIK

Wojna na Ukrainie a koncepcja strategicznej autonomii UE

Wprowadzenie

Rosyjska agresja na Ukrainę uwypukliła zagrożenia wynikające z nadmiernej zależności gospodarczej Unii od państw niedemokratycznych oraz z jej ograniczonych zdolności w dziedzinie obronności. Odnowiło to debatę państw członkowskich na temat rozwoju autonomii strategicznej Unii, czyli jej samodzielnej zdolności do sprostania wyzwaniom związanym z coraz większą rywalizacją mocarstw i konkurencją gospodarczą¹.

¹ W unijnym dyskursie używa się zamiennie terminów „europejska suwerenność” i „strategiczna autonomia”, choć w literaturze analitycznej można znaleźć różnice ich definicji. Wielu zwolenników ścisłej współpracy z USA odnosi się krytycznie do terminu „autonomia”, uznając, że implikuje on dążenie do rozluźnienia relacji transatlantyckich. Więcej np.: M. Lefebvre, *Europe as a power, European sovereignty, strategic autonomy: a debate that is moving towards an assertive Europe*, Schuman Papers Nr 582, luty 2021; N. von Ondarza, M. Overhaus, *Rethinking Strategic Sovereignty. Narratives and Priorities for Europe after Russia's Attack on Ukraine*, SWP Comment Nr 31, kwiecień 2022.

Od lat 90. XX w. do wybuchu pandemii COVID-19 w 2020 r. koncepcja autonomii strategicznej dotyczyła głównie rozwoju unijnych zdolności obronnych w związku z ewentualnym zmniejszeniem zaangażowania USA w Europie². Jej promotorem była Francja (popierana m.in. przez niektóre państwa południa UE), która opowiadała się za rozwojem wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO) w kierunku m.in. wzmocnienia unijnego przemysłu obronnego i zdolności reagowania na kryzysy w sąsiedztwie. Wybuch wojny w Syrii w 2011 r., w Libii i na Ukrainie w 2014 r., zwrot zaangażowania USA w kierunku Azji zapoczątkowany za prezydentury Baracka Obamy (2009–2016), antagonizująca relacje USA z UE późniejsza prezydentura Donalda Trumpa (2017–2021), a także brexit (2016–2020) były kolejno katalizatorami debaty o budowaniu autonomii strategicznej Unii. W 2013 r. Rada Europejska uznała, że w celu samodzielnego działania UE potrzebuje rozwijania swojej bazy technologiczno-przemysłowej w sektorze obronnym³. W przyjętej w 2016 r. globalnej strategii podkreśliła, że podstawą autonomii jest rozwój współpracy i przemysłu w tej dziedzinie⁴. Państwa członkowskie określały autonomię strategiczną UE mianem zdolności Unii do samodzielnego działania wówczas i tam, gdy jest to konieczne, i we współpracy z partnerami, jeśli jest to możliwe. Kluczowym elementem autonomii był rozwój WPBiO⁵. Wzmocnianie unijnych instrumentów w polityce bezpieczeństwa i obrony według tej koncepcji napotykało jednak opór

² N. Helwig, V. Sinkonnen, *Strategic Autonomy and the EU as a global actor: the evolution, debate and theory of a contested term*, „European Foreign Affairs Review”, kwiecień 2022.

³ *Konkluzje Rady Europejskiej*, Rada Europejska / Rada Unii Europejskiej, 19–20 grudnia 2013 r., s. 7, www.data.consilium.europa.eu.

⁴ *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, Europejska Służba Działań Zewnętrznych, czerwiec 2016, s. 11, www.eeas.europa.eu.

⁵ *Konkluzje Rady na temat realizacji unijnej strategii globalnej w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony*, Rada Europejska / Rada Unii Europejskiej, 14 listopada 2016 r., s. 2, www.consilium.europa.eu.

członków UE zainteresowanych pogłębianiem jej współpracy z USA, w tym państw bałtyckich, Polski, Holandii i Danii. Obawiały się one, że rozwój zdolności obronnych w tym kierunku osłabi relacje ze Stanami, będzie konkurencyjny wobec NATO i obniży zaangażowanie państw UE w Sojusz. W rezultacie UE uruchomiła w latach 2017–2021 kilka instrumentów, które były ograniczone pod względem mandatu oraz wysokości budżetu, komplementarne wobec NATO i mające na celu wzmocnienie europejskiej bazy przemysłu obronnego oraz misji i operacji zagranicznych. Były to np. stała współpraca strukturalna PESCO, Europejski Fundusz Obrony czy pozabudżetowy Europejski Instrument na rzecz Pokoju. W latach 2020–2021 UE opracowywała również Kompas Strategiczny, dokument wskazujący jej poziom ambicji i dalsze kierunki działań w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego do 2030 r., który został formalnie zatwierdzony już po rosyjskiej inwazji, w marcu 2022 r. Mimo początkowego sceptycyzmu niektórych państw członkowskich UE w jego ramach ustanowiła nowe siły szybkiego reagowania – do 5 tys. żołnierzy na potrzeby różnego rodzaju kryzysów⁶. Nowe rozwiązania przyjmowane od 2017 r. nie doprowadziły do poprawy spójności polityki obronnej Unii⁷. Wyzwaniem pozostały liczne luki w rozwoju przemysłu obronnego, wynikające z wieloletniego niedoinwestowania przez większość państw członkowskich, duże zróżnicowanie stosowanych systemów wojskowych i broni, jak również niechęć członków UE do zaangażowania w partnerstwa wewnętrzne ze względu na prymat interesów narodowych w polityce obronnej.

Debata o autonomii strategicznej objęła również problematykę gospodarczą. Rosnąca dominacja w tej dziedzinie Stanów Zjednoczonych (na rynku cyfrowym) i Chin (szczególnie w zakresie zielonych technologii) uczuliła europejskich przywódców na konieczność nadrobienia

⁶ M. Terlikowski, *Założenia kompasu strategicznego UE*, „Komentarz PISM”, nr 85/2021, 17 listopada 2021 r., www.pism.pl.

⁷ *2022 coordinated annual review on defence report*, Europejska Agencja Obrony, listopad 2022, www.eda.europa.eu.

straconego dystansu. W marcu 2020 r. Komisja Europejska (KE) opublikowała strategię przemysłową, w której przedstawiła plany wzmocnienia tego sektora gospodarki, a także rozszerzenia zestawu narzędzi umożliwiających UE obronę przed podejmowanymi przez państwa trzecie próbami ograniczenia wolnej konkurencji czy stosowania szantażu gospodarczego⁸. Pandemia COVID-19 unaoczniała zagrożenia związane z uzależnieniem od importu leków oraz sprzętu medycznego, a także z istnieniem bardzo rozbudowanych globalnych łańcuchów wartości. Rywalizacja o szczepionki jasno pokazała z kolei, jak dominacja technologiczna i gospodarcza może być użyta do celów politycznych. Unijne ambicje osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r. sprawiły, że w centrum uwagi znalazły się surowce wykorzystywane przez sektor zielonych technologii. W tej dziedzinie Unia jest silnie zależna od importu, a wiele cennych minerałów sprowadza z Chin.

Choć między państwami członkowskimi istnieje konsensus dotyczący konieczności wzmocnienia europejskiego potencjału przemysłowego i ograniczania zależności od importu w dziedzinach strategicznych (lub przynajmniej dywersyfikacji dostaw), pojawiają się różnice zdań co do szczegółów realizacji tych planów. Państwa Europy Północnej podkreślają, że autonomia strategiczna musi pozostać „otwarta” – ograniczanie zależności nie oznacza dążenia do autarkii, a zacieśnienie relacji handlowych z państwami trzecimi wzmocni pozycję UE. Centroprawica i organizacje przedsiębiorców sugerują zwolnienie tempa zielonej transformacji, ponieważ może ona uderzyć w konkurencyjność UE. Państwa Europy Środkowej i Południowej ostrzegają, że modyfikacja reguł pomocy państwowej – wdrażana w imię umożliwienia większego wsparcia publicznego dla kluczowych dziedzin przemysłu – może zaburzyć konkurencję na jednolitym rynku na korzyść najbogatszych członków.

⁸ M. Szczepanik, *More Autonomous and Greener: A Strategy for EU Industry in the COVID-19 Era*, „PISM Strategic File”, nr 2 (92), listopad 2020, www.pism.pl.

Zabiegi o wzmocnienie zdolności obronnych UE

W reakcji na agresję Rosji na Ukrainę UE – w koordynacji m.in. z grupą G7 – bezprecedensowo wsparła ukraińskie władze, dostarczając broń i zaopatrzenie, których wartość do lipca 2023 r. wynosiła ok. 15 mld euro (w tym dwustronna pomoc państw członkowskich), oraz uruchomiła misję szkolącą 30 tys. ukraińskich żołnierzy. Unia zwiększyła też zaangażowanie w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego poprzez powołanie czterech misji: w Armenii, Mołdawii, Mozambiku i Nigrze⁹. Skala tych działań wymagała zmiany podejścia do rozwoju przemysłu obronnego UE, który nie był przystosowany do produkcji na potrzeby wojenne. W marcu 2022 r. na nieformalnym posiedzeniu Rady Europejskiej w Wersalu unijni liderzy uznali, że UE musi kontynuować budowanie europejskiej suwerenności i zdolności do samodzielnego działania, m.in. zwiększając inwestycje w obronność i innowacyjne technologie, w tym realizując wspólne projekty i zamówienia¹⁰. Kilka miesięcy po rosyjskiej inwazji państwa członkowskie zadeklarowały dodatkowe wydatki na obronę w łącznej kwocie ok. 200 mld euro¹¹. W Wersalu państwa członkowskie potwierdziły jednocześnie, że stosunki transatlantyckie i współpraca UE–NATO są kluczowe dla bezpieczeństwa UE, a lepsze zdolności Unii w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony uzupełnią działania NATO, które pozostaje podstawą zbiorowej obrony swoich członków. Wojna unaoczniała wszystkim państwom członkowskim, że USA

⁹ Więcej o pomocy wojskowej UE dla Ukrainy i misjach UE w: A. Kozioł, *Pomoc wojskowa UE dla Ukrainy a przyszłość wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony* w niniejszym tomie.

¹⁰ *Nieformalne posiedzenie szefów państw lub rządów. Deklaracja wersalska. 10–11 marca 2022 r.*, 11 marca 2022 r., www.consilium.europa.eu/media/54787/20220311-versailles-declaration-pl.pdf.

¹¹ *Joint communication to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Defence Investment Gaps Analysis and Way Forward*, Komisja Europejska, Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, 18 maja 2022 r., s. 1, www.commission.europa.eu.

– dzięki swojemu potencjałowi odstraszenia oraz skali pomocy udzielonej Ukrainie (ok. 30 mld dol. pomocy wojskowej i ok. 15 mld dol. wsparcia gospodarczego i humanitarnego według stanu z lutego 2023 r.)¹² – są kluczowe dla zapewnienia bezpieczeństwa w Europie.

W odpowiedzi na deklarację wersalską KE w maju 2022 r. przedstawiła analizę luk w zdolnościach obronnych UE. Oceniała m.in., że w perspektywie krótkoterminowej państwa UE powinny przede wszystkim uzupełnić zapasy broni, wymienić sprzęt i systemy pozostałe z czasów sowieckich oraz wzmocnić obronę powietrzną i przeciwrakietową¹³. Zaproponowała zwiększenie skali wspólnych zamówień, zwłaszcza jeśli chodzi o skompletowanie zapasów. W tym celu powołała grupę zadaniową ds. wspólnych zamówień w dziedzinie obronności, z udziałem m.in. przedstawicieli państw członkowskich. Określiła ona priorytetowe obszary zamówień (np. systemy przeciwpancerne i rakiety, amunicja czy materiały wybuchowe) oraz przeanalizowała możliwości realizacji dostaw tych produktów przez europejski przemysł obronny. KE przedstawiła również nowe instrumenty, które miały usprawnić system wspólnych zamówień, a w lipcu 2022 r. zaproponowała rozporządzenie w sprawie ustanowienia aktu na rzecz wzmocnienia europejskiego przemysłu obronnego przez wspólne zamówienia (EDIRPA). Porozumienie międzyinstytucjonalne osiągnięto w czerwcu 2023 r., a rozporządzenie formalnie zostanie przyjęte jesienią 2023 r.¹⁴ Punktem zapalnym w negocjacjach było skalibrowanie procentowego udziału w przetargach dostawców pozaunijnych. W Parlamencie Europejskim posłowie z Francji domagali się preferencyjnego traktowania unijnych firm, podczas gdy parlamentarzyści m.in. z Estonii, Polski i Niemiec

¹² M. Piotrowski, *Amerykańskie wsparcie dla Ukrainy w rok od rosyjskiej inwazji*, „Biuletyn PISM”, nr 14 (2635), 17 lutego 2023 r., www.pism.pl.

¹³ *Joint communication...*, *op. cit.*

¹⁴ *EU defence industry: Council and European Parliament agree on new rules to boost common procurement*, Rada Europejska / Rada Unii Europejskiej, informacja prasowa, 27 czerwca 2023 r., www.consilium.europa.eu.

podnosili, że należy uwzględnić wszystkich możliwych dostawców z państw sojuszniczych¹⁵. Porozumienie zakłada, że budżet na wspólne zamówienia wyniesie 300 mln euro, we wspólnym przetargu muszą brać udział co najmniej trzy państwa członkowskie, UE dofinansuje do 20% wartości zakupionej broni i sprzętu wojskowego, a koszt komponentów z państw niestowarzyszonych z Unią nie może przekraczać 35% wartości przetargu. W maju 2023 r. KE zaproponowała ponadto rozporządzenie w sprawie ustanowienia aktu o wspieraniu produkcji amunicji, które weszło w życie w lipcu 2023 r.¹⁶ Na jego podstawie UE utworzy instrument finansowy, który poprzez bezpośrednie dotacje na poziomie do 40% wartości projektu (w niektórych przypadkach 100%) wesprze produkcję amunicji typu ziemia-ziemia, artyleryjskiej oraz pocisków. Wprowadzi też ułatwienia w pozyskiwaniu finansowania publicznego i prywatnego przez firmy zbrojeniowe, m.in. tworząc specjalny fundusz – łącznie Unia przeznaczy na powyższe cele 500 mln euro.

Na drodze do budowania unijnej autonomii strategicznej w dziedzinie obronności stoi wiele ograniczeń. Wątpliwe jest, by państwa członkowskie osiągnęły zadeklarowany po rosyjskiej napaści na Ukrainę poziom wydatków na obronę (200 mld euro), m.in. ze względu na spowolnienie gospodarcze w UE¹⁷. Europejska Agencja Obrony szacuje, że wydatki obronne UE zwiększą się o 70 mld euro do 2025 r.¹⁸ Dystans zbrojeniowy względem największych mocarstw, których kondycja gospodarcza jest lepsza, pozostanie więc duży. W 2021 r. łączne wydatki państw członkowskich na obronność wyniosły 214 mld euro, Stanów Zjednoczonych – 686 mld euro, Chin – 241 mld euro (jednocześnie

¹⁵ S. Lynch, E. Wax, J. Barigazzi, *France pushes protectionism in Ukraine defense plan*, „Politico”, 13 marca 2023 r., www.politico.eu.

¹⁶ *Regulation of the European Parliament and of the Council on supporting ammunition production (ASAP)*, Unia Europejska, 20 lipca 2023 r., www.eur-lex.europa.eu.

¹⁷ N. Tocci, *The paradox of Europe's defence moment*, „Texas National Security Review”, t. 6, nr 1 (zima 2022/2023), www.tnsr.org.

¹⁸ 2022 *Coordinated...*, *op. cit.*, s. 2.

wydatki Rosji to tylko 56 mld euro)¹⁹. Zdecydowana większość państw członkowskich przeznaczają niewielką część swoich wydatków obronnych na inwestycje w rozwój nowych technologii wojskowych, co jest czynnikiem potęgującym zwiększanie zależności w tym sektorze od państw pozaunijnych. W latach 2015–2019 kluczowymi dostawcami broni do UE pozostawały państwa NATO spoza Wspólnoty, tj. Stany Zjednoczone, Kanada i Norwegia²⁰. Dla niektórych rządów zakupy amerykańskiego sprzętu obronnego są też sposobem na wzmocnienie dwustronnych stosunków z USA i zwiększanie interoperacyjności w ramach NATO. Choć przyjęcie nowych instrumentów dofinansowujących wspólne zamówienia jest krokiem w dobrym kierunku, ich niewielki budżet może nie zachęcać wielu państw członkowskich do uczestnictwa w zbiurokratyzowanych unijnych projektach. Państwa UE najczęściej decydują się na wspólne projekty w sektorze zbrojeniowym, gdy są one zbieżne z planami narodowymi, przynoszą korzyści przemysłowi krajowemu lub konsolidują partnerstwo strategiczne²¹. Zamówienia na sprzęt wojskowy są nadal realizowane głównie na szczeblu krajowym (ok. 80% w 2021 r.), a nie we współpracy z europejskimi partnerami (19%), i trudno będzie odwrócić ten trend²². Co więcej, w związku z potrzebą szybkiego uzupełnienia zapasów broni część państw członkowskich poszukuje konkurencyjnych dostawców poza UE, np. w USA, Korei Płd. i Izraelu²³. Niesie to za sobą ryzyko dalszego rozdrobnienia unijnego przemysłu i wzmocnienia zależności od państw pozaunijnych.

¹⁹ *Defence data 2020-2021. Key findings and analysis*, Europejska Agencja Obrony, 2023, s. 5, www.eda.europa.eu.

²⁰ M. Terlikowski, *European strategic autonomy and third countries*, Globsec Policy Institute, styczeń 2021, s. 6, www.globsec.org.

²¹ *2022 coordinated...*, *op. cit.*, s. 4.

²² *Defense data...*, *op. cit.*

²³ *The paradox...*, *op. cit.*

Ograniczanie zależności i wzmacnianie potencjału gospodarczego

Wstrzymanie przez Rosję części dostaw surowców energetycznych – wykorzystywane przez nią jako element nacisku zarówno w 2021 r., jak i po agresji na Ukrainę – pokazało, jak groźna dla UE jest zależność od państwa autorytarnego. Efektem rosyjskich działań, a także przyjętych przez Wspólnotę sankcji i dobrowolnej rezygnacji części unijnych importerów z zakupów, był wzrost cen nośników energii, który przełożył się na silną presję inflacyjną w całej gospodarce. W 2022 r. średnioroczna inflacja w UE wyniosła 9,2%, a w większości państw Europy Środkowej i Wschodniej znacznie przekroczyła 10%. Unii udało się ograniczyć import rosyjskich surowców, ale dostawy z innych źródeł były droższe, co spowodowało drastyczną zmianę bilansu handlowego UE²⁴. W 2022 r. deficyt handlowy wyniósł ponad 400 mld euro, podczas gdy w ostatnich latach UE odnotowywała pozytywny bilans handlowy na poziomie 120–250 mld euro. Wysokie ceny energii stanowią barierę dla wzrostu gospodarczego, a w dłuższej perspektywie zagrażają unijnym ambicjom reindustrializacji. Większość państw członkowskich zrezygnowała z planów redukcji długu publicznego i zwiększyła wydatki budżetowe, by wesprzeć przedsiębiorców i obywateli zmagających się ze wzrostem kosztów utrzymania i prowadzenia działalności gospodarczej.

Negatywne konsekwencje gospodarcze rosyjskiej agresji sprawiły, że zyskały na znaczeniu unijne aspiracje redukcji zależności, szczególnie od państw autorytarnych. We wspomnianej Deklaracji wersalskiej szefowie państw i rządów UE zapowiadali, obok budowania suwerenności europejskiej, zmniejszenie zależności (szczególnie w kwestiach energetycznych) i „opracowanie nowego modelu wzrostu i inwestycji na

²⁴ Największy sukces UE odniosła w przypadku ropy naftowej – w pierwszym kwartale 2023 r. tylko 3,2% importu pochodziło z Rosji (przed wojną 26%). W przypadku gazu transportowanego rurociągami redukcja nie była tak znacząca – w pierwszym kwartale surowiec rosyjski stanowił 17,4% importu (przed wojną 38,8%). Niektóre firmy europejskie (np. austriacka OMV) nie zamierzają całkowicie zrezygnować z importu z Rosji.

2030 r.”²⁵ „Reindustrializacja UE i zagwarantowanie otwartej autonomii strategicznej” jest jednym z czterech priorytetów hiszpańskiej prezydencji w Radzie UE w drugim półroczu 2023 r.

W związku z charakterem unijnej zależności od Rosji w centrum uwagi znalazły się kwestie energetyczne. Kilka tygodni po agresji KE przedstawiła plan REPowerEU, którego celem było ograniczenie importu rosyjskich paliw kopalnych, przede wszystkim dzięki przyspieszeniu rozwoju źródeł odnawialnych i zmniejszeniu popytu na energię²⁶. W związku z tym zmodyfikowano warunki wydatkowania unijnego funduszu odbudowy Next Generation EU, by dać państwom większą swobodę realizowania inwestycji związanych z kryzysem energetycznym. W marcu 2023 r. Komisja przedstawiła projekt rozporządzenia, które ma ułatwić planowanie i finansowanie przedsięwzięć w zakresie energii odnawialnej. Towarzyszyło mu rozporządzenie o surowcach krytycznych. Jego przyjęcie ma przyspieszyć realizację wydobycia surowców na własnym terytorium, a także umożliwić ich odzyskiwanie na większą skalę, zgodnie z zasadami gospodarki o obiegu zamkniętym. Unia zabiega również o poszerzenie kręgu dostawców kluczowych surowców, co umożliwiłoby zmniejszenie zależności od Chin i Rosji.

Ekonomiczne konsekwencje agresji i przyjętych przez UE sankcji sprawiają, że Unia coraz więcej uwagi poświęca problematyce wykorzystywania przewag gospodarczych jako narzędzia nacisku politycznego²⁷. Najbardziej dobitną ilustracją tego podejścia jest opublikowany 20 czerwca 2023 r. komunikat KE „Europejska strategia bezpieczeństwa gospodarczego”. Komisja zapowiada m.in. stworzenie listy technologii o fundamentalnym znaczeniu dla bezpieczeństwa gospodarczego i oce-

²⁵ *Nieformalne spotkanie szefów państw i rządów. Deklaracja z Wersalu, op. cit., pkt 7.*

²⁶ P. Dzierżanowski, Z. Nowak, *Kryzys energetyczny a ochrona przedsiębiorstw i konsumentów w UE*, „Biuletyn PISM”, nr 69 (2690), 6 czerwca 2023 r., www.pism.pl.

²⁷ Szerszy opis działań podejmowanych przez UE w celu zwiększenia bezpieczeństwa ekonomicznego i związanych z nimi sporów politycznych w: M. Szczepanik, *Unia w globalnej rywalizacji gospodarczej*, „PISM Strategic File”, nr 10 (131), lipiec 2023, www.pism.pl.

nę zagrożeń w odniesieniu do każdej z nich. Chce uczulić przedsiębiorców na ryzyko związane z uzależnieniem od pojedynczych kontrahentów w ramach łańcucha wartości. Planuje modyfikację istniejących przepisów, by wzmocnić kontrolę inwestycji zagranicznych w UE oraz eksportu technologii podwójnego wykorzystania. Rozważa również wprowadzenie nowych regulacji, które umożliwiłyby kontrolę zagranicznych inwestycji dokonywanych przez firmy europejskie.

Znaczące postępy w tej materii zostały osiągnięte jeszcze przed publikacją komunikatu. W czerwcu 2023 r. zakończono negocjacje rozporządzenia, które umożliwiałoby Unii szybsze i skuteczniejsze reagowanie na próby wykorzystania szantażu gospodarczego przez państwa trzecie. Zawiera harmonogram procedowania w takich przypadkach i szeroki katalog środków odwetowych (np. ograniczenie dostępu do jednolitego rynku). Wprowadzenie granicznej opłaty węglowej jest z kolei manifestacją rosnącej determinacji w zakresie ochrony konkurencji i wykorzystania atrakcyjności jednolitego rynku jako narzędzia promocji unijnych standardów.

Postawa Chin po inwazji – przychylna Rosji i promująca postulat rewizji porządku międzynarodowego – sprawiła, że wzrosła nieufność unijnych decydentów wobec tego mocarstwa i obawa przed politycznymi konsekwencjami zależności od niego. W dyskusjach o strategii UE wobec Chin – wielowymiarowej, łączącej elementy konkurencji i współpracy – wątek systemowej rywalizacji wychodzi na pierwszy plan. Przewodnicząca KE Ursula von der Leyen sformułowała negatywną diagnozę stanu relacji, oskarżając ChRL m.in. o ograniczanie dostępu do rynku, i zaproponowała ich kształtowanie w duchu redukcji ryzyka (*derisking*)²⁸. Zgodnie z tym podejściem Unia powinna ograniczyć nadmierną zależność w dziedzinach strategicznych, gdzie może ona być wykorzystana jako narzędzie nacisku. Von der Leyen podkreśliła również,

²⁸ *Speech by President von der Leyen on EU-China relations to the Mercator Institute for China Studies and the European Policy Centre, Komisja Europejska, 30 marca 2023 r., www.ec.europa.eu.*

że postawa Chin wobec wojny na Ukrainie będzie miała kardynalne znaczenie dla rozwoju relacji z UE. Stanowisko przewodniczącej Komisji odzwierciedla rosnącą gotowość unijnych liderów do współmiernej odpowiedzi na konfrontacyjne działania Chin. Wyrażne są jednak również różnice w postrzeganiu ryzyka, które niosą za sobą relacje z tym państwem. Kraje posiadające najbardziej rozwiniętą wymianę handlową z Chinami są niechętne jej ograniczaniu i podejmowaniu działań, które mogłyby skłonić władze tego państwa do riposty uderzającej w ich interesy²⁹.

Następstwa rosyjskiej agresji wzmocniły zwolenników „otwartej” autonomii strategicznej. Rozbudowa relacji gospodarczych i politycznych z państwami trzecimi jest warunkiem koniecznym zarówno dywersyfikacji dostaw surowców krytycznych, jak i skutecznego nacisku na agresora. Naturalnymi sojusznikami są członkowie G7. Unia zabiega również o zacieśnienie więzów z państwami Globalnego Południa, które są atrakcyjnymi partnerami gospodarczymi – niektóre posiadają cenne złoża surowców krytycznych, stanowią także chłonne rynki zbytu dla europejskich produktów. Państwa te starają się zachować neutralność wobec wojny na Ukrainie i czerpać korzyści z kontaktów gospodarczych zarówno z członkami G7, jak i z Chinami i Rosją. Unia musi więc przedstawić im ofertę współpracy, która byłaby konkurencyjna wobec korzyści oferowanych przez mocarstwa autorytarne. Taka oferta musi brać pod uwagę rosnące ambicje państw rozwijających się, które nie chcą być wyłącznie dostawcami surowców dla UE, lecz wykorzystywać bogactwa naturalne do rozwijania własnego sektora przemysłowego. Kością niezgody są często kwestie związane z polityką klimatyczną i ochroną środowiska. Unia chce, by umowy handlowe zawierały silne klauzule w tej materii, podczas gdy większość jej partnerów postrzega zabiegi o ochronę środowiska jako próbę ograniczenia ich możliwości rozwojowych. Przykładem trudności w pogodzeniu ambicji o charakterze

²⁹ M. Przychodniak, *Chińskie kuszenie Unii a relacja transatlantyczne*, „Biuletyn PISM”, nr 91 (2712), 11 lipca 2023 r., www.pism.pl.

gospodarczym i środowiskowym są relacje z Ameryką Łacińską. Choć UE podpisała memoranda o współpracy w zakresie surowców krytycznych z Argentyną i Chile, nie udało się sfinalizować umowy handlowej z Mercosurem.

Stosunki ze Stanami Zjednoczonymi pozostają punktem spornym dyskusji o autonomii strategicznej. Polityczne zbliżenie w obliczu rosyjskiej agresji i koordynacja działań w zakresie m.in. pomocy wojskowej, gospodarczej i sankcji sprzyjają zacieśnieniu relacji, jednak przyjęty przez USA program subsydiów dla sektora zielonych technologii uderzył w relacje gospodarcze³⁰. Amerykańskie ambicje wzmocnienia własnego potencjału w tej dziedzinie są podobne do planów Wspólnoty, lecz stworzenie programu, który dotuje wyłącznie produkcję na terenie USA, pokazało decydentom europejskim, że Unia w tym aspekcie jest traktowana jak konkurent, nie sojusznik.

Wnioski

Rosyjska pełnoskalowa inwazja na Ukrainę zmobilizowała UE do przyspieszenia prac nad ograniczeniem zależności w strategicznych dziedzinach – przede wszystkim od państw autorytarnych – oraz do pogłębionego analizowania słabości Wspólnoty i sposobów jej obrony przed szantażem gospodarczym. Rozwój wydarzeń po 24 lutego 2022 r. potwierdził argumenty zwolenników otwartej autonomii strategicznej. By ograniczyć zależności i wzmocnić swoją pozycję w globalnej rywalizacji gospodarczej, Unia musi dysponować rozbudowaną siecią relacji handlowych i politycznych, obejmującą nie tylko państwa bliskie ideowo, ale również te, które chcą uniknąć bezpośredniego zaangażowania w geopolityczną rywalizację. O względy grupy „neutralnych” aktywnie zabiegają Chiny i Rosja, co zmusza UE do uatrakcyjnienia własnej oferty współpracy.

³⁰ M. Skoczek-Wojciechowska, *Transatlantycka rywalizacja w zakresie zielonych technologii*, „Biuletyn PISM”, nr 48 (2669), 21 kwietnia 2023 r., www.pism.pl.

Agresywna polityka Rosji zjednoczyła państwa członkowskie wokół ogólnego celu wzmocnienia Unii, nie doprowadziła jednak do rozwiązania wszystkich kontrowersji, które w ostatnich latach narosły wokół koncepcji autonomii strategicznej. W niektórych przypadkach spory stały się ostrzejsze. Ocena chińskiego zagrożenia dzieli państwa członkowskie, podobnie jak koncepcja należytej równowagi między ochroną unijnego rynku i wolnym handlem. Choć dążenie do zerwania relacji z Rosją było silnym impulsem do przyspieszenia rozwoju energetyki odnawialnej, na innych polach, np. w kwestii odbudowy ekosystemów, centroprawica i środowiska biznesowe wykorzystują wojnę jako pretekst do spowolnienia zielonej transformacji.

W dziedzinie obronności nowa sytuacja międzynarodowa w efekcie rosyjskiej agresji na Ukrainę ugruntowała w UE zgodę, że autonomia strategiczna nie może być budowana w kontrze do Stanów Zjednoczonych, których zaangażowanie wojskowe w Europie pozostaje kluczowe dla jej bezpieczeństwa. Udzielając bezprecedensowej pomocy wojskowej Ukrainie, UE znacznie wzmocniła swoją rolę w sferze bezpieczeństwa, ale przebiegało to w ścisłej koordynacji z USA i NATO. Centralną kwestią debaty o autonomii pozostało wzmocnienie unijnego przemysłu obronnego. Budżet instrumentów finansowych przyjętych przez UE, których zadaniem jest stymulowanie wspólnych zamówień, jest niewystarczający, by doprowadzić do jakościowej zmiany w tej dziedzinie. Należy się spodziewać, że w przyszłości – z inspiracji m.in. Francji – Unia będzie dalej rozwijała instrumenty WPBiO, ale będą one kształtowane komplementarnie względem NATO. Pytaniem otwartym, na które odpowiedź przyniosą kolejne lata po inwazji, pozostaje, czy zwiększone nakłady na obronność w UE przełożą się na wzmocnienie unijnego przemysłu, czy przeciwnie – pogłębią zależności w sektorze wojskowym wobec państw pozaunijnych.

ALEKSANDRA KOZIOŁ

Pomoc wojskowa UE dla Ukrainy a przeszłość wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony

Wprowadzenie

Rok 2022 przyniósł Europejczykom dwa skrajnie różne doświadczenia: z jednej strony pełnoskalową inwazję Rosji na Ukrainę, z drugiej – dziesiątą rocznicę przyznania UE Pokojowej Nagrody Nobla. To drugie wydarzenie obchodzone było raczej skromnie, gdyż rola Unii w przekształcaniu Europy „z kontynentu wojny w kontynent pokoju”¹ stała pod znakiem zapytania. W pierwszych miesiącach wojennego szoku wysiłki skoncentrowały się na jak najszybszym dostarczeniu Ukrainie niezbędnej pomocy. Udało się to nie tylko dzięki niespotykanej dotąd mobilizacji politycznej i społecznej w państwach członkowskich, ale także dzięki odpowiedniemu instrumentarium w ramach UE.

Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony (WPBiO) ma co do zasady międzyrządowy charakter, a bezpieczeństwo narodowe pozostaje wyłączną kompetencją państw członkowskich². Co prawda współpraca może

¹ *Press release*, The Nobel Prize, 12 października 2012 r., www.nobelprize.org.

² Art. 4 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej.

w przyszłości doprowadzić do utworzenia wspólnej obrony, ale potrzebna jest do tego stosowna decyzja liderów państw członkowskich podjęta w ramach Rady Europejskiej. Zaangażowanie państw aż do 2022 r. skupiało się głównie na udostępnianiu swoich zasobów do misji i operacji zagranicznych zapewniających UE zdolności operacyjne, a także w różnym stopniu – niekiedy ograniczonym – na budowie własnych zdolności wojskowych. W ten sposób członkowie UE wypełniali główne założenia traktatowe, chociaż większość z nich za kluczową organizację bezpieczeństwa w Europie i podstawę swojej obrony uznaje NATO³.

Mimo obiekcji co do przesuwania kompetencji w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności na poziom ponadnarodowy państwa członkowskie stopniowo pogłębiały współpracę, widząc w tym dla siebie różne korzyści. Od przyjęcia Traktatu z Lizbony rozwój WPBiO (patrz: wykres 1) następował raczej skokowo i pozostawał pod wpływem sytuacji wewnętrznej i międzynarodowej. Znaczące przyspieszenie nastąpiło dopiero w 2016 r., a więc sześć lat po przyjęciu traktatu i dwa lata po nielegalnej aneksji Krymu przez Rosję. Państwa członkowskie zaczęły wówczas porozumiewać się w sprawie uruchomienia instrumentów, z których część – jak się później okazało – miała odegrać istotną rolę w pomocy wojskowej dla Ukrainy.

Fundamentem współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony było uwspólnianie wybranych działań. W ten sposób państwa członkowskie dążyły nie tylko do zwiększenia interoperacyjności sił w ramach UE, ale także do wzmocnienia własnych przemysłów obronnych. Skoordynowany przegląd w zakresie obronności (CARD), po raz pierwszy uruchomiony w 2017 r., pozwolił przeanalizować zdolności obronne państw, zidentyfikować braki i ocenić potencjał współpracy. Równocześnie większość członków UE (poza Danią, Maltą i Wielką Brytanią) zaangażowała się w stałą współpracę strukturalną (PESCO), która umożliwiła inicjowanie projektów obronnych grupom zainteresowanych państw.

³ Art. 42 Traktatu o Unii Europejskiej.

Wraz z nową perspektywą budżetową na lata 2021–2027 pojawiły się też zachęty finansowe do podejmowania wspólnych wysiłków w ramach WPBiO. W wymiarze wewnętrznym, ukierunkowanym na wzmocnienie europejskiego przemysłu, był to Europejski Fundusz Obrony (EDF) z budżetem w wysokości 8 mld euro, z których 2,7 mld euro przeznaczono na finansowanie badań, a 5,3 mld euro – projektów, co pozwala uzupełniać wydatki krajowe. W wymiarze zewnętrznym natomiast kluczowe znaczenie miało uruchomienie Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju (EPF) z pulą środków w wysokości 5 mld euro. Ten instrument pozostaje jednak poza ogólnym unijnym budżetem ze względu na wpływ na kwestie wojskowe lub obronne, ma bowiem finansować działania operacyjne w ramach misji i operacji zagranicznych UE.

Poziom zaangażowania państw w rozwój europejskiej obronności pozostawał jednak relatywnie niski, a sposób kształtowania wymiaru zewnętrznego polityki UE był przez lata wybiórczy i skupiał się głównie na regionie Morza Śródziemnego i Afryce. Choć już w 2009 r. UE zainicjowała pogłębianie współpracy ze wschodnimi sąsiadami – w formie Partnerstwa Wschodniego obejmującego Armenię, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzję, Mołdawię i Ukrainę – osłabiały ją różnice między państwami członkowskimi w postrzeganiu polityki wschodniej. Część z nich obawiała się zaangażowania w wymiarze bezpieczeństwa w regionie, nie chcąc ponosić kosztów ewentualnej konfrontacji z Rosją. Zmiana tej polityki nastąpiła dopiero w 2022 r.

Pełnoskalowa inwazja Rosji na Ukrainę w lutym 2022 r. okazała się dla Europy wstrząsem na tyle silnym, że dotychczasowa polityka utrzymywania co najmniej poprawnych stosunków z Rosją musiała ulec zmianie. Przyczyniły się do tego nie tylko początkowe sukcesy agresora na froncie, niosące zagrożenie dla granic Unii, ale także niespotykana skala zbrodni, jakie rosyjskie wojska zaczęły popełniać na ludności cywilnej⁴.

⁴ S. Zaręba, M. Piechowska, *Masakra w Buczy. Rosyjskie zbrodnie na Kijowszczyźnie*, „Komentarz PISM”, nr 77/2022, 5 kwietnia 2022 r., www.pism.pl.

Wykres 1. Ewolucja wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony



Źródło: opracowanie własne na podst. *EU cooperation on security and defence*, www.consilium.europa.eu.

Mobilizacja wysiłków UE na rzecz pomocy Ukrainie nastąpiła w nadzwyczajnym tempie i nabrała bezprecedensowego charakteru.

Nadzwyczajne zaangażowanie

Już 28 lutego 2022 r., cztery dni po rosyjskiej agresji i trzy po otrzymaniu wniosku od rządu Ukrainy, ministrowie państw członkowskich w formacie Rady zatwierdzili przeznaczenie 500 mln euro z Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju (EPF) na dostawy sprzętu i zaopatrzenia dla ukraińskich sił zbrojnych⁵. Głównym celem było wsparcie Ukrainy w walce o integralność terytorialną i suwerenność, a także w ochronie ludności cywilnej. W ramach tej transzy zatwierdzono dwa środki pomocy: w wysokości 450 mln euro na finansowanie dostaw sprzętu wojskowego i platform wojskowych oraz w wysokości 50 mln euro na finansowanie sprzętu i zaopatrzenia, takiego jak środki ochrony indywidualnej, apteczki pierwszej pomocy i paliwo. Była to pierwsza w historii UE decyzja zezwalająca na dostawy broni ofensywnej dla państwa trzeciego, chociaż Austria, Irlandia i Malta – powołując się na swoją neutralność – biorą udział w dostarczaniu wyłącznie tzw. broni nieśmiertelnej. Tego samego dnia Rada zadecydowała też o udostępnianiu stronie ukraińskiej wywiadu geoprzestrzennego (GEOINT) z Centrum Satelitarne UE⁶.

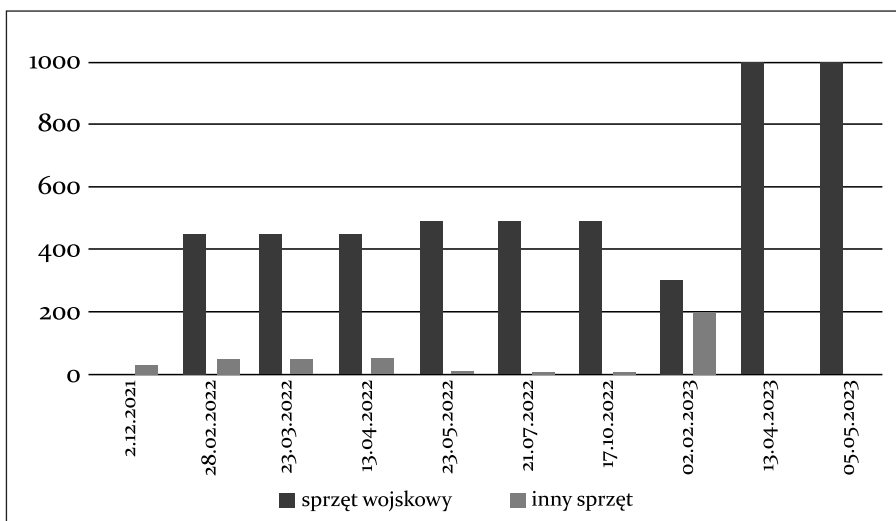
Państwa członkowskie w następnych miesiącach zatwierdzały kolejne transze z EPF (patrz: wykres 2), których wartość do lutego 2023 r. wyniosła łącznie 3,6 mld euro. Następnie – inicjując tzw. podejście trójtorowe, zakładające przyspieszenie dostaw z własnych zapasów (tor 1) i wspólnych zamówień (tor 2) – w kwietniu i maju zatwierdziły dwie transze z EPF po 1 mld euro przeznaczone na zakup 1 mln sztuk amunicji dla Ukrainy. W ten sposób, doliczając bezpośrednią pomoc państw udzielaną na zasadzie dwustronnej, wartość środków dla Ukrainy sięgnęła

⁵ *UE przyjmuje nowy zestaw środków w odpowiedzi na agresję wojskową Rosji wobec Ukrainy*, Komunikat Prasowy, Rada Europejska / Rada Unii Europejskiej, 28 lutego 2022 r., www.consilium.europa.eu.

⁶ *SatCen Annual Report 2022*, EU Satellite Centre, www.satcen.europa.eu.

według unijnych szacunków 15 mld euro⁷. Co istotne, Ukraina jeszcze pod koniec 2021 r. otrzymała wsparcie finansowane z EPF, jednak było ono nieznaczne i nie służyło wzmocnieniu jej zdolności do obrony, mimo że Rosja od 2014 r. okupowała część obwodów donieckiego i ługańskiego. Jego celem była poprawa reagowania ukraińskich sił zbrojnych w sytuacjach kryzysowych, obejmująca dostawy sprzętu dla wojskowych służb medycznych, inżynieryjnych, transportowych i logistycznych, a także cyberobrony. Wskazuje to wyraźnie, że pełnoskalowa inwazja Rosji na Ukrainę dała początek zmianie w podejściu państw członkowskich do zaangażowania wojskowego we wschodnim sąsiedztwie.

Wykres 2. Transze z EPF na wsparcie dla Sił Zbrojnych Ukrainy (w milionach euro)



Źródło: opracowanie własne na podstawie decyzji Rady (WPZiB) w sprawie środka pomocy w ramach Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju, <https://eur-lex.europa.eu/>.

⁷ *EU assistance to Ukraine*, European Commission, 22 czerwca 2023 r., <https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu>; *Questions and Answers – A new Ukraine Facility*, European Commission, 20 czerwca 2023 r., www.ec.europa.eu.

W kolejnych miesiącach wojny Ukraina otrzymywała od państw zachodnich (zarówno członków UE, jak i od USA, Wielkiej Brytanii, Australii czy Macedonii Północnej) różne rodzaje sprzętu wojskowego – początkowo posowieckiego, z czasem pojawiało się też coraz więcej produkowanego na Zachodzie⁸. Chociaż wzmacniało to potencjał obronny, powodowało też konieczność przeszkolenia żołnierzy do jego obsługi. W związku z tym niektóre państwa, np. Wielka Brytania, stworzyły programy szkoleń dla ukraińskich sił zbrojnych⁹. Wysoki przedstawiciel UE Josep Borrell powrócił więc do pomysłu misji wojskowej dla Ukrainy, co pozwoliłoby skoordynować proces szkolenia żołnierzy przez państwa członkowskie, ponieważ np. Francja, Litwa, Niemcy, Polska, Słowacja, Słowenia i Włochy prowadziły je dotąd samodzielnie. W efekcie w listopadzie 2022 r. Rada zadecydowała o uruchomieniu misji w zakresie pomocy wojskowej dla Ukrainy (EUMAM Ukraine)¹⁰, a w październiku Norwegia zaoferowała dodatkowe środki na szkolenie w wysokości ok. 14,5 mln euro (zwiększone w lipcu 2023 r. o ok. 36,5 mln euro), w związku z czym stała się pierwszym państwem trzecim, które wniosło wkład finansowy do EPF¹¹. Ze względu na sytuację wojenną i wynikające z tego zagrożenia dla uczestników EUMAM rozlokowano na terytorium państw członkowskich, z dowództwem operacyjnym w Polsce

⁸ M.A. Piotrowski, *Pomoc wojskowo-techniczna dla Ukrainy. Ocena potrzeb krótko- i średnioterminowych*, Raport PISM, grudzień 2022, www.pism.pl.

⁹ *Defence Secretary Ben Wallace visits Armed Forces of Ukraine as training programme starts across the UK*, 9 lipca 2022 r., www.gov.uk.

¹⁰ EUMAM Ukraine uzupełnia cywilną misję EUAM Ukraine ustanowioną decyzją Rady 2014/486/WPZiB; Decyzja Rady (WPZiB) 2022/1968 z dnia 17 października 2022 r. w sprawie misji Unii Europejskiej w zakresie pomocy wojskowej dla Ukrainy (EUMAM Ukraine), <https://eur-lex.europa.eu/>.

¹¹ *UE i Norwegia podpisują umowę o wsparciu misji EUMAM Ukraine*, Komunikat Prasowy, Rada Europejska / Rada Unii Europejskiej, 6 grudnia 2022 r., www.consilium.europa.eu; *Norwegia: drugi wkład finansowy w Europejski Instrument na rzecz Pokoju*, Komunikat Prasowy, Rada Europejska / Rada Unii Europejskiej, 25 lipca 2023 r., www.consilium.europa.eu.

i skoordynowanym z nim dowództwem specjalnym w Niemczech. Początkowo zakładano, że państwa członkowskie przeszkolą 15 tys. ukraińskich żołnierzy w zakresie obsługi zachodniego sprzętu wojskowego i działań taktycznych do końca 2023 r., ale ten cel osiągnięto już w czerwcu, w związku z czym do końca 2023 r. liczba ta ma wzrosnąć do 30 tys.¹²

Krótkotrwała mobilizacja a zaplanowana ewolucja

Niezwykłe tempo i zakres pomocy Ukrainie, a także rosnące potrzeby innych partnerów zagrożonych niestabilnością w Europie i Afryce, zweryfikowały ograniczenia dotychczasowej polityki bezpieczeństwa i obrony. Przede wszystkim okazało się, że mimo utworzenia instrumentów globalnego zaangażowania, takich jak EPF, za jego użyciem nie stoi polityczny konsensus ani w sprawie szczegółowych celów wykraczających poza ogólne dążenie do pokoju i stabilności, ani tym bardziej priorytetowych kierunków zaangażowania. Logika działania państw członkowskich, które decydowały o udzielaniu wsparcia partnerom oraz powoływaniu nowych misji i operacji zagranicznych, zasadzała się każdorazowo na poszukiwaniu konsensusu i reagowaniu na już zaistniałe kryzysy, przez co wiele działań było spóźnionych, a rozwiązywanie już toczących się konfliktów – utrudnione.

Obawy związane z zaangażowaniem UE w stabilizację wschodniego sąsiedztwa zostały przełamane dopiero po pełnoskalowej inwazji Rosji z lutego 2022 r. W stosunkowo krótkim okresie państwa członkowskie wyraziły zgodę na uruchomienie czterech nowych misji zagranicznych, z których dwie mają za zadanie wzmocnić państwa zagrożone ingerencją ze strony Rosji: 1) szkoleniowej misji wojskowej w Mozambiku (EUTM Mozambique) w październiku 2021 r.; 2) partnerskiej misji wojskowej w Nigrze (EUMPM Niger) w lutym 2023 r.; 3) misji cywilnej

¹² *Rada do Spraw Zagranicznych (obrona)*, Rada Europejska / Rada Unii Europejskiej, 23 maja 2023 r., www.consilium.europa.eu.

w Armenii (EUMA) w lutym 2023 r. i 4) misji partnerskiej w Mołdawii (EUPM Moldova) w maju 2023 r.

Nastąpiło jednocześnie zwiększenie aktywności UE w kształtowaniu bezpieczeństwa międzynarodowego. Świadczy o tym przede wszystkim dwukrotne zwiększenie budżetu EPF, którego pierwotną formę państwa członkowskie negocjowały w warunkach pandemii. Rada zatwierdziła dodatkowe 2 mld euro w marcu, a następnie 3,5 mld euro w czerwcu 2023 r., co łącznie w cenach bieżących daje budżet EPF w wysokości 12 mld euro¹³. Jego zwiększenie było z jednej strony konieczne ze względu na nieoczekiwanie wysokie wsparcie dla Ukrainy, w wyniku czego ponad 90% kwoty przewidzianej na lata 2021–2027 zagospodarowano już w 2023 r. Z drugiej strony wymagały tego globalne ambicje UE, w szczególności konieczność podtrzymania zaangażowania w regionie Morza Śródziemnego i Afryce, chociaż na tle 5,6 mld euro przeznaczonych dla ukraińskich sił zbrojnych wsparcie dla innych państw było dotychczas stosunkowo niewielkie (patrz: tabela 1). Drugą istotną zmianą są dostawy sprzętu ofensywnego, na co wcześniej – głównie ze względu na ryzyko przejęcia lub niewłaściwego użycia broni – nie było powszechnej zgody państw członkowskich. W czerwcu 2023 r. Niger jako pierwsze państwo poza Ukrainą otrzymał jednak 4,7 mld euro na dostawy amunicji klasy powietrze–ziemia.

¹³ *Europejski Instrument na rzecz Pokoju: Rada znów uzgadnia podniesienie pułapu środków o wartości 3,5 mld EUR*, Komunikat Prasowy, Rada Europejska / Rada Unii Europejskiej, 26 czerwca 2023 r., www.consilium.europa.eu.

Tabela 1. Wsparcie z EPF dla partnerów (bez Ukrainy).

Beneficjent	Budżet (mln euro)	Data	Rodzaj wsparcia
Bałkańska Medyczna Grupa Zadaniowa	6	9.06.2022	Pojazdy medyczne i terenowe, szpitale poziomu 2, sprzęt laboratoryjny i zaopatrzenia, sprzęt informatyczny i łącznościowy dla Albanii, Bośni i Hercegowiny, Czarnogóry, Macedonii Północnej i Serbii
Benin	11,75	25.09.2023	Statek powietrzny, a także systemy bezałogowych statków powietrznych do celów wywiadu, obserwacji i rozpoznania
Bośnia i Hercegowina	10	4.11.2021	Sprzęt dla batalionu saperów (34 pojazdy transportowe, 34 pojazdy medyczne, 150 wykrywaczy metali)
	10	1.12.2022	Modernizacja wyposażenia brygady wsparcia taktycznego przez zakup sprzętu polowego, narzędzi inżynierii wojskowej i materiału CBRJ
Demokratyczna Republika Konga	20	20.07.2023	Indywidualny defensywny sprzęt dla żołnierzy, defensywny sprzęt zbiorczy dla brygad, batalionów i kompanii, infrastruktura na szczeblu kwatery głównej brygad
Gruzja	12,75	2.12.2021	Sprzęt medyczny i inżynieryjny oraz cywilne środki transportu (typu pick-up) w celu poprawy reagowania kryzysowego dla sił zbrojnych
	20	1.12.2022	Sprzęt medyczny i inżynieryjny, sprzęt do celów mobilności i cyberobrony dla oddziałów wojsk lądowych
	30	4.05.2023	Sprzęt inżynieryjny i artyleryjski, sprzęt do celów mobilności, sprzęt medyczny, sprzęt do celów cyberobrony, sprzęt logistyczny dla sił zbrojnych

Beneficjent	Budżet (mln euro)	Data	Rodzaj wsparcia
Ghana	8,25	10.07.2023	Sprzęt wywiadowczy i urządzenia dozoru, defensywne systemy walki elektronicznej, wojskowy sprzęt inżynierski, defensywne sprzęt do prowadzenia działań na wodach śródlądowych, sprzęt do niszczenia amunicji wybuchowej. Przekazanie 105 pojazdów wojskowych przejętych 18 lipca 2022 r. przez operację EUNAVFOR MED IRINI
Jordania	7	20.02.2023	Wyposażony mobilny szpital, wyposażone karetki pogotowia ratunkowego z możliwością ewakuacji medycznej, techniczne jednostki terenowe, sprzęt taktyczny (systemy bezzałogowych statków powietrznych (UAS) i systemy przeciwdziałania bezzałogowym statkom powietrznym (C-UAV)) i zdolności przeciwdziałania bezzałogowym statkom powietrznym
Liban	6	1.12.2022	Sprzęt medyczny wspierający wojskowe służby medyczne i defensywne sprzęt indywidualny dla brygady logistycznej
Macedonia Północna	9	16.03.2023	Sprzęt logistyczny, medyczny, systemy łączności i informacji, zdolności wywiadowcze, sprzęt CBRJ, sprzęt inżynierski i szkoleniowy dla sił zbrojnych
Mali	24	2.12.2021	Szkolenie i wyposażenie dla trzech projektów: akademii podoficerskiej w Banankoro, remontu obiektów szkoleniowych w Sévaré-Mopti i sprzętu defensywnego trzech kompanii 23. regimentu drugiego rejonu wojskowego w Mali zgodnie z potrzebami lekkiej jednostki rekonesansu i interwencji
Mauretania	12	1.12.2022	Sprzęt rzeczny i techniczny, zestawy sprzętu ochronnego, w tym mundury wojskowe oraz sprzęt do intensywnej terapii i sprzęt chirurgiczny dla wojskowych ośrodków medycznych.

Beneficjent	Budżet (mln euro)	Data	Rodzaj wsparcia
Mołdawia	7	2.12.2021	Sprzęt medyczny dla Wojskowej Służby Medycznej oraz sprzęt do niszczenia amunicji wybuchowej dla Batalionu Inżynieryjnego
	40	30.06.2022	Sprzęt defensywny, zaopatrzenie i usługi, w tym szkolenia z obsługi dla wojsk lądowych w zakresie logistyki, mobilności, dowodzenia i kontroli, cyberobrony, bezzałogowego rozpoznania powietrznego i łączności taktycznej
	40	4.05.2023	Sprzęt defensywny oraz dostawy i usługi dla sił zbrojnych, w tym szkolenia z obsługi w zakresie obserwacji przestrzeni powietrznej, mobilności i transportu, logistyki, dowodzenia i kontroli, cyberobrony
Mozambik	4	30.07.2021	Defensywny sprzęt indywidualny i zbiorowy dla wojska
	40	19.11.2021	Defensywny sprzęt indywidualny i zbiorowy na szczeblu kompanii, środki transportu naziemnego i wodnego, urządzenia techniczne i szpital polowy dla sił zbrojnych
	45	21.04.2022	Defensywny sprzęt indywidualny i zbiorowy, środki transportu naziemnego i szpital polowy dla kompanii, które mają zostać przeszkolone przez misję UE w Mozambiku (EUTM Mozambique)
	15	8.09.2022	Wsparcie misji Południowoafrykańskiej Wspólnoty Rozwoju (SADC) w Mozambiku (SAMIM) poprzez wyposażenie na szczeblu kompanii w sprzęt do umacniania obozów, kontenery, sprzęt medyczny, pojazdy i łódzie, urządzenia techniczne
	20	1.12.2022	Pokrycie kosztów związanych z rozmieszczaniem rwandyjskich jednostek sił obronnych w Cabo Delgado

Beneficjent	Budżet (mln euro)	Data	Rodzaj wsparcia
Niger	25	18.07.2022	Środki na utworzenie ośrodka szkoleniowego dla techników sił zbrojnych i budowę wysuniętej bazy operacyjnej
	40	7.03.2023	Pomoc w utworzeniu batalionu wsparcia dowodzenia i łączności przez dostawy środków transportu naziemnego (pojazdy sygnalizacyjne, szybkiego reagowania, twarde), sprzętu do obserwacji (radar kontroli naziemnej i bezałogowe statki powietrzne przeznaczone do nadzoru (UAV)), sprzętu i systemów informatycznych, sprzętu do przeciwdziałania improwizowanym urządzeniom wybuchowym (przeciwdziałanie IED) i systemów do przeciwdziałania bezałogowym statkom powietrznym (przeciwdziałanie UAV), a także zapewnienie infrastruktury w postaci magazynów, budynku dowództwa i koszarów
	4,7 oraz 297 tys.	8.06.2023	Sprzęt ofensywny dla sił powietrznych (amunicja klasy powietrze-ziemia dla śmigłowców MI-35 i MI-171) oraz środki na kontrolę, w tym modernizację magazynu uzbrojenia bazy lotniczej 101 w Niamey
Unia Afrykańska	65	22.07.2021	Sprzęt defensywny dla misji UA w Somalii (AMISOM) i somalijskiego wojska
	120	6.07.2022	Diety żołnierzy komponentu wojskowego misji UA w Somalii / misji przejściowej UA w Somalii (AMISOM / ATMIS)
Unia Afrykańska / Somalia	85 / 25	2.03.2023	Diety żołnierzy rozmieszczonych w ramach ATMIS / sprzęt defensywny i rozbudowa infrastruktury dla somalijskich sił zbrojnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie decyzji Rady (WPZiB) w sprawie środka pomocy w ramach Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju, <https://eur-lex.europa.eu/>

Poważnym wyzwaniem okazało się natomiast stanowisko państw członkowskich wobec zwiększania zdolności produkcyjnych europejskiego przemysłu obronnego – wsparcie Ukrainy (lub uzupełnienie własnych zapasów) zgodnie z wyznaczonym podejściem trójtorowym wymaga bowiem przynajmniej częściowego przyjęcia logiki produkcji wojennej i nadania priorytetu konkretnym zamówieniom. Jak dotąd udało się co prawda dostarczyć 220 tys. sztuk amunicji artyleryjskiej różnego kalibru oraz 1,3 tys. rakiet (tor 1), ale do maja 2023 r. jedynie 8 z 24 państw uczestniczących w projekcie wspólnych zamówień na amunicję (tor 2) Europejskiej Agencji Obrony (EDA)¹⁴ potwierdziło zamiar kupna amunicji kalibru 155 mm. Jednocześnie pojawiły się uzupełniające projekty pod przewodnictwem Francji i Niemiec w ramach formuły tzw. państw wiodących¹⁵.

Trudności związane są z ogólnym stanem europejskiego przemysłu obronnego, na co wskazywała już analiza luk inwestycyjnych w dziedzinie obronności z maja 2022 r. Wynikają one z wieloletnich niskich krajowych wydatków na obronność, fragmentacji i dopasowania produkcji sektora obronnego wyłącznie do potrzeb poszczególnych państw, a także konkretnych wyzwań w krótkim terminie (uzupełnienie zapasów, wymiana sprzętu produkcji radzieckiej, wzmocnienie systemów obrony powietrznej i przeciwrakietowej) i w długim terminie (rozwój takich elementów, jak drony MALE, pojazdy opancerzone, obrona przestrzeni

¹⁴ W projekcie wspólnych zamówień amunicji EDA biorą udział Austria, Belgia, Dania, Chorwacja, Cypr, Czechy, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Malta, Niemcy, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Szwecja, Węgry, Włochy i Norwegia. Poza projektem spośród członków UE pozostają jedynie Bułgaria, Dania i Irlandia; *EDA brings together 25 countries for Common Procurement of Ammunition*, European Defence Agency, 20 marca 2023 r.

¹⁵ *Rada do Spraw Zagranicznych (obrona)*, Rada Europejska / Rada Unii Europejskiej, 23 maja 2023 r., www.consilium.europa.eu.

kosmicznej i cyberobrona, a także zdolności na morzu)¹⁶. Aby odpowiedzieć na najpilniejsze wyzwania spotęgowane przez rosyjską pełnoskalową inwazję na Ukrainę, Komisja Europejska przedstawiła w maju 2023 r. propozycję aktu wspierającego produkcję amunicji (tor 3), który zakłada dodatkowe 500 mln euro w formie dotacji dla europejskiego przemysłu obronnego, a już w lipcu Parlament Europejski i Rada przyjęły rozporządzenie w tej sprawie (ASAP)¹⁷. Negocjowany jest ponadto akt na rzecz wzmocnienia europejskiego przemysłu obronnego przez wspólne zamówienia (EDIRPA)¹⁸, zachęcający państwa członkowskie do wspólnych zamówień.

Wnioski

Rozwój współpracy w ramach UE zwykle postrzegany jest jako długotrwały i zbiurokratyzowany. Gdy w 2022 r. państwa członkowskie kończyły proces negocjacji Kompas Strategicznego, czyli priorytetów wspólnych działań w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony w perspektywie do dziesięciu lat, musiały szybko zaadaptować się do nowych warunków, przed którymi postawiła je rosyjska pełnoskalowa inwazja na Ukrainę. Chociaż sam dokument nie uległ daleko idącej transformacji, zgoda na określenie Rosji mianem zagrożenia zapoczątkowała proces stopniowych zmian w podejściu do roli WPBiO.

Przede wszystkim okazało się, że inicjatywy podejmowane wspólnie, takie jak EPF oraz misje zagraniczne, są nie tylko efektywne, ale stanowią także istotną zachętę dla państw członkowskich do zwiększania ich

¹⁶ Wspólny Komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Analiza luk inwestycyjnych w zakresie obronności i dalsze działania, <https://eur-lex.europa.eu/>.

¹⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1525 z dnia 20 lipca 2023 r. w sprawie wspierania produkcji amunicji (ASAP), <https://eur-lex.europa.eu/>.

¹⁸ Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia aktu na rzecz wzmocnienia europejskiego przemysłu obronnego przez wspólne zamówienia, <https://eur-lex.europa.eu/>.

zaangażowania w kształtowanie bezpieczeństwa międzynarodowego. Mobilizacja wokół pomocy Ukrainie przełamała główne bariery – wsparcia wojskowego dla państw wschodniego sąsiedztwa i dostaw ofensywnego sprzętu wojskowego dla partnerów. Istotna rola instrumentów WPBiO w podejmowaniu działań w obu tych obszarach może w przyszłości stanowić argument na rzecz dalszego pogłębiania współpracy na poziomie UE¹⁹. Nie jest przy tym pewne, na ile kwestie bezpieczeństwa w przypadku zwycięstwa Ukrainy w wojnie (lub zamrożenia konfliktu) pozostaną w osi zainteresowania państw członkowskich. Obawy rodzi ponadto brak długofalowej wizji stosunków z Rosją – jasne określenie priorytetów zmniejszyłoby niepewność innych partnerów UE w regionie, takich jak Mołdawia²⁰ czy Armenia²¹. Fakt uruchomienia jedynie misji cywilnych w tych państwach (w przeciwieństwie do Mozambiku i Nigru) świadczy bowiem o ich ostrożności wobec angażowania się we współpracę wojskową z UE, która mogłaby stać się przyczynkiem do rosyjskich ingerencji.

Większe trudności związane są z wypracowaniem spójnego podejścia państw członkowskich do wewnętrznych procesów WPBiO. Przyspieszeniu uległy co prawda prace nad uregulowaniem wsparcia dla europejskiego przemysłu obronnego – według nieoficjalnych szacunków przedsiębiorstwa w Europie są w stanie wyprodukować 230 tys. sztuk amunicji, czyli tyle, ile Ukraina zużywa w nieco ponad miesiąc²². Mimo to część państw sceptycznie odnosi się do pomysłów wspólnych

¹⁹ Por. K. Schilde, *Weaponising Europe? Rule-makers and rule-takers in the EU regulatory security state*, „Journal of European Public Policy” 2023, t. 30, nr 7, s. 1255–1280, DOI: 10.1080/13501763.2023.2174582.

²⁰ A. Koziół, J. Pieńkowski, *Nowa misja partnerska i dalsze wsparcie UE dla bezpieczeństwa Mołdawii*, „Biuletyn PISM”, nr 77 (2698), 21 czerwca 2023 r., www.pism.pl.

²¹ W. Wojtasiewicz, *Republika Górskiego Karabachu przestaje istnieć*, „Komentarz PISM”, nr 39/2023, 29 września 2023 r., www.pism.pl.

²² T. Schultz, *Ammunition for Ukraine: Can the EU fast-track bullets?*, „Deutsche Welle”, 21 lutego 2023 r., www.dw.com.

zakupów oraz inwestycji w przedsiębiorstwa sektora zbrojeniowego, i zniechęcona długim oczekiwaniem decyduje się na zakupy sprzętu od innych partnerów, np. USA i Korei Płd. Jeśli podejście to utrzyma się, proces uniezależniania od dostawców spoza Europy będzie utrudniony, a współpraca finansowana z EDF ani nie pogłębi się, ani nie doprowadzi do zwiększenia innowacyjności rodzimego przemysłu obronnego. Część państw może się też obawiać rozwijania wspólnych zdolności²³, jeśli w sytuacji konfliktu nie będą mogły swobodnie decydować o ich użyciu. Mimo tych zastrzeżeń pogłębia się współpraca w ramach PESCO, które w maju 2023 r. rozszerzono o kolejnych 11 projektów. Co więcej, do projektu mobilności wojskowej – kluczowego dla szybkiego przerzutu sprzętu i żołnierzy w Europie w przypadku konfliktu zbrojnego – dołączyli tacy sojusznicy UE, jak Kanada, Norwegia, USA i Wielka Brytania²⁴. Dania z kolei, która w historycznym referendum (spowodowanym rosyjską pełnoskalową inwazją na Ukrainę) z czerwca 2022 r. zrezygnowała z klauzuli *opt-out* i po 30 latach podjęła decyzję o dołączeniu do WPBiO, również wyraziła chęć udziału w tym projekcie²⁵.

Chociaż państwa członkowskie wyciągają wnioski z rosyjskiej wojny napastniczej, wiele inicjatyw w ramach WPBiO rozwijają we wcześniej ustalonym trybie. UE w ostatnich dwóch latach przyjęła lub zaktualizowała więc strategię w zakresie bezpieczeństwa morskiego, bezpieczeństwa kosmicznego i cyberbezpieczeństwa. Ambitne podejście w tych obszarach jest niezbędne, aby nie tylko szybko wykrywać zagrożenia, ale także zachować autonomię w reagowaniu na nie. Mimo początkowych obaw o nadmierną koncentrację na wsparciu dla Ukrainy UE zabiega

²³ Por. D. Zandee, A. Stoetman, *Specialising in European defence. To choose or not to choose?*, Clingendael Report, lipiec 2022, www.clingendael.org.

²⁴ A. Koziół, *Rozwój mobilności wojskowej w Europie*, „Biuletyn PISM”, nr 45 (2666), 18 kwietnia 2023 r., www.pism.pl.

²⁵ *Unijna współpraca obronna: Rada przyjmuje Danię do PESCO i uruchamia piąty pakiet projektów*, Komunikat Prasowy, Rada Europejska / Rada Unii Europejskiej, 23 maja 2023 r., www.consilium.europa.eu.

o szeroki rozwój zdolności do odpowiedzi na bieżące wyzwania bezpieczeństwa – zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i międzynarodowym. Obecnie kluczem do silnej WPBiO jest jednak spójna polityka wobec Rosji. Od państw członkowskich zależy, czy zdołają wypracować wspólną wizję bezpiecznej Europy, w której żadne państwo nie będzie w krwawy sposób realizować swoich imperialnych ambicji, a UE stanie się wiarygodnym aktorem bezpieczeństwa zarówno dla swoich obywateli, jak i partnerów w świecie.

ELŻBIETA KACA

Sankcje UE wobec Rosji – wyzwania i konsekwencje dla przyszłości polityki sankcyjnej

Wprowadzenie

Pełnoskalowa inwazja Rosji na Ukrainę skłoniła państwa członkowskie UE do przyjęcia bezprecedensowych środków ograniczających, czyli tzw. sankcji. Choć UE wprowadziła restrykcje wobec Rosji już w 2014 r., w odpowiedzi na aneksję przez nią Krymu oraz wywołanie wojny w Donbasie, miały one wówczas niewielki zakres – dotyczyły w nieznacznym stopniu wymiany handlowej i sektora finansów¹.

Unia Europejska w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa od lat 90. XX w. stosuje sankcje wobec rządów państw trzecich, podmiotów niepaństwowych oraz osób fizycznych i prawnych. Ich celem jest doprowadzenie do zmiany działania danego podmiotu, m.in. gdy dochodzi do łamania praw człowieka czy prawa międzynarodowego, regresu demokracji czy też istotnych zagrożeń bezpieczeństwa, w tym

¹ E. Kaca, A. Kozioł, *Niespodziewana metamorfoza – Unia Europejska wobec wschodniego sąsiedztwa* w: M. Terlikowski (red.), *Bez powrotu? Transformacja ładu międzynarodowego po inwazji Rosji na Ukrainę*, Raport PISM, kwiecień 2023.

terroryzmu. Przed rosyjską agresją UE najczęściej stosowała zamrożenie aktywów osób prawnych i fizycznych oraz dla tych ostatnich – zakaz wjazdu do Unii. W mniejszym stopniu wykorzystywała embargo na broń oraz sankcje sektorowe, czyli ograniczenia współpracy gospodarczej, np. w handlu, inwestycjach, finansach. Państwa członkowskie przyjmują sankcje na zasadzie jednomyślności, a ich propozycje – w zależności od rodzaju restrykcji – zgłasza Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa lub (i) Komisja Europejska (KE). Obecnie w UE obowiązuje ok. 30 autonomicznych reżimów sankcyjnych wobec państw, jak również 4 horyzontalne reżimy dotyczące łamania praw człowieka, terroryzmu, cyberataków oraz proliferacji i użycia broni chemicznej. Państwa członkowskie realizują restrykcje na podstawie swoich jurysdykcji, a KE monitoruje ich działania.

Mechanizm funkcjonowania unijnych sankcji ma wiele ograniczeń. W przeszłości problemem było przyjęcie restrykcji, które wiązałyby się z kosztami gospodarczymi i politycznymi dla UE. Problemem był wymóg jednomyślności i ryzyko zawetowania decyzji przez jedno państwo, dlatego np. embargo na ropę zastosowano tylko wobec Syrii i Iranu. Negocjacje restrykcji były również długotrwałe, w niektórych przypadkach zajmowały nawet kilka miesięcy. Choć we wrześniu 2018 r. KE przedstawiła propozycję wprowadzenia głosowania większością kwalifikowaną m.in. w sprawie sankcji, większość państw członkowskich była wówczas przeciwna takim zmianom². Przed rosyjską inwazją przeważające grono członków UE nie traktowało też priorytetowo wykrywania i ścigania naruszeń unijnych sankcji i nie posiadało wystarczających zdolności operacyjnych w tej dziedzinie, m.in. z powodu niedoboru specjalistów. KE nie miała skutecznego systemu monitoringu realizacji sankcji – jedynie w związku z nałożeniem sankcji na Iran powołano na poziomie Unii grupę ekspertów monitorujących ich wdrażanie. Państwa

² E. Kaca, *Wprowadzenie głosowania większością kwalifikowaną w polityce zagranicznej UE: perspektywa państw członkowskich*, „Biuletyn PISM”, nr 162 (1735), 4 grudnia 2018 r., www.pism.pl.

członkowskie pozostawały niechętne wzmocnieniu kompetencji KE w tej dziedzinie – większość z nich postrzegała sankcje jako element kształtowania ich polityki zagranicznej.

Zakres sankcji UE³

Reagując na pełnoskalową inwazję Rosji na Ukrainę oraz na uznanie przez nią (na kilka dni przed agresją) niepodległości tzw. Donieckiej Republiki Ludowej i Ługańskiej Republiki Ludowej, UE – w koordynacji z G7 – od 23 lutego 2022 r. przyjęła 11 pakietów sankcji. Częściowo dotyczyły one też wspierającej rosyjską inwazję Białorusi. Sankcje są najważniejszym instrumentem oddziaływania UE na Rosję. Ich celem jest zmniejszenie jej zdolności do finansowania wojny, obciążenie rosyjskich elit kosztami gospodarczymi i politycznymi oraz osłabienie jej bazy gospodarczej.

UE przyjęła bezprecedensowe restrykcje finansowe. Zamroziła aktywa, czyli środki finansowe i zasoby gospodarcze, np. nieruchomości, które należą do 1361 osób i 196 podmiotów, a łącznie od 2014 r. odpowiednio do 1551 i 244. Sankcje te są wymierzone m.in. w rosyjskich polityków, urzędników, wojskowych, propagandystów i kilkudziesięciu oligarchów (osoby fizyczne są dodatkowo objęte zakazem wjazdu do UE). Obejmują też wybrane instytucje finansowe, partie polityczne, organizacje paramilitarne, media szerzące propagandę oraz wiele firm prywatnych i państwowych, głównie z sektora zbrojeniowego i technologicznego. Państwa członkowskie zamroziły aktywa prywatne (należące głównie do oligarchów) o wartości ok. 24 mld euro. Zablokowały też aktywa Centralnego Banku Rosji (CBR) o wartości ok. 200 mld euro, zakazując unijnym operatorom wszelkich transakcji finansowych z tym

³ Na podstawie: E. Kaca, M. Szczepanik, *Polityka Polski w Unii Europejskiej w 2022 r.*, „Rocznik polskiej polityki zagranicznej” 2022 (w przygotowaniu) oraz informacji na stronie Komisji Europejskiej: *EU sanctions against Russia following the invasion of Ukraine*, www.eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu [dostęp 30.06.2023]; *EU restrictive measures against Belarus*, www.consilium.europa.eu [dostęp 30.06.2023].

podmiotem. W przypadku dziesięciu rosyjskich banków, w tym największych Sberbanku i VTB, UE zabroniła ponadto świadczenia specjalistycznych usług w dziedzinie zaszyfrowanej komunikacji wykorzystywanej do wymiany danych finansowych – głównie najpopularniejszego systemu SWIFT z siedzibą w Belgii. Zakazem nie objęto całego sektora bankowego, ponieważ niektóre państwa, np. Austria, Niemcy i Węgry, chciały realizować płatności za rosyjskie surowce energetyczne za pośrednictwem rosyjskich banków, np. Gazprombanku. UE ograniczyła dostęp do rynku kapitałowego dla rosyjskich podmiotów prywatnych i państwowych, jak również zakazała eksportu banknotów do Rosji i sprzedaży w tym państwie papierów wartościowych w oficjalnych walutach UE oraz świadczenia usług biznesowych w wielu dziedzinach, np. księgowości i poradnictwa prawnego.

UE wprowadziła znaczące sankcje w dziedzinie handlu. Ograniczenia eksportowe objęły towary o wartości 48 mld euro (54% eksportu UE do Rosji przed inwazją), a importowe – 91,2 mld euro (58% przedwojennego importu). Najważniejsze restrykcje dotyczyły sektora energetyki, zwłaszcza ropy, ze względu na skalę uzależnienia od dostaw z Rosji. W 2021 r. Unia zaimportowała z Rosji ropę naftową i produkty ropopochodne o wartości 71 mld euro, w czerwcu 2022 r. zakazała zakupu, przywozu i transferu ropy i wybranych produktów ropopochodnych z Rosji, które były transportowane do Unii drogą morską – embargo objęło 90% dotychczasowego importu tych surowców. Przepisy zakładały jednak dość długie okresy przejściowe (wchodziły w życie w grudniu 2022 r. i lutym 2023 r.) i wiele wyjątków, np. nieobjęcie embargiem dostaw do Bułgarii i Chorwacji oraz surowca transportowanego rurociągami (oprócz Polski i Niemiec)⁴. W porozumieniu z G7 UE przyjęła regulacje pozwalające na świadczenie przez unijne podmioty usług związanych z handlem rosyjską ropą z państwami trzecimi przy zachowaniu pułapu cenowego – do 60 dol. za baryłkę ropy transportowanej drogą morską oraz 100 dol.

⁴ P. Kugiel, Z. Nowak, *Dotychczasowa nieskuteczność sankcji na eksport rosyjskiej ropy*, „Biuletyn PISM”, nr 29 (2650), 17 marca 2023 r., www.pism.pl.

lub 45 dol. za produkty rafinowane w zależności od ich rodzaju. UE zakazała ponadto m.in. importu rosyjskiego węgla, rezerwowania przez obywateli i podmioty rosyjskie zdolności magazynowania gazu w Unii, nowych inwestycji w rosyjski sektor energetyczny (z wyjątkiem np. cywilnej energii jądrowej i niektórych surowców w górnictwie), a także eksportu określonych technologii rafineryjnych. Mimo prowadzonych rozmów państwa członkowskie nie osiągnęły kompromisu co do wprowadzenia ograniczeń w handlu w dziedzinie energii nuklearnej oraz gazu, co było spowodowane powiązaniem gospodarczymi części z nich z Rosją w tych sektorach.

Pozostałe obostrzenia w handlu dotyczyły znacznego rozszerzenia przez UE listy towarów podwójnego zastosowania oraz produktów istotnych dla rozwoju rosyjskiego sektora zbrojeniowego i przemysłu, które były objęte zakazem eksportu – m.in. o drony, ich oprogramowanie i silniki, półprzewodniki i zaawansowaną elektronikę, paliwo lotnicze, sprzęt nawigacyjny, maszyny przemysłowe czy komputery kwantowe. UE zabroniła eksportu np. samolotów, ich części i wyposażenia, towarów luksusowych, a importu – m.in. stali, wyrobów stalowych oraz z gumy, złota, żelaza, drewna, cementu i papieru. By ograniczyć możliwości obchodzenia tych restrykcji, Unia zamknęła swoją przestrzeń powietrzną dla rosyjskich przewoźników, a porty dla statków pod rosyjską banderą, oraz zakazała wjazdu do UE rosyjskim i białoruskim firmom transportowym. Zabroniła też tranzytu przez terytorium Rosji m.in. towarów podwójnego zastosowania i zaawansowanych technologii, broni palnej i materiałów związanych z lotnictwem.

W sferze mediów UE zakazała unijnym operatorom nadawania kilkunastu rosyjskich stacji używanych do celowego szerzenia dezinformacji, m.in. Sputnika czy RT i jej spółek zależnych⁵. Zakaz dotyczy wszystkich środków transmisji i dystrybucji na terytorium UE, w tym telewizji kablowej, satelitarnej, internetowej, platform i stron internetowych oraz

⁵ E. Kaca, *Zwalczanie w UE rosyjskiej dezinformacji na temat Ukrainy*, „Biuletyn PISM”, nr 145 (2564), 5 września 2023 r., www.pism.pl.

aplikacji. Choć RT France złożyła odwołanie, podnosząc m.in. zarzut łamania wolności wypowiedzi, unijny Sąd (General Court, dawny Sąd Pierwszej Instancji) odrzucił je w lipcu, potwierdzając prawomocność restrykcji. Na mocy dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych niektóre państwa UE, m.in. Estonia, Litwa, Łotwa i Polska, ograniczyły również działalność innych rosyjskich mediów.

W odpowiedzi na wsparcie rosyjskiej agresji przez Białoruś UE zastosowała sankcje także wobec tego państwa (obłożonego już wcześniej restrykcjami za represje reżimu wobec społeczeństwa). Zamroziła aktywa jego banku centralnego i wykluczyła z systemu SWIFT pięć białoruskich banków, a także zakazała dostarczania Białorusi banknotów denominowanych w euro oraz ograniczyła przepływy kapitałowe do tego kraju. Wprowadziła duże ograniczenia w handlu, m.in. zakaz importu towarów używanych do produkcji lub wytwarzania wyrobów tytoniowych, paliw mineralnych, substancji bitumicznych i produktów z węglowodorów gazowych, wyrobów z chlorku potasu, drewna, cementu, żelaza, stali oraz gumy. UE zakazała ponadto sprzedaży i transferu broni palnej i jej komponentów oraz amunicji. Nałożyła również dalsze ograniczenia na eksport towarów i technologii podwójnego zastosowania oraz przyczyniających się do rozwoju potencjału militarnego Białorusi (np. w lotnictwie, sektorze kosmicznym), a także ograniczenia w świadczeniu powiązanych usług. Objęła indywidualnymi sankcjami 22 wysokich rangą wojskowych.

UE przyjęła kilka rozwiązań, które miały ograniczyć obchodzenie restrykcji przez Rosję za pośrednictwem firm z państw trzecich. Pozostając w opozycji do wprowadzenia sankcji eksterytorialnych, UE przyjęła restrykcje wobec kilkudziesięciu zagranicznych osób i podmiotów (m.in. z Armenii, Chin, Iranu, Syrii, Uzbekistanu, Zjednoczonych Emiratów Arabskich) bezpośrednio wspierających rosyjski kompleks wojskowo-przemysłowy w wojnie napastniczej przeciw Ukrainie, np. dostarczających drony czy podzespoły elektroniczne. Dodatkowo wprowadziła możliwość wstrzymania eksportu towarów podwójnego zastosowania

lub przyczyniających się do zwiększenia potencjału militarnego, technologicznego lub przemysłowego Rosji do krajów, które są wykorzystywane do obchodzenia sankcji UE, a także możliwość wstrzymania świadczenia powiązanych usług. Co więcej, zakazała wstępu do portów UE statkom podejrzanym o naruszanie embarga na ropę i pułapu cenowego, w tym np. dokonującym transferów ropy na morzu tzw. burta w burtę czy manipulującym systemem śledzenia nawigacji swojej trasy.

Konsekwencje dla polityki sankcyjnej UE⁶

Wymiar polityczno-gospodarczy

Wyzwaniem w przyjmowaniu kolejnych pakietów sankcji był obowiązujący w UE sposób podejmowania decyzji – na zasadzie jednomyślności państw członkowskich. Ze względu m.in. na presję czasu KE przejęła rolę lidera i negocjowała kompromisowe rozwiązania z poszczególnymi państwami z osobna. Ułatwiało to dalsze rozmowy członków UE, np. podczas spotkania Komitetu Stałych Przedstawicieli (Coreper II) czy Rady Europejskiej, oraz przyspieszyło przyjęcie pierwszych pakietów bezpośrednio po inwazji. W przypadku embarga na ropę i kolejnych sankcji negocjacje przedłużały się jednak do kilku tygodni. Ze względu na wymóg jednomyślności restrykcje wobec Rosji zakładały liczne wyjątki dla poszczególnych państw, okresy przejściowe, a ich zakres był w wielu sektorach ograniczony, np. tylko niektóre banki wyłączono z systemu SWIFT, a restrykcji nie wprowadzono natychmiastowo. W rezultacie osłabiała to wpływ sankcji na rosyjską gospodarkę⁷. Problemy z przyjmowaniem sankcji przez państwa członkowskie na zasadzie jednomyślności były jednym z czynników, które spowodowały powrót debaty – stymulowanej przez niemieckie władze – na temat wprowadzenia

⁶ Na podstawie m.in. wywiadów z trojgiem urzędników KE, Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych i MSZ RP, zrealizowanych w 2022–2023 r.

⁷ P. Dzierżanowski, *Stan gospodarki Rosji rok po agresji na Ukrainę*, „Biuletyn PISM”, nr 31 (2652), 22 marca 2023 r., www.pism.pl.

głosowania większością kwalifikowaną w unijnej polityce zagranicznej. Przyjęcie takiego rozwiązania pozostaje kwestią otwartą. Niemcy powiązały bowiem sprawę reformy wewnętrznej UE, w tym rezygnacji z jednomyślności w polityce zagranicznej UE, z poparciem dla rozszerzenia UE na wschód⁸. W czerwcu 2022 r. Rada Europejska przyznała Ukrainie i Mołdawii status kandydata, choć zaznaczyła, że proces akcesji będzie uwzględniał zdolność UE do przyjęcia nowych członków⁹.

Sankcje miały duży wpływ na sytuację gospodarczą UE. Restrykcje w dziedzinie energetyki, jak również szybkie i dobrowolne odchodzenie poszczególnych państw i firm prywatnych od dostaw z Rosji, były jednymi z czynników pogłębiających kryzys energetyczny, z którym UE zmagająca się od 2021 r. Przyczyniły się do dalszego wzrostu cen surowców i ich znacznych wahań, choć duże znaczenie miały również gwałtowne reakcje rynków na przebieg wojny na Ukrainie. Wywołało to w 2022 r. w całej UE wysoką inflację, która oscylowała w szczytowym okresie (od września do listopada) wokół 10%, a w niektórych państwach, np. bałtyckich czy na Węgrzech, nawet 20–25%¹⁰. Miało to dotkliwe konsekwencje dla przedsiębiorców i konsumentów w UE, w związku z czym państwa członkowskie zwiększyły wydatki publiczne na ochronę konsumentów przed rosnącymi cenami energii (szacunkowo wydały od września 2021 r. ok. 650 mld euro), a KE podjęła wiele inicjatyw wspólnotowych, dotyczących głównie zapewnienia dostępności gazu dla odbiorców¹¹. W rezultacie tych działań, jak również spadku popytu na gaz w pierwszej połowie 2023 r., ceny energii obniżyły się, a inflacja w UE ustabilizowała

⁸ Więcej w rozdziale: M. Szczepanik, T. Zając, *Otwarcie drzwi do UE dla Ukrainy i jego wpływ na debatę o reformie instytucjonalnej Wspólnoty* w niniejszym tomie.

⁹ *Posiedzenie Rady Europejskiej (23 i 24 czerwca) – konkluzje*, EUCO 24/22, Rada Europejska / Rada Unii Europejskiej, 24 czerwca 2022 r., www.consilium.europa.eu.

¹⁰ *Baza danych dot. poziomu inflacji w UE i państwach członkowskich*, Eurostat, www.ec.europa.eu/eurostat [dostęp 30.06.2023].

¹¹ P. Dzierżanowski, Z. Nowak, *Kryzys energetyczny a ochrona przedsiębiorstw i konsumentów w UE*, „Biuletyn PISM”, nr 69 (2960), 6 czerwca 2023 r., www.pism.pl.

się w maju–czerwcu na poziomie 5–6%¹². Mimo że większość obywateli UE odczuwała wpływ wojny na sytuację gospodarczą swoich państw oraz życie prywatne, poparcie społeczne w UE dla sankcji wobec Rosji utrzymywało się na wysokim poziomie. Na początku 2023 r. trzy czwarte obywatele UE wyrażało aprobatę dla stosowania takich restrykcji, choć widoczne było zróżnicowanie opinii w poszczególnych państwach – np. w Polsce, Szwecji i Danii sankcje popierało ponad 90% społeczeństwa, podczas gdy mniej niż połowa na Słowacji i w Bułgarii¹³. W świetle takich nastrojów oraz stabilizującej się sytuacji gospodarczej UE poparcie państw członkowskich dla dotychczasowych sankcji utrzymało się – były one regularnie przedłużane, a 23 czerwca 2023 r. UE przyjęła II. pakiet.

Realizacja sankcji

Przyjęcie przez UE sankcji wobec Rosji obnażyło szereg problemów związanych z ich realizacją przez państwa członkowskie, które są za to odpowiedzialne¹⁴. W 2022 r. tylko niektórzy członkowie UE podjęli działania w kierunku usprawnienia systemu, np. Polska i Litwa¹⁵. Praktyki państw członkowskich w stosowaniu sankcji, w tym w udzielaniu zwolnień od restrykcji oraz ściganiu ich naruszeń, różnią się, pozwalając rosyjskim firmom na ich obchodzenie w mniej restrykcyjnych jurysdykcjach. Obowiązują przykładowo wielorakie definicje naruszenia sankcji UE – na podstawie prawa karnego lub administracyjnego, a wysokość maksymalnych kar finansowych jest bardzo różna. W 2021 r. w zależności od skali naruszenia kary wynosiły od 1,2 tys. do 5 mln euro dla osób

¹² *Economic Bulletin Issue 3 and 4*, Europejski Bank Centralny, www.ecb.europa.eu.

¹³ *The EU's response to the war in Ukraine*, Standard Eurobarometer 98 Winter 2022–2023, Komisja Europejska, www.ec.europa.eu.

¹⁴ E. Kaca, *Sankcje wobec Rosji – metody ich obchodzenia i wyzwania dla UE*, „Biuletyn PISM”, nr 161 (2580), 19 października 2022 r., www.pism.pl.

¹⁵ Patrz publikacje w ramach projektu „European Sanctions and Illicit Finance Monitoring and Analysis Network (Euro SIFMANet)”, the Centre for Financial Crime and Security Studies, RUSI, www.rusi.org.

prywatnych, oraz od 133 tys. do 37,5 mln euro dla osób prawnych. Wiele państw UE nie wdrożyło też poprawnie unijnych przepisów o przeciwdziałaniu praniu brudnych pieniędzy. W rezultacie mimo obowiązkowego opisu struktury własnościowej rejestry firm w UE są często nieprzejrzyste, co utrudnia wykrycie majątku i udokumentowanie, że należy do sankcjonowanych osób i podmiotów.

Wychodząc naprzeciw tym wyzwaniom, KE zaproponowała w maju 2022 r. dyrektywę w sprawie definicji przestępstw i kar za naruszenie unijnych sankcji, która jest od grudnia 2022 r. negocjowana przez Radę i Parlament Europejski. Dołącza ona łamanie unijnych sankcji do kategorii przestępstw transgranicznych, wymagających – podobnie jak w przypadku terroryzmu, handlu ludźmi oraz przestępczości zorganizowanej – wspólnego sposobu zwalczania. Kwalifikuje ponadto łamanie sankcji jako przestępstwo kryminalne oraz ujednocila system kar. W UE jest również negocjowana nowelizacja dyrektywy o przeciwdziałaniu praniu brudnych pieniędzy, która precyzuje warunki prowadzenia rejestrów i rozszerza na firmy zagraniczne działający w UE obowiązek wykazania beneficjentów rzeczywistych. Unia negocjuje też przepisy tzw. dyrektywy ATAD 3, które mają ułatwić m.in. wykrywanie pustych spółek z rajów podatkowych. Co więcej, KE, która jest odpowiedzialna za monitorowanie realizacji sankcji przez członków UE, wzmocniła koordynację działań w tej dziedzinie. W marcu 2022 r. powołała specjalną grupę zadaniową (tzw. Freeze&Seize), złożoną z jej urzędników oraz m.in. przedstawicieli państw członkowskich, Eurojustu i Europolu, która wymienia informacje na temat rosyjskich aktywów objętych restrykcjami. Utworzyła również zajmującą się sankcjami UE grupę wysokiego szczebla z udziałem przedstawicieli państw członkowskich i biznesu, w ramach której omawiane są m.in. najlepsze praktyki w ich realizacji¹⁶.

¹⁶ *EU sanctions: Commission to discuss sanctions application with Member States representatives, businesses, operators, and international partners in two high-level meetings*, Directorate-General for Financial Stability, Financial Services and Capital Markets Union, <https://finance.ec.europa.eu>.

Mimo podejmowanych przez KE rozmów większość państw członkowskich nie chce dalszego wzmocnienia jej roli w monitorowaniu realizacji sankcji. Choć zdolności Komisji w tym zakresie pozostają ograniczone – ok. 70 osób zajmuje się kwestią restrykcji, podczas gdy w USA ok. 700 – państwa UE nie chcą powołania odpowiedniej agencji na wzór rozwiązań amerykańskich. Większość z nich uznaje kwestię sankcji za obszar swoich suwerennych kompetencji kształtowania polityki zagranicznej. Część dostrzega jednak potrzebę przeniesienia na poziom wspólnotowy decyzji o zwolnieniach firm z restrykcji. Różne praktyki państw UE w tej dziedzinie skutkują bowiem zaburzeniami w polityce konkurencyjności.

Ograniczeniem skuteczności unijnych sankcji był fakt, że nie dołączyło do nich wiele państw ONZ, w tym z Azji Centralnej czy Globalnego Południa, które zajęły stanowisko neutralne wobec wojny¹⁷. W przypadku kilkunastu tych państw KE odnotowała znaczny wzrost importu produktów i technologii podwójnego zastosowania z UE, a następnie wzrost ich sprzedaży do Rosji. Częstą praktyką – zgodną z przepisami sankcji – jest również kupowanie rosyjskiej ropy (np. przez firmy z Indii), rafinowanie jej na miejscu, a następnie eksportowanie przetworzonych produktów do UE i USA. Utrudnieniem dla zachęcania państw Globalnego Południa przez UE do poparcia unijnych restrykcji była nasilająca się rosyjska dezinformacja. Obwiniała ona zachodnie sankcje o rzekome zmniejszenie dostaw produktów rolnych i nawozów sztucznych z Rosji i Ukrainy do państw rozwijających się, mimo że z zakresu sankcji takie produkty są wykluczone.

W odpowiedzi na te problemy UE wzmocniła dyplomację wobec państw, które nie dołączyły do sankcji, oraz współpracę z sojusznikami. W grudniu 2022 r. UE utworzyła stanowisko międzynarodowego specjalnego wysłannika ds. realizacji sankcji, które objął w styczniu 2023 r. wieloletni urzędnik KE i Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych David O’Sullivan. Jego zadaniem jest prowadzenie rozmów na wysokim

¹⁷ P. Kugiel, *Emancypacja Globalnego Południa* w M. Terlikowski (red.), *op. cit.*, s. 37–40.

szczeblu z władzami państw trzecich w celu zapewnienia lepszej koordynacji działań i zadbania o realizację unijnych sankcji¹⁸. Priorytetem jest przeciwdziałanie obchodzeniu restrykcji w dziedzinie technologii podwójnego zastosowania i zaawansowanych technologii służących rozwojowi rosyjskich zdolności wojskowych. UE, w koordynacji z G7 i Ukrainą, opracowała listę ok. 140 produktów, które Rosja sprowadza z państw zachodnich za pośrednictwem firm z państw trzecich, a które służą m.in. do produkcji pocisków i dronów¹⁹. W pierwszej połowie 2023 r. specjalny wysłannik odbył wizyty m.in. w Armenii, Gruzji, Kazachstanie, Kirgistanie, Serbii, Turcji, Uzbekistanie i Zjednoczonych Emiratach Arabskich (wraz ze swoimi odpowiednikami z USA i Wielkiej Brytanii). W większości państw udało się uzyskać zapewnienie, że nie będą umożliwiały tranzytu takich towarów do Rosji. Ze względu m.in. na rozbieżności stanowisk państw członkowskich oraz ograniczone możliwości wpływu UE wysłannik nie podejmował działań dyplomatycznych wobec Chin i Indii. Prowadzi on ponadto Forum Koordynatorów Sankcji (państwa UE i G7, Australia, Nowa Zelandia, Norwegia, Szwajcaria, Ukraina), w ramach którego omawiane są praktyczne kwestie realizacji zachodnich restrykcji²⁰. UE koordynuje dodatkowo działania i wymienia informacje na temat rosyjskich aktywów z tzw. zespołem ds. Rosyjskich Elit, Pełnomocników i Oligarchów (REPO), powołanym przez państwa G7 i Australię.

¹⁸ *EU appoints David O'Sullivan as International Special Envoy for the Implementation of EU Sanctions*, Komisja Europejska, 13 grudnia 2022 r., www.ireland.representation.ec.europa.eu.

¹⁹ *Economically critical goods list*, Komisja Europejska, <https://finance.ec.europa.eu> [dostęp 30.06.2023].

²⁰ *Statement by EU Sanctions Envoy David O'Sullivan on the first Sanctions Coordinators Forum*, Komisja Europejska, 23 lutego 2023 r., <https://finance.ec.europa.eu>.

Wnioski

W reakcji na rosyjską inwazję na Ukrainę UE przyjęła mocne sankcje gospodarcze, które objęły ponad połowę dotychczasowego handlu z tym państwem o wartości ok. 140 mld euro, oraz finansowe, na podstawie których UE zamroziła ok. 24 mld euro aktywów prywatnych i ok. 200 mld euro publicznych. Najistotniejsze restrykcje zostały przyjęte w pierwszej połowie 2022 r., a kolejne – ze względu na problemy gospodarcze w UE spotęgowane m.in. wysokimi kosztami energii i żywności jesienią tego roku – miały głównie charakter uzupełnień dotychczasowych pakietów i koncentrowały się na ich uszczelnianiu. Mimo że sankcje miały poważne konsekwencje gospodarcze dla UE, poparcie państw członkowskich dla dotychczasowych restrykcji utrzymało się i są one nadal uznawane za najważniejszy instrument wpływu na Rosję. Kluczowe było podjęcie działań zaradczych, dzięki którym udało się uniknąć załamania gospodarczego i zminimalizować koszty po stronie Unii. Większość państw członkowskich pozostaje jednak niechętna przyjmowaniu nowych sankcji gospodarczych, które oznaczałyby dalsze straty finansowe, np. w dziedzinie gazu czy energii nuklearnej.

Słabością polityki sankcyjnej po raz kolejny okazał się sposób podejmowania decyzji na zasadzie jednomyślności, który prowadził do przedłużania negocjacji, stosowania licznych wyjątków i okresów przejściowych, co w rezultacie ograniczało wpływ restrykcji na rosyjską gospodarkę. Wyzwaniem na przyszłość pozostaje także zapewnienie skutecznej realizacji sankcji. Ze względu na opór państw członkowskich wobec koncepcji wzmocnienia roli KE w nadzorowaniu ich aktywności w tej dziedzinie podjęła ona wiele miękkich inicjatyw w celu usprawnienia koordynacji realizacji pakietów sankcyjnych. Opierają się one na dobrowolnym zaangażowaniu państw członkowskich, co może osłabiać ich znaczenie. Pozytywną zmianą było zaproponowanie dyrektywy ujednolicającej praktyki w dziedzinie ścigania naruszeń sankcji, ale ze względu na przedłużające się wielomiesięczne negocjacje istnieje ryzyko rozmiękczenia jej przepisów. Nerozwiniętym problemem pozostają

w większości państw członkowskich niewystarczające zdolności operacyjne do wykrywania takich naruszeń. W relacjach zewnętrznych przyjęcie sankcji wymusiło na UE wzmocnienie działań dyplomatycznych wobec państw, które do nich nie dołączyły. Zastosowane rozwiązania, w tym aktywność specjalnego wysłannika, zwiększają unijną presję na te państwa, które są zainteresowane utrzymaniem dobrych relacji gospodarczych i politycznych z Unią. Skuteczność mandatu wysłannika zależy będzie od zgody członków UE na stosowanie ewentualnych kar (w postaci zablokowania eksportu z UE określonych produktów) za umożliwianie obchodzenia unijnych sankcji.

MELCHIOR SZCZEPANIK, TOMASZ ZAJĄC

Otwarcie drzwi do UE dla Ukrainy i jego wpływ na debatę o reformie instytucjonalnej Wspólnoty

Wprowadzenie

28 lutego 2022 r. Ukraina złożyła wniosek o członkostwo w Unii Europejskiej, który został pozytywnie rozpatrzony niecałe cztery miesiące później. Status kandydata przyznano również Mołdawii. Ukraińskie starania o akcesję nadały nową dynamikę „uśpionemu” procesowi rozszerzenia, mobilizując jego zwolenników zarówno w UE, jak i w państwach kandydujących na Bałkanach, które w ostatnich latach czyniły bardzo niewielkie postępy na drodze do członkostwa. Akcesja nowych państw w ciągu kilkunastu lat stała się bardziej realna. Perspektywa powstania Unii liczącej ponad 30 członków wpłynęła na debatę o reformie instytucji wspólnotowych.

W latach poprzedzających pełnoskalową inwazję Rosji na Ukrainę dyskusje o przyszłości procesu integracji pokazały duże różnice między

państwami członkowskimi¹. Jesienią 2017 r. prezydent Francji Emmanuel Macron wezwał do zacieśnienia integracji m.in. w polityce gospodarczej (szczególnie w gronie członków strefy euro), obronnej i migracyjnej. Zachęcał najbardziej zdeterminowane państwa do stworzenia silnie zintegrowanego rdzenia (awangardy) UE. Zadeklarował również gotowość do rozpoczęcia debaty o zmianie traktatów. Propozycje Macrona wywołały wiele zastrzeżeń państw członkowskich. Kraje Europy Północnej z rezerwą podchodziły do postulatu większej koordynacji polityki budżetowej, w obawie że doprowadzi ona do transferów fiskalnych na rzecz znajdującego się w trudniejszej sytuacji gospodarczej Południa. Z Europy Środkowej z kolei płynęła krytyka koncepcji Europy wielu prędkości. Niewiele państw deklarowało gotowość do dyskusji o modyfikacjach traktatowych. Niepowodzeniem zakończyła się również inicjatywa w sprawie rezygnacji z zasady jednomyślności w niektórych obszarach relacji zewnętrznych UE, którą przedstawiła Komisja Europejska (KE) w 2018 r.

Wiosną 2019 r. Macron zaproponował powołanie Konferencji w sprawie przyszłości Europy (CoFoE, Konferencja) jako mechanizmu mającego ułatwić wykrystalizowanie obywatelskiej wizji rozwoju UE oraz jako forum wymiany poglądów obywateli i polityków². W związku z wybuchem pandemii COVID-19 i sporami między instytucjami UE w sprawie szczegółów funkcjonowania Konferencji jej obrady rozpoczęły się z rocznym opóźnieniem, w maju 2021 r., i zakończyły już po inwazji Rosji na Ukrainę.

Państwom członkowskim udało się natomiast porozumieć w kwestii reformy polityki rozszerzenia. Kryteria ubiegania się o członkostwo w UE pozostawały niezmiennie od 2013 r., kiedy ostatni raz miało miejsce przyjęcie nowego państwa – Chorwacji. Nowe zasady zakładają m.in.

¹ J. Szymańska, M. Makowska, M. Szczepanik, *Future of Europe: No Common Vision on the Horizon*, „PISM Policy Paper”, nr 2 (172), maj 2019, www.pism.pl.

² J. Szymańska, *Konferencja o przyszłości Europy: opóźniony start nowej edycji*, „Biuletyn PISM”, nr 88 (2286), 27 kwietnia 2021 r., www.pism.pl.

stopniowy oraz odwracalny proces akcesji – zamknięte rozdziały negocjacyjne mogłyby być ponownie otwierane w przypadku powtórnego pojawienia się problemów w danym obszarze³. Ukraina będzie podlegać tak właśnie zmienionej procedurze, co może sprawić, że uzyskanie przez nią członkostwa będzie trudniejsze niż w przypadku jej poprzedników.

Wpływ rosyjskiej agresji na integrację Ukrainy z UE

W momencie rozpoczęcia pełnoskalowej agresji UE i Ukrainę łączyły bliskie relacje – państwo to jest m.in. członkiem Partnerstwa Wschodniego (PW), platformy zainaugurowanej przez Polskę i Szwecję w maju 2009 r., w skład której wchodzi także Armenia, Azerbejdżan, Białoruś (od 2021 r. jej członkostwo jest zawieszane), Gruzja i Mołdawia. Celem PW jest realizowanie wschodniego wymiaru polityki sąsiedztwa UE, w jego ramach odbywa się współpraca między Unią oraz państwami w nim uczestniczącymi. Przed rosyjską inwazją UE wprowadziła także szereg konkretnych rozwiązań, które miały służyć bliższej integracji Ukrainy – m.in. w 2016 zaczęła funkcjonować strefa wolnego handlu między Ukrainą i UE (Deep and Comprehensive Free Trade Area), a w 2017 zniesiono wizy dla Ukraińców.

W lutym 2022 r. prezydent Zełenski złożył wniosek o członkostwo w UE, który szybko znalazł poparcie w Parlamencie Europejskim (PE)⁴, pozytywnie zareagowała także przewodnicząca KE Ursula von der Leyen⁵. Zdecydowane poparcie dla przyznania Ukrainie statusu państwa

³ M. Szczepanik, *Zmiany w polityce rozszerzenia UE*, „Biuletyn PISM”, nr 42 (1974), 11 marca 2020 r., www.pism.pl.

⁴ W przyjętej 1 marca 2022 r. rezolucji w sprawie rosyjskiej agresji na Ukrainę PE wezwał instytucje UE „do podjęcia starań na rzecz przyznania Ukrainie statusu kraju kandydującego do UE”.

⁵ Ursula von der Leyen, przekazując prezydentowi Ukrainy kwestionariusz będący podstawą do oceny wniosku o status kandydata, wyraziła przekonanie, że „nie będzie to kwestią lat, jak to zwykle miało miejsce, lecz tygodni”; *EU chief offers Kyiv fast track to bloc membership*, „Deutsche Welle”, 8 kwietnia 2022 r., www.dw.com.

kandydującego wyraziło osiem państw: kraje bałtyckie, Bułgaria, Czechy, Polska, Słowacja i Włochy⁶. Francja i Niemcy skupiły się początkowo na podkreślaniu długotrwałości całego procesu akcesyj⁷. Sceptycyzm wyrażały z kolei m.in. Belgia, Dania⁸, Austria⁹ i Holandia¹⁰. Kraje te argumentowały, że status państwa kandydującego powinien zostać nadany dopiero po zakończeniu konfliktu i mieć związek z postępem w reformowaniu państwa, a nie być rodzajem „nagrody”. Dodatkowo uznawały, że przyspieszony w podobny sposób proces rozszerzenia będzie negatywnym sygnałem wobec krajów Bałkanów Zachodnich, które na taki status musiały czekać dużo dłużej¹¹.

Ostatecznie w czerwcu KE pozytywnie zaopiniowała wniosek Ukrainy, a Rada Europejska (RE) podczas szczytu 24 czerwca przyznała jej status państwa kandydującego. Ważnymi okolicznościami, które przemówiły za podjęciem tej decyzji, był bohaterski opór Ukrainy, informacje o rosyjskich zbrodniach oraz fakt, że status ten ma znaczenie głównie symboliczne. Decyzja RE odzwierciedlała przekonanie, że w aktualnej sytuacji międzynarodowej będzie to wyraźny sygnał niezgody na próbę budowania przez Rosję stref wpływów oraz wyraz unijnego wsparcia dla europejskich aspiracji Ukraińców, w tym docenienie poświęcenia, jakie w związku z nimi ponieśli¹². Odmowa przyznania takiego statusu byłaby wizerunkowo kosztowna, szczególnie dla państw blokujących. Aby

⁶ *Who wants Ukraine to be granted EU candidate status?*, „Euractiv”, 27 maja 2022 r., <https://euractiv.com>.

⁷ *L'Ukraine dénonce « un traitement de seconde zone » concernant sa candidature d'adhésion à l'Union européenne*, „Le Monde”, 19 maja 2022 r., www.lemonde.fr.

⁸ M. Roszak, *Integracja w cieniu wojny. PE oczekuje rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych z Ukrainą jeszcze w tym roku*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 13 kwietnia 2023 r., www.gazetaprawna.pl.

⁹ T. Żornaczuk, *Demand the impossible: How Ukraine became a candidate for EU membership*, „Europeum”, 10 lutego 2023 r., www.europeum.org.

¹⁰ K. Nieczydor, K. Całus, *Początek długiej drogi. Ukraina i Mołdawia kandydatami do UE*, „Analizy OSW”, 24 czerwca 2022 r., www.osw.waw.pl.

¹¹ T. Żornaczuk, *op. cit.*

¹² K. Nieczydor, K. Całus, *op. cit.*

rozbroić wątpliwości sceptyków, w konkluzjach szczytu podkreślono, że rozwój procesu akcesyjnego będzie uzależniony od spełnienia przez Ukrainę warunków wyznaczonych przez Komisję oraz że postępy na drodze do UE będą oceniane z uwzględnieniem „zdolności UE do przyjmowania nowych członków”¹³.

Po nadaniu statusu kandydata KE przedstawiła Ukrainie rekomendacje reform w siedmiu obszarach. Przedstawiając ustną ocenę ich realizacji (w czerwcu 2023 r.), KE stwierdziła, że Ukraina wypełniła na razie dwa z siedmiu przedstawionych kryteriów. Pozytywnie zostały ocenione zmiany w sądownictwie oraz w prawie medialnym, natomiast zmiany dotyczące Sądu Konstytucyjnego zostały określone mianem „dużego postępu”. W przypadku rekomendacji dotyczących pozostałych obszarów, m.in. systemu antykorupcyjnego, przepisów ograniczających pranie brudnych pieniędzy czy ustawy deoligarchizacyjnej, Komisja stwierdziła, że dokonano „pewnych postępów”¹⁴. Jeśli chodzi o wdrożenie tych zaleceń, które w niewystarczający sposób zostały wypełnione, KE proponuje kierowanie się wytycznymi Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisji Weneckiej).

Zgodnie z ustaleniami Komisji następny etap, czyli pisemne podsumowanie wykonania rekomendacji KE, będzie miał miejsce w październiku 2023 r. W przypadku pozytywnej oceny kraje członkowskie będą głosować nad rozpoczęciem negocjacji akcesyjnych, najprawdopodobniej podczas jednego z ostatnich szczytów Rady Europejskiej w 2023 r.

Wysocy przedstawiciele ukraińskich władz deklarowali chęć jak najszybszego uzyskania członkostwa w Unii – premier Denys Szmyhal w styczniu 2023 r. mówił o „ambitnym planie dołączenia do UE w ciągu dwóch lat”¹⁵. Chociaż głosy takie należy traktować raczej jako próbę wy-

¹³ *Posiedzenie Rady Europejskiej – Konkluzje*, Rada Europejska, 24 czerwca 2022 r., pkt 14, www.consilium.europa.eu.

¹⁴ T. Bielecki, *Ukraina bliżej rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych z UE*, „Wyborcza.pl”, 21 czerwca 2023 r., www.wyborcza.pl.

¹⁵ S. Lynch, *Ukraine wants to join EU within two years, PM says*, „Politico”, 30 stycznia 2023 r., www.politico.eu.

warcia nacisku na UE i przyspieszenia całego procesu, kwestia tempa przyjęcia Ukrainy do UE będzie ważną osią sporu między państwami członkowskimi.

Dane historyczne wskazują, że dotychczasowy proces akcesji zajmował przeciętnie dziewięć lat (od momentu złożenia wniosku o członkostwo), z czego trzy i pół roku zabierało samo uzyskanie statusu kandydata (co Ukraina już osiągnęła)¹⁶. Chociaż nie należy automatycznie przekładać tych danych na sytuację aktualnych państw-kandydatów, świadczą one o horyzoncie czasowym niezbędnym do przeprowadzenia tego skomplikowanego procesu polityczno-administracyjnego. Warto jednak podkreślić, że sytuacja Ukrainy jest pod tym względem wyjątkowa – istnieje bardzo silna determinacja ukraińskiego społeczeństwa oraz jego elit politycznych, aby kraj uzyskał jak najszybciej członkostwo w Unii¹⁷. Sytuacja geopolityczna sprawia, że zakorzenienie Ukrainy w strukturach europejskich jest też jednym z ważniejszych celów polityki zagranicznej państw UE. Istnieją także precedensy przyjmowania krajów, które w momencie dołączenia do Wspólnoty nie spełniły wszystkich stawianych im warunków – był to przypadek Rumunii i Bułgarii, które nie wdrożyły zaleceń dotyczących m.in. reform sądowych i korupcji, dodatkowo Bułgaria – w zakresie przestępczości zorganizowanej¹⁸.

Traktaty milczą na temat czasowych wymogów procesu akcesji – nie przewidują żadnego przyspieszonego trybu rozszerzenia, ale też nie wyznaczają minimalnych progów w tym zakresie. Jej przebieg będzie zatem zależeć od woli politycznej i determinacji zarówno po stronie ukraińskiej, jak i unijnej. W UE istnieje grupa państw, które wspierają przyspieszony

¹⁶ R. Leppert, *How exactly do countries join the EU?*, Pew Research Center, 26 lipca 2022 r., www.pewresearch.org.

¹⁷ Według danych ze stycznia 2023 r. 92% Ukraińców chciałoby, aby ich kraj był członkiem UE do 2030 r.; *Opportunities and Challenges Facing Ukraine's Democratic Transition*, NDI, 22 lutego 2023 r., www.ndi.org.

¹⁸ V. Anghel, J. Džankić, *Wartime EU: consequences of the Russia – Ukraine war on the enlargement process*, „Journal of European Integration” 2023, t. 45, nr 3, s. 490.

tryb przyjęcia Ukrainy (tzw. *fast-track*) – są to m.in. Polska i Włochy. Inne pozostają jednak bardziej sceptyczne (prezydent Francji wspominał nawet o dekadach, które może zająć cały proces), zwracając uwagę na czasochłonność reform wymaganych przez UE. W przypadku Ukrainy problem potencjalnego długiego oczekiwania na członkostwo dodatkowo zaostrza wojna z Rosją. Ukraina potrzebuje nie tylko jak największej możliwej pomocy finansowej (w 2022 r. straty wynikające z rosyjskiej agresji po 2014 r. szacowano na 1 bln dolarów¹⁹), ale też jak najszybszego zakotwiczenia w strukturach euroatlantycznych. Okoliczności te są ważnym elementem argumentacji zwolenników przyspieszonej integracji Ukrainy.

Instytucjonalne konsekwencje rozszerzenia

Podobnie jak w okresie poprzedzającym wielkie rozszerzenie 2004 r. niektórzy analitycy i politycy żywią obawy, że wzrost liczby członków może negatywnie wpłynąć na proces decyzyjny i utrudnić pracę instytucji UE. Choć głosowanie większością kwalifikowaną jest standardem w UE, niektóre decyzje wymagają jednomyślnej zgody członków – np. w sprawie wieloletniego budżetu, rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych z kandydatami do członkostwa czy zmiany traktatów. Jednomyślność jest również konieczna przy podejmowaniu decyzji w polityce zewnętrznej i w sprawach dotyczących polityki podatkowej. W tych kwestiach osiągnięcie porozumienia wymaga często czasochłonnych negocjacji, szczególnie gdy jeden z członków decyduje się wstrzymać zgodę, by wymusić na partnerach ustępstwa w innych kwestiach. Wśród europejskich elit politycznych rozpowszechnione jest przekonanie, że wraz ze zwiększeniem liczby członków rośnie również prawdopodobieństwo, że tego typu przypadki nadużyć jednomyślności będą pojawiać się coraz częściej.

W Unii liczącej ponad 30 członków trudno byłoby o racjonalny podział obowiązków w Komisji Europejskiej. Traktat lizboński przewiduje

¹⁹ D. Szeligowski, *Gospodarczy wymiar rosyjskiej inwazji na Ukrainę*, „Komentarz PISM”, nr 74/2022, 31 marca 2022 r., www.pism.pl.

co prawda możliwość odejścia od zasady „jedno państwo – jeden komisarz” i rotację na stanowiskach, ale państwa członkowskie zdecydowały się nie stosować tego przepisu. Już teraz stwarza to problemy w zakresie podziału zadań w KE, a ceną za utrzymanie 27 stanowisk komisarzy jest akceptacja faktu, że w pewnym stopniu ich obowiązki będą się dublować. W obecnej kadencji wiceprzewodniczący Komisji są odpowiedzialni za szeroko określone obszary tematyczne (np. Zielony Ład) i w pewnym zakresie koordynują pracę kilku szeregowych komisarzy.

Przy założeniu, że do Unii przystąpi siedmiu nowych członków – pięć państw Bałkanów Zachodnich oraz Ukraina i Mołdawia – przypadłoby im około 120 mandatów w Parlamencie Europejskim. Oznaczałoby to konieczność zredukowania liczby mandatów większości obecnych państw członkowskich, ponieważ zgodnie z Traktatem o UE liczba posłów do PE nie może przekroczyć 751 (obecnie jest ich 705)²⁰.

Rozwój debaty o reformach instytucjonalnych po 24 lutego 2022 r.

Wiosną 2022 r., na końcowym etapie prac Konferencji w sprawie przyszłości Europy, zwolennicy reform instytucjonalnych często przywoływali fakt zmiany sytuacji geopolitycznej w Europie, by zaakcentować konieczność reorganizacji i przyciągnąć uwagę do postulatów Konferencji w tej materii²¹. W dokumencie końcowym nie sformułowano jednoznacznie postulatu zmiany traktatów, ale kilkakrotnie zaznaczono, że pełne wdrożenie postulatów obywatelskich może tego wymagać. W odniesieniu do procesu decyzyjnego Konferencja stwierdziła, że „głosowanie jednomyślne bardzo utrudnia osiągnięcie porozumienia” i sugerowała, by „wszystkie sprawy rozstrzygane jednomyślnie były przyjmowane większością kwalifikowaną”²².

²⁰ Nie zmieniałyby się liczba posłów z Cypru, Łotwy i Malty – w państwach tych wybieranych jest sześcioro posłów, najniższa możliwa liczba zgodnie z przepisami traktatowymi.

²¹ Konkluzje Konferencji zostały zatwierdzone pod koniec kwietnia 2022 r.

²² *Propozycja 39, pkt 1, w: Propozycje sformułowane podczas sesji plenarnej*, Konferencja w sprawie przyszłości Europy. Sprawozdanie z wyników, maj 2022. Kwestie głosowania poruszono również w innym miejscu (Propozycja 21, pkt 1) – Konferencja sugerowała

Przedstawiciele największych frakcji w PE, którzy podczas Konferencji zabiegali o podkreślenie w konkluzjach postulatów instytucjonalnych, wykorzystali jej zakończenie do promocji idei zmiany traktatów. Parlament przyjął dwie rezolucje poświęcone reformom instytucjonalnym. W pierwszej, podsumowującej prace CoFoE, posłowie stwierdzili, że reforma traktatów jest konieczna do pełnego wdrożenia jej postulatów. W kolejnej Parlament – zgodnie z art. 48 TUE – wezwał Radę do zwołania konwentu, który miałby przygotować zmiany traktatowe²³. Rezolucję tę poparło 63% głosujących, w tym większość posłów z czterech największych frakcji: chadeków, socjaldemokratów, centrystów i Zielonych. Nielicznymi członkami tych frakcji, którzy głosowali przeciw lub wstrzymali się, byli posłowie z państw nordyckich, Holandii, Malty, Czech i Rumunii. W debacie parlamentarnej wielu posłów przywoływało trudne negocjacje sankcji przeciw Rosji, by uzasadnić konieczność zrezygnowania z jednomyślności i wprowadzenia większości kwalifikowanej²⁴. Obiektem krytyki były Węgry, które starały się opóźnić przyjęcie sankcji i ograniczyć ich zasięg. Posłowie przekonywali, że utrzymanie jednomyślności może uniemożliwić szybką reakcję Unii w sytuacji kryzysów międzynarodowych. Parlament wezwał do zastąpienia jednomyślności większością kwalifikowaną w przypadku przyjmowania sankcji i wdrażania klauzul pomostowych²⁵. Chce rów-

tu, że „kwestie dotyczące Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, które są obecnie rozstrzygane jednomyślnie, należałoby zwyczajowo rozstrzygać większością kwalifikowaną”.

²³ *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 9 czerwca 2022 r. w sprawie apelu o zwołanie konwentu w celu zmiany traktatów*, pkt 5, Parlament Europejski, www.europarl.europa.eu.

²⁴ Ten wątek pojawiał się w wystąpieniach posłów prezentujących stanowisko frakcji socjaldemokratycznej, centrowej i Zielonych, zob. *Apel o zwołanie konwentu w celu zmiany traktatów (debata)*, Parlament Europejski, 9 czerwca 2022 r., www.europarl.europa.eu.

²⁵ Klauzula pomostowa (*passerelle clause*), opisana w art. 48 pkt 7 TUE, pozwala zmienić zasady głosowania z jednomyślności na większość kwalifikowaną w wybranych dziedzinach. Wymaga to jednak jednomyślnej zgody państw członkowskich.

niez rozszerzenia unijnych kompetencji w kwestiach zdrowia, polityki energetycznej i obronnej, zwiększenia roli Parlamentu w procedurze budżetowej oraz modyfikacji procedury z art. 7 dotyczącej ochrony fundamentalnych wartości unijnych. Zapowiedział ponadto, że przygotuje kolejne wnioski w sprawie zmian.

Propozycje Parlamentu spotkały się z pozytywną reakcją niektórych państw członkowskich. Za rozpoczęciem dyskusji o zmianie traktatów i zwołaniem konwentu opowiedział się prezydent Francji. Przewodnicząca KE zaznaczyła z kolei, że jeśli Unia ma działać szybko, głosowanie jednomyślne nie ma już sensu w niektórych dziedzinach²⁶. Sześć państw (Niemcy, Hiszpania, Włochy oraz państwa Beneluksu) we wspólnym stanowisku zadeklarowało gotowość do zmian traktatowych²⁷.

Aktywność stronników reform spotkała się z reakcją zwolenników status quo. Grupa 13 państw Europy Środkowej i Północnej opublikowała stanowisko, w którym przekonywała, że decyzja o zwołaniu konwentu byłaby przedwczesna i groziłaby odciążeniem uwagi od pilnych wyzwań geopolitycznych²⁸. W dokumencie podkreślono również, że osiągnięcia Unii w ostatnich latach pokazały, że działa ona skutecznie na podstawie istniejących traktatów.

Wobec silnych podziałów wewnętrznych i wniosku PE o zwołanie konwentu Rada postanowiła wstrzymać się z zajmowaniem stanowiska. Po wrześniowym posiedzeniu Rady ds. Ogólnych informowano, że dla państw członkowskich priorytetem jest wdrożenie tych postulatów Konferencji, które mogą być zrealizowane w istniejących ramach prawnych. Rada uznała, że potrzebuje więcej czasu, by odnieść się do

²⁶ *Speech by president von der Leyen at the Conference on the Future of Europe closing event*, European Union, 9 maja 2022 r., www.europa.eu.

²⁷ *Non-paper submitted by Germany, Belgium, Italy, Luxembourg, the Netherlands, and Spain on implementing the proposals of the Plenary of the Conference on the Future of Europe*, Tweede Kamer, 13 maja 2022 r., www.tweedekamer.nl.

²⁸ Wśród sygnatariuszy znalazły się Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Rumunia, Słowenia i Szwecja; *Non-paper on the outcome of and the follow-up to the Conference on the Future of Europe*, „Europa Nu”, 9 maja 2022 r., www.europa-nu.nl.

propozycji zmian instytucjonalnych. W grudniu 2022 r. Mikuláš Bek, czeski minister do spraw europejskich (Czechy sprawowały wówczas przewodnictwo w Radzie UE), poinformował, że większość państw jest niechętna zmianom traktatowym.

Wobec bardzo wątpliwej perspektywy osiągnięcia porozumienia wokół modyfikacji traktatów zwolennicy zmian koncentrowali się na postulacie wyeliminowania jednomyślności, który może być zrealizowany na podstawie TUE przy wykorzystaniu klauzuli pomostowej²⁹. Choć w tej kwestii, podobnie jak w przypadku traktatów, wymagana jest zgoda wszystkich państw członkowskich, osiągnięcie kompromisu jest bardziej prawdopodobne, ponieważ rezygnację z jednomyślności w sprawach zagranicznych popierają niektóre państwa niechętne otwieraniu dyskusji o modyfikacji prawa pierwotnego.

W maju 2023 r. Finlandia i Słowenia – państwa z grupy sceptycznej wobec zmian traktatowych – stworzyły wraz z Francją, Niemcami, Włochami i państwami Beneluksu grupę przyjaciół większości kwalifikowanej we wspólnej polityce zagranicznej. Ministrowie spraw zagranicznych tych państw argumentowali, że „w kontekście rosyjskiej agresji na Ukrainę i rosnących wyzwań międzynarodowych unijna polityka zagraniczna potrzebuje zmodyfikowanych procedur i procesów, by wzmocnić Unię jako podmiot w polityce zagranicznej”³⁰. Członkowie grupy zapowiadali, że będą zabiegać o ulepszenie procesu decyzyjnego, opierając się na przepisach traktatowych. W odpowiedzi na tę publikację poparcie dla jednomyślności wyraziły Austria i Polska. W oświadczeniu polskiego MSZ podkreślono nie tylko obronę zasady jednomyślności, ale również zabiegi o „faktyczne rozszerzenie formuły konsensusu tam, gdzie stan prawny zezwala na stosowanie zasady większości kwalifikowanej”³¹.

²⁹ Zob. przyp. 25.

³⁰ *Joint Statement of the Foreign Ministries on the Launch of the Group of Friends on Qualified Majority Voting in EU Common Foreign and Security Policy*, Auswärtiges Amt, 4 maja 2023 r., www.auswaertiges-amt.de.

³¹ *Oświadczenie MSZ dotyczące zasad podejmowania decyzji w kwestiach dotyczących Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa i Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa*

Francja i Niemcy starają się, częściowo podejmując wspólne inicjatywy, utrzymać kwestię reformy instytucjonalnej wśród priorytetów UE. Występując w PE w maju 2023 r., kanclerz Niemiec Olaf Scholz podkreślił, że reformy wewnętrzne UE są konieczne, by rozszerzenie mogło nastąpić, a „demokracja nie wymaga jednomyślności”. Grupa ekspertów z obu państw – zaproszona przez ministrów spraw europejskich do przygotowania raportu na temat możliwych działań UE – uznała, że „Unia nie jest gotowa na przyjęcie nowych członków ani instytucjonalnie, ani w kontekście polityk wspólnotowych”³². Autorzy raportu opowiedzieli się za zmianą traktatów, która wprowadziłaby możliwość głosowania większością kwalifikowaną we wszystkich kwestiach dotyczących wspólnych polityk, a także wzmocniłaby UE w zakresie reagowania kryzysowego, m.in. poprzez uzyskanie prawa do emisji wspólnego długu. Autorzy raportu, świadomi znaczących różnic zdań między państwami członkowskimi w kwestii rozwoju UE, zaproponowali bardziej zróżnicowaną integrację, w ramach której niektóre państwa mogłyby zacieśniać współpracę, podczas gdy pozostali członkowie mogliby zachować jej obecny format lub wybrać członkostwo stowarzyszone, umożliwiające dostęp do jednolitego rynku³³.

Wnioski i perspektywy

Ukraina od ponad dekady aktywnie integruje się ze strukturami UE i aktualnie uczestniczy w wielu unijnych projektach. Pełnoskalowa agresja zmieniła kontekst bezpieczeństwa w Europie, uświadamiając unijnym decydom zagrożenie, jakim dla europejskiego pokoju jest

i Obrony UE, MSZ, 7 maja 2023 r., www.gov.pl/web/dyplomacja; zob. również A. Brzozowski, *Nine EU member states renew push to change foreign policy decision-making*, „Euractiv”, 4 maja 2023 r., www.euractiv.com.

³² *Sailing on the High Seas: Reforming and Enlarging the EU in the 21st Century*, Report of the Franco-German Working Group on EU Institutional Reform, 18 września 2023 r., s. 5.

³³ J. Szymańska, T. Zając, *Raport francusko-niemieckiej grupy ekspertów o reformie UE*, „Biuletyn PISM”, nr 138 (2759), 2 października 2023 r., www.pism.pl.

Rosja, i w konsekwencji zintensyfikowała proces integracji Ukrainy z UE. Przyznanie Ukrainie statusu państwa kandydującego wskazuje także na zmianę myślenia państw członkowskich o procesie rozszerzenia. Aktualna sytuacja międzynarodowa sprawia, że państwa członkowskie postrzegają sytuację Ukrainy jako wyjątkową, co zwiększa jej szanse w procesie akcesyjnym. Przyjęcie Ukrainy stało się bowiem ważnym elementem polityki zagranicznej Unii, która chce w ten sposób nie dopuścić do stworzenia przez Rosję strefy wpływów. Nie oznacza to jednak gwarancji wejścia Ukrainy do UE.

Wśród państw członkowskich kształtują się aktualnie dwa obozy odnośnie do przyszłej akcesji Ukrainy. Pierwszy łączy zwolenników szybkich negocjacji, nawet kosztem pominięcia wymogu rygorystycznego spełnienia wszystkich kryteriów członkostwa, drugi natomiast – te państwa, które podkreślają konieczność całościowej i rzetelnej weryfikacji warunków akcesji.

O ile przyspieszone członkostwo wzmocniłoby morale Ukraińców i mogłoby ułatwić odbudowę państwa, wzmacniając jego wiarygodność w oczach inwestorów, w dłuższej perspektywie niedociągnięcia w zakresie reform mogłyby zaszkodzić zarówno UE, jak i obywatelom Ukrainy, np. w sytuacji autorytarnego zwrotu, którego nie powstrzymałby odpowiednio silny system instytucjonalny. Proces zmian w instytucjach państwa (szczególnie w warunkach prowadzonej wojny) jest dodatkowo utrudniony i będzie bardzo trudno zreformować je w takim stopniu, aby odpowiadały unijnym standardom, co jest podstawowym celem procesu rozszerzenia.

Przedłużające się negocjacje mogą z kolei wywołać tzw. zmęczenie procesem akcesji (*accession fatigue*), co skutkuje często regresem w zakresie pożądanych przez Unię reform³⁴ i może sprzyjać różnego rodzaju tendencjom nacjonalistyczno-autorytarnym. W związku z tymi obawami wielu liderów państw członkowskich nie chce podawać konkretnego

³⁴ V. Anghel, J. Džankić, *op. cit.*, s. 491.

harmonogramu rozszerzenia, aby nie tworzyć nierealistycznych oczekiwań po stronie władz w Kijowie.

Perspektywa odblokowania procesu rozszerzenia i powstania Unii liczącej ponad 30 państw wpłynęła na debatę o reformie instytucjonalnej, mobilizując zwolenników zmiany traktatów. Ich zabiegi spotkały się jednak ze zdecydowaną opozycją stronników status quo, którzy twierdzą, że większa Unia może sprawnie funkcjonować na podstawie istniejących traktatów. Dyskusja toczy się przede wszystkim wokół rezygnacji z jednomyślności, pozostałe kwestie, np. poszerzenie kompetencji UE w zakresie ochrony zdrowia czy obronności, znajdują się na drugim planie. Obie strony uznają, że działania Unii w odpowiedzi na rosyjską agresję są potwierdzeniem ich argumentów – jedni utrzymują, że Unia musi dostosować procesy decyzyjne, by w czasach kryzysu móc działać szybciej, drudzy zaznaczają, że zasada jednomyślności nie sparaliżowała Wspólnoty w trudnym momencie. Rozbieżności między państwami członkowskimi oznaczają, że porozumienie wokół zmian traktatowych jest dziś nieosiągalne. W związku z tym Rada zapewne nie odniesie się do wniosku PE o zwołanie konwentu przed zaplanowanymi na czerwiec 2024 r. wyborami europejskimi, mając nadzieję, że kolejny parlament zrezygnuje z tego postulatu. Powołanie konwentu i intensyfikacja dyskusji o reformie instytucjonalnej mogłyby przyczynić się do wzrostu napięć między państwami, a wysoce prawdopodobne fiasko prac takiego ciała byłoby dla Unii wizerunkową porażką. Jest jednak prawdopodobne, że w parlamencie kolejnej kadencji zwolennicy reform będą dysponowali większością i domagali się, by Rada zajęła stanowisko w tej kwestii.

Kompromis mógłby polegać na wykorzystaniu klauzuli pomostowej w celu stopniowej eliminacji jednomyślności. Byłaby to realizacja najważniejszego postulatu zwolenników reform bez modyfikacji traktatów. Na razie szanse na zbudowanie kompromisu wokół tej decyzji są ograniczone, jednak jeśli negocjacje Ukrainy będą postępować sprawnie, presja na obóz status quo, do którego należą najwięksi rzecznicy członkostwa Ukrainy, będzie rosła.

PIOTR DZIERŻANOWSKI, DANIEL SZELIGOWSKI

Pomoc gospodarcza UE dla Ukrainy – wyzwania odbudowy i relacji gospodarczych UE–Ukraina

Wprowadzenie

Wojna na Ukrainie i związana z nią zmiana sytuacji geopolitycznej jest bezprecedensowym wyzwaniem dla UE w sferze bezpieczeństwa i współpracy gospodarczej zarówno ze względu na skalę wyzwań, jak i ich charakter. Choć w sąsiedztwie UE toczyły się już wojny (np. związane z rozpadem Jugosławii czy wojna domowa w Syrii), żadna z nich nie dotykała UE w sposób tak bezpośredni. Lądowa granica UE z Ukrainą liczy niemal 1400 km, populacja Ukrainy – ok. 36 mln osób, a jej powierzchnia wynosi ponad 600 tys. km², co czyni ją drugim największym państwem europejskim po Rosji. Ukraina toczy ponadto wojnę z rewizjonistycznym mocarstwem jądrowym, nastawionym na zniszczenie jej państwowości, a nie wojnę graniczną lub domową. Szczególny jest również charakter relacji politycznych UE i Ukrainy, która od lat deklaruje chęć przystąpienia do Wspólnoty, a formalna integracja gospodarcza postępowała od niemal dekady. Wojna rosyjsko-ukraińska jest więc dla UE jakościowo nowym wyzwaniem, ponieważ interesy UE nie ograniczają się tym razem

do zapewnienia bezpieczeństwa jej granic lub udzielania pomocy humanitarnej, ale dotyczą również przygotowań do dalszej integracji. UE ma doświadczenie zarówno w udzielaniu pomocy w kontekście wojennym, jak i przygotowaniach do akcesji – ale jest to pierwszy (i być może ostatni) przypadek, w którym oba te procesy prowadzone są równolegle.

Historia integracji gospodarczej UE i Ukrainy rozpoczęła się na długo przed wybuchem pełnoskalowej wojny w 2022 r. Dialog polityczny sięga lat 90. XX w., a rozmowy o utworzeniu strefy wolnego handlu – co najmniej 2007 r. Ukraina już przed 2022 r. była objęta również Partnerstwem Wschodnim. Pomoc udzielana przez UE w kontekście wojny rozpoczęła się w 2014 r., w następstwie nielegalnej aneksji Krymu i wojny wywołanej przez Rosję na wschodzie Ukrainy. Już po rewolucji godności podpisany został Układ o stowarzyszeniu między Unią Europejską a Ukrainą (dalej: Układ o stowarzyszeniu) – zawierający rozdział dotyczący pogłębionej i kompleksowej strefy wolnego handlu¹ – który ostatecznie wszedł w życie 1 września 2017 r. (choć elementy były stosowane już wcześniej). Między rewolucją godności a rosyjską agresją na Ukrainę z 2022 r. relacje gospodarcze Ukraina–UE zawierały zarówno komponenty integracji rynków, jak i pomocy.

W ramach integracji gospodarczej ukraińskie przedsiębiorstwa otrzymały priorytetowy dostęp do rynku UE, a przedsiębiorstwa unijne – ułatwienia w dostępie do ukraińskiego rynku. Doprowadziło to do widocznego wzrostu handlu w obu kierunkach². W 2021 r. UE była największym partnerem handlowym Ukrainy, z niemal 40-procentowym udziałem w jej handlu zagranicznym, a Ukraina – piętnastym największym partnerem handlowym UE. Na podstawie Układu o stowarzyszeniu Ukraina prowadzi reformy legislacyjne w zakresie prawa konkurencji, barier technicznych w handlu, zasad sanitarnych i fitosanitarnych, zasad celnych oraz ochrony praw własności intelektualnej. Zbliżanie systemów prawnych UE i Ukrainy należy postrzegać z jednej strony jako

¹ *Układ o stowarzyszeniu między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą, z drugiej strony*, Dz.Urz.UE, L 161, 29 maja 2014 r.

² Za Eurostatem.

niezbędne, by obie strony czerpały korzyści z istnienia strefy wolnego handlu, ale z drugiej – jako ważny i konieczny krok na drodze do pełnej integracji Ukrainy z jednolitym rynkiem UE.

Poza integracją gospodarczą UE angażowała się także we wspieranie szeroko pojętych reform oraz wspomaganie transformacji ukraińskiej gospodarki, udzielając pomocy finansowej i technicznej. Priorytetowymi obszarami były walka z korupcją, system sądownictwa, kwestie ustrojowe oraz wyborcze, poprawa klimatu inwestycyjnego i efektywności energetycznej, usprawnienia działania administracji publicznej i decentralizacja³, na które przeznaczono w formie pożyczek i grantów ponad 15 mld euro. Wsparcie jest realizowane zarówno w formie programów (np. EUACI koncentrujący się na walce z korupcją czy EU4PAR pomagający w realizacji reform administracji publicznej), jak i misji doradczych (np. EUAM Ukraine wspierająca reformę cywilnego sektora bezpieczeństwa). UE angażowała się również w projekty niezwiązane bezpośrednio ze współpracą gospodarczą i niezbędną do niej reformą struktur państwowych. Ukraina otrzymała wsparcie dla społeczeństwa obywatelskiego, edukacji czy ochrony środowiska, a ukraińscy studenci i naukowcy mogą brać udział w programie Erasmus+. Od 2014 r. Ukraina była też beneficjentem programów wsparcia makroekonomicznego, z których środki przeznaczano m.in. na reformy gospodarcze oraz stabilizację gospodarki, szczególnie ważne w kontekście rosyjskiej agresji.

Choć Ukraina uzyskała status kandydata do UE dopiero po wybuchu pełnoskalowej wojny, bliskie kontakty zostały nawiązane w następstwie rewolucji godności i jednoznacznie proeuropejskiego zwrotu w polityce zagranicznej. Nie będąc oficjalnie kandydatem, Ukraina nie korzystała jednak ze wsparcia przedakcesyjnego. Mimo to doświadczenia współpracy pozostają cenne, ponieważ stały się podstawą szybkiej organizacji wsparcia w realiach wojennych oraz przyspieszą dalszą integrację Ukrainy z UE, niezależnie od jej modelu.

³ *Facts and Figures About EU-Ukraine Relations*, European External Action Service, www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eap_summit_factsheet_ukraine_en_2.pdf.

Pomoc UE dla Ukrainy po rosyjskiej agresji z 24 lutego 2022 r.

Konsekwencje rosyjskiej agresji z 2022 r. dla relacji gospodarczych UE z Ukrainą przejawiają się przede wszystkim w dwóch sferach. Pierwszą jest pomoc gospodarcza udzielana przez UE, przeznaczona na finansowanie bieżących potrzeb Ukrainy, a drugą, niewywołującą jeszcze głębokich konsekwencji praktycznych, ale mającą kluczowe znaczenie dla relacji powojennych, jest włączenie Ukrainy w programy UE i przyznanie jej statusu kandydata.

Pomoc gospodarcza udzielana jest w formule Team Europe, tj. współpracy instytucji UE z władzami państw członkowskich. Według aktualnych danych Komisji Europejskiej (KE)⁴ łączna kwota zadeklarowanej przez UE pomocy na cele gospodarcze (tj. bez uwzględnienia wsparcia w dziedzinie wojskowości) sięga prawie 38 mld euro. Największa część środków przeznaczana jest na wsparcie makroekonomiczne i budżetowe – ok. 25 mld euro, głównie w formie preferencyjnych pożyczek. Instrumenty wsparcia makroekonomicznego są kontynuacją wsparcia udzielanego przed 2022 r., m.in. w następstwie rosyjskiej agresji z 2014 r., pandemii COVID-19 czy napięć między Ukrainą a Rosją tuż przed inwazją. Elementem tego rodzaju pomocy są środki przeznaczone na strukturalne dostosowanie do unijnych standardów. W memorandum o porozumieniu⁵ zawarte są warunki-zalecenia dotyczące polityk wprowadzanych w kluczowych obszarach (stabilność makroekonomiczna, reformy zarządzania państwem, rządy prawa, energetyka) oraz zasady raportowania ich implementacji, co jednoznacznie wskazuje na zaangażowanie UE w reformy państwa ukraińskiego i przygotowania do pogłębienia współpracy. Instytucje finansowe UE (Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, Europejski Bank Inwestycyjny) wspierają Ukrainę

⁴ *EU assistance to Ukraine*, European Commission, <https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu>.

⁵ Memorandum o porozumieniu (Memorandum of Understanding) jest instrumentem niewiążącym w prawie międzynarodowym, ale często stosowanym w praktyce obrotu międzynarodowego.

również poprzez gwarantowanie jej długów, co podnosi jej możliwości pożyczkowe. UE udziela Ukrainie także pomocy humanitarnej – w formie transferów finansowych oraz pomocy rzeczowej. Pomoc kierowana jest do obywateli Ukrainy – zarówno uchodźców, jak i tych, którzy pozostali w kraju – oraz odbiorców instytucjonalnych (np. szpitali czy szkół).

Kluczowe dla integracji Ukrainy z jednolitym rynkiem jest przyznanie jej statusu kandydata do członkostwa w UE. Ukraina uzyskała go rekordowo szybko, w ciągu trzech miesięcy od złożenia wniosku, podczas gdy inne kraje, np. Serbia, Macedonia Północna czy Czarnogóra, czekały na to kilka lat. Ukraina i UE podejmują jednak również inne działania integrujące ich gospodarki. By zapobiec krótkoterminowym negatywnym skutkom inwazji i zapewnić stabilność ukraińskiej elektronergyki, sieć energetyczna Ukrainy została zsynchronizowana z siecią europejską⁶. Na początku czerwca 2023 r. Ukraina podpisała umowę umożliwiającą jej uzyskiwanie z instrumentu Connecting Europe Facility finansowania inwestycji w sektorach energii, transportu i transformacji cyfrowej, co w oficjalnym komunikacie władz UE zostało określone mianem „dalszej integracji ze wspólnym rynkiem UE”⁷. UE, korzystając z rewersu, wspomaga również zaopatrzenie Ukrainy w gaz ziemny.

UE włącza Ukrainę do wspólnego rynku także w zakresie handlu towarami. Po wybuchu wojny w 2022 r. zawieszono cła na import ukraińskich towarów do UE⁸. Od lutego 2023 r. Ukraina korzysta z zintegrowanego Programu na rzecz jednolitego rynku (Single Market Programme), który ma wzmacniać jednolity rynek zarówno w zakresie

⁶ *Statement by Commissioner for Energy Kadri Simson on Synchronisation of the Continental European Electricity Grid with Ukraine and Moldova*, European Commission, <https://ec.europa.eu>.

⁷ *European Commission further integrates Ukraine into EU Single Market through the Connecting Europe Facility for infrastructure funding*, European Commission, Mobility and Transport, <https://transport.ec.europa.eu>.

⁸ Zarówno produktów rolnych (przy spełnieniu warunków dotyczących cen lub z uwzględnieniem kwot importowych), jak i produktów przemysłowych (w ramach pogłębionej i kompleksowej strefy wolnego handlu).

zarządzania nim, jak i poprawiania dostępu małych i średnich przedsiębiorstw do finansowania.

Od wybuchu pełnoskalowej wojny Ukraina jest wspierana przez UE w dwóch wymiarach. Pierwszym jest klasyczna pomoc międzynarodowa, w tym humanitarna. Wspomaganie walczącej Ukrainy jednoznacznie leży w interesie UE, która jako organizacja o charakterze przede wszystkim gospodarczym ma większe kompetencje do udzielania wsparcia tego typu niż wojskowego. Działania te mają charakter krótkoterminowy i zależą od sytuacji politycznej – po zakończeniu wojny przyjmą inne formy, ponieważ zmienią się potrzeby Ukrainy oraz interesy UE. Drugi wymiar wsparcia – włączanie Ukrainy w programy unijne i wspieranie dostosowania strukturalnego jej gospodarki i sektora publicznego do standardów UE – ma obecnie mniejsze znaczenie praktyczne, ale jednoznacznie wskazuje na polityczną wolę dalszej integracji po obu stronach.

UE wobec problemu powojennej odbudowy Ukrainy

Poza doraźną pomocą makrofinansową, związaną z koniecznością przeciwdziałania rosyjskiej inwazji, UE zamierza aktywnie zaangażować się w odbudowę Ukrainy ze zniszczeń wojennych. Plan przedstawiony jeszcze w maju 2022 r. przez Komisję Europejską⁹ zakłada w tym zakresie ścisłą współpracę Ukrainy z międzynarodowymi darczyńcami. Wzięliby oni na siebie wysiłek zarządzania i w dużej mierze sfinansowania odbudowy, której plan byłby uprzednio przygotowany przez stronę ukraińską. W tym kontekście KE zadeklarowała pomoc w rozbudowie ukraińskich zdolności administracyjnych niezbędnych do wypracowania, a następnie realizacji takiego planu, jak również wsparcie techniczne. Władze Ukrainy w lipcu 2022 r., podczas pierwszej międzynarodowej konferencji

⁹ *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Ukraine Relief and Reconstruction*, European Commission, COM(2022) 233 final, 18 maja 2022 r.

na rzecz odbudowy, która odbyła się w szwajcarskim Lugano, zaprezentowały kompleksowy program odbudowy o wartości 750 mld dol.¹⁰, zakładający nie tylko fizyczną rekonstrukcję zniszczonej infrastruktury, ale też gruntowną przebudowę krajowej gospodarki. Zebrani na konferencji przedstawiciele państw i instytucji finansowych wspierających Ukrainę, w tym wszystkich państw członkowskich UE oraz KE, przyjęli ukraiński plan jako punkt wyjścia do dalszej dyskusji, jednocześnie zaznaczając, że przyszła odbudowa Ukrainy zostanie powiązana z jej europejską integracją i dążeniami do uzyskania członkostwa w UE¹¹.

Z uwagi na przyznanie Ukrainie w czerwcu 2022 r. statusu kandydata i związaną z tym konieczność dalszego dostosowania jej do wymogów członkostwa Unia podjęła się przewodniej roli w koordynacji powojennej odbudowy Ukrainy. Siedziba sekretariatu powołanej w styczniu 2023 r. pod auspicjami G7 platformy koordynacyjnej darczyńców znajduje się przy KE w Brukseli, a współprzewodniczy jej z ramienia UE dyrektor generalny KE ds. sąsiedztwa i rozszerzenia¹². Zadaniem platformy ma być zapewnienie synergii działań najważniejszych państw-darczyńców i międzynarodowych instytucji finansowych w zakresie wsparcia ukraińskich władz w stabilizacji gospodarczej, powojennej rekonstrukcji i reformach, aczkolwiek w krótkim okresie skupi się przede wszystkim na utrzymaniu stabilności finansowej Ukrainy oraz wsparciu najpilniejszych potrzeb z zakresu odbudowy, takich jak budownictwo socjalne i infrastruktura krytyczna, a także rozminowanie.

UE zamierza również sfinansować część powojennej rekonstrukcji Ukrainy. W przeddzień drugiej międzynarodowej konferencji na rzecz odbudowy tego państwa, zorganizowanej w czerwcu 2023 r. tym razem w Londynie, KE przedstawiła propozycję nowego instrumentu finansowego, przeznaczonego wyłącznie na potrzeby ukraińskiej odbudowy

¹⁰ *Ukraine's National Recovery Plan*, National Recovery Council, lipiec 2022.

¹¹ *Lugano Declaration*, Ukraine Recovery Conference, Lugano, 4–5 lipca 2022 r.

¹² Zob. Multi-Agency Donor Coordination Platform for Ukraine, www.coordination-platformukraine.com.

i modernizacji gospodarczej¹³. Przewiduje ona średniookresowe wsparcie dla Ukrainy na lata 2024–2027 w wysokości do 50 mld euro, realizowane we współpracy z państwami członkowskimi w formule Team Europe, a także z innymi międzynarodowymi instytucjami finansowymi, ale w koordynacji z powołaną przy G7 platformą darczyńców. Nowy instrument ma objąć trzy filary pomocy. Po pierwsze wsparcie finansowe w postaci pożyczek i grantów na sfinansowanie przygotowanego w konsultacji z KE ukraińskiego planu reform i odbudowy. Plan ma zakładać stopniowe przyjmowanie przez Ukrainę unijnych regulacji prawnych, przygotowując ją do członkostwa w UE. Jego realizacja będzie połączona z regularnymi kwartalnymi wypłatami przez KE kolejnych transz pomocy, analogicznie do funduszy europejskich. Po drugie wsparcie na rzecz stworzenia przez Ukrainę sprzyjającego otoczenia biznesowego dla inwestorów, w celu przyciągnięcia zagranicznych inwestycji na rzecz odbudowy. Po trzecie pomoc techniczna i doradztwo niezbędne do wdrażania planu odbudowy.

Wizja powojennej odbudowy Ukrainy, którą KE przedstawiła przy okazji propozycji nowego instrumentu finansowego, przewiduje dogłębną transformację społeczno-gospodarczą w kierunku gospodarki inkluzywnej, opartej na zielonych technologiach i cyfryzacji. Przebudowa powinna przyczynić się do redukcji ubóstwa i wyrównywania nierówności społecznych, a przy tym sprzyjać dalszej decentralizacji. Z tego powodu odbudowa ma odbywać się przy zaangażowaniu władz regionalnych i lokalnych, we współpracy z miastami i regionami partnerskimi z państw członkowskich. Zasadniczą rolę mają odegrać podmioty prywatne – przedsiębiorcy i inwestorzy, zwłaszcza zagraniczni, którzy zgodnie z założeniami UE powinni wziąć na siebie znaczącą część ciężaru finansowego odbudowy.

¹³ *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on establishing the Ukraine Facility*, European Commission, COM(2023) 338 final, 2023/0200 (COD), 20 czerwca 2023 r.

Wyzwania przyszłej odbudowy Ukrainy

Warunkiem niezbędnym i zarazem największym wyzwaniem dla odbudowy Ukrainy ze zniszczeń wojennych będzie zapewnienie jej stabilności i bezpieczeństwa po zakończeniu aktywnej fazy działań zbrojnych. Dotyczy to zarówno bezpieczeństwa w wymiarze zewnętrznym – powojennych gwarancji dla Ukrainy, które minimalizowałyby ryzyko ponownego rosyjskiego ataku, jak również bezpieczeństwa w wymiarze wewnętrznym, czyli zapewnienia stabilności gospodarczej i społecznej oraz porządku publicznego w warunkach demobilizacji z armii tysięcy osób zaangażowanych w obronę państwa. UE nie odegra większej roli w zapewnieniu Ukrainie gwarancji bezpieczeństwa, chociaż zrobią to prawdopodobnie niektóre państwa członkowskie. W gestii UE będzie natomiast dalsze wsparcie finansowe, umożliwiające chociażby pomoc społeczną i psychologiczną tysiącom weteranów, którzy będą mogli następnie znaleźć zatrudnienie, również przy odbudowie. Zaangażowanie UE będzie też istotne w kontekście wypracowania instrumentów ograniczających ryzyko zaangażowania się zagranicznych inwestorów w odbudowę Ukrainy, takich jak ubezpieczenia ryzyka wojennego i ryzyka politycznego, czy też polisy dla firm logistycznych lub pracowników delegowanych na terytorium Ukrainy.

Istotnym wyzwaniem pozostanie sfinansowanie powojennej odbudowy, której szacunkowe koszty w marcu 2023 r. wynosiły według Banku Światowego ponad 410 mld dol.¹⁴ Ukraińska propozycja przedstawiona w Lugano zakładała pokrycie 2/3 kosztów rekonstrukcji ze środków publicznych pochodzących od państw-darczyńców, przy jedynie 1/3 udziału kapitału prywatnego w formie zagranicznych inwestycji. Jest jednak mało prawdopodobne, że państwowemu udzielającym pomocy uda się wygenerować tak znaczące środki na odbudowę, ponieważ warunki finansowe na rynku zostały zaostrzone w następstwie walki ze

¹⁴ *Ukraine Rapid Damage and Needs Assessment: February 2022 – February 2023*, World Bank, 2023.

skutkami pandemii COVID-19. Pod znakiem zapytania stoi też możliwość przeznaczenia na odbudowę zablokowanych rezerw rosyjskiego banku centralnego, co wymagałoby zarówno woli politycznej państw członkowskich, jak i wypracowania odpowiednich mechanizmów prawnych¹⁵. Środki publiczne od darczyńców będą odgrywać kluczową rolę w początkowym okresie odbudowy, gdy priorytetem będzie jak najszybsze odnowienie infrastruktury społecznej oraz obiektów infrastruktury krytycznej. Długookresowo rekonstrukcja i modernizacja Ukrainy będą jednak zależeć w dużej mierze od ewentualnego zaangażowania zagranicznych inwestorów, którzy będą stymulować transfer technologii i poszukiwanie rentownych inwestycji.

Mimo powołania międzynarodowej platformy koordynacyjnej współpraca między największymi darczyńcami może również okazać się wyzwaniem, zarówno ze względu na odmienne wizje powojennej odbudowy, jak i konkurencyjne interesy gospodarcze. Już nawet negocjacje w sprawie ustanowienia platformy ujawniły rozbieżności między UE i Stanami Zjednoczonymi odnośnie do preferowanego modelu zarządzania odbudową i tego, jak liczny powinien być sekretariat platformy i kto powinien w nim zasiadać. W przyszłości problematyczne może okazać się zwłaszcza wypracowanie jednolitych warunków udzielania pomocy, co może podważać skuteczność stosowanej przez UE polityki warunkowości i skutkować rywalizacją między darczyńcami o wpływy gospodarcze na Ukrainie bądź dublowaniem się ich działań. Niejasne jest również, w jaki sposób platforma umożliwi zaangażowanie w koordynację wsparcia dla Ukrainy darczyńców spoza G7, zwłaszcza jej środkowoeuropejskich sąsiadów, takich jak Polska, którzy także przejawiają ambicje pełnienia znaczącej roli przy odbudowie i ze względu na swoje położenie geograficzne będą nieodzownym partnerem w dostawie materiałów i komponentów.

¹⁵ *Ukraine: Commission presents options to make sure that Russia pays for its crimes*, European Commission, Press Release, IP/22/7311, 30 listopada 2022 r.

Powodzenie powojennej odbudowy będzie w równej mierze zależeć od gotowości do niej samej Ukrainy. W przeciwieństwie do wielu innych przypadków powojennej rekonstrukcji na Ukrainie nie doszło do rozpadu struktur państwowych w wyniku wojny, a władze zachowały zdolność administrowania na zdecydowanej większości terytorium, co znacznie ułatwi realizację planu odbudowy. Ogromna skala przedsięwzięcia będzie jednak wymagać dalszej rozbudowy ukraińskich zdolności administracyjnych oraz do absorpcji środków, zwłaszcza na szczeblu regionalnym i lokalnym, a ponadto stworzenia przyjaznego i przejrzystego otoczenia regulacyjnego, które pozwoli przyciągnąć na rynek zagranicznych inwestorów i włączyć ich w proces rekonstrukcji.

Wnioski

Rosyjska inwazja pociągnęła za sobą dalsze pogłębienie relacji gospodarczych między Ukrainą a Unią Europejską. Wsparcie finansowe UE i jej państw członkowskich oraz jeszcze szersze otwarcie jednolitego rynku na ukraińskie towary istotnie przyczyniło się do podtrzymania funkcjonowania państwa, pozwalając mu finansować działania obronne. W związku z dążeniami Ukrainy do przystąpienia do UE i przyznaniem jej statusu kandydata wzajemne relacje gospodarcze będą zacieśniać się jeszcze bardziej, prowadząc do dalszej integracji ukraińskiego rynku z rynkiem wewnętrznym UE. Z jednej strony sprzyjać temu będzie rozbudowa przez Ukrainę połączeń transportowych, wynikająca z konieczności dywersyfikacji szlaków handlowych w następstwie rosyjskiej blokady Morza Czarnego. Z drugiej – rosnąca obecność na Ukrainie inwestorów z państw UE, którzy będą angażować się w powojenną odbudowę tego państwa.

Mimo że powodzenie odbudowy Ukrainy będzie szczególnie zależeć od zaangażowania zagranicznych inwestorów, ich szersze pojawienie się na ukraińskim rynku może prowadzić również do napięć, zwłaszcza w przypadku przejmowania przez nich ukraińskich aktywów państwowych po preferencyjnych cenach bądź nadmiernego transferowania

zysków za granicę. Będzie to skłaniać władze Ukrainy do kontroli lub ograniczenia przepływu kapitału, ale w ramach przyszłych rozmów akcesyjnych może także stać się przedmiotem negocjacji podczas ustalania potencjalnych okresów przejściowych dla wprowadzenia pełnej swobody przepływu kapitału i przedsiębiorczości.

Bez względu na rozwój sytuacji militarnej w krótkim i średnim okresie UE pozostanie dla Ukrainy kluczowym darczyńcą pomocy finansowej, aczkolwiek jest możliwe, że charakter tej pomocy ulegnie zmianie. W związku ze stopniowym wzrostem zadłużenia Ukrainy w efekcie pozyskiwania przez nią kredytów na pokrycie bieżących wydatków budżetowych i kosztów prowadzenia wojny ukraińskie władze będą dążyć do tego, by większa niż dotychczas część wsparcia miała formę bezzwrotnych grantów. Jedną z możliwości wyjścia naprzeciw ukraińskim oczekiwaniom będzie wykorzystanie przez UE funduszy przedakcesyjnych do modernizacji ukraińskiej gospodarki czy wzmocnienia instytucji państwowych, które będą odpowiadać za zarządzanie procesem powojennej odbudowy.

UE będzie odgrywać kluczową rolę w tym procesie, nie tylko zapewniając część środków niezbędnych do jego sfinansowania, ale także starając się kształtować ogólne warunki pomocy za pośrednictwem międzynarodowej platformy darczyńców. W ten sposób UE będzie dążyć do harmonizacji odbudowy z wymogami członkostwa w Unii, by uniknąć stosowania przez darczyńców wzajemnie wykluczających się warunków pomocy. Nadmierny akcent na dostosowanie się do warunków członkostwa może jednak prowadzić do sporów między Ukrainą a zagranicznymi darczyńcami, jeśli jego konsekwencją będą opóźnienia fizycznej odbudowy infrastruktury zniszczonej w wyniku rosyjskiej inwazji.

ZUZANNA NOWAK

Polityka energetyczna UE wobec agresji Rosji na Ukrainę a perspektywy zwiększania niezależności energetycznej UE

Wprowadzenie

Rosyjska inwazja na Ukrainę stała się bez wątpienia punktem zwrotnym w historii polityki energetycznej Unii Europejskiej. W momencie jej rozpoczęcia Europa już była pogrążona w największym od lat 70. XX w. kryzysie energetycznym, obejmującym praktycznie cały rynek energii i odczuwalnym w każdym państwie członkowskim. Wywołały go w dużej mierze czynniki zewnętrzne, takie jak ograniczenie podaży LNG na globalnym rynku, które było spowodowane wyłączeniami infrastruktury u eksporterów (m.in. w Norwegii i USA), czy postpandemiczne zwiększenie popytu na paliwa wśród światowych konkurentów (m.in. Chin i Japonii).

Niemalą rolę w kryzysie energetycznym odegrały także czynniki właściwe dla samej UE – mało elastyczna struktura europejskiego rynku energii elektrycznej, planowanie transformacji energetycznej opartej na imporcie gazu, a także wewnętrzne podziały między państwami

członkowskimi – zarówno w zakresie polityki, jak i fizycznych przepływów. Problemy te wynikają z faktu, że zgodnie z postanowieniami traktatowymi polityka energetyczna jest kompetencją dzieloną. Z jednej strony Komisja Europejska (KE) od 1996 r. stara się uwspólnotwić kwestie energetyczne, np. poprzez koordynowanie i wspieranie rozwoju rynku wewnętrznego regulacjami, zwiększanie solidarności między państwami członkowskimi w ramach politycznych założeń Unii Energetycznej czy dostosowywanie unijnych celów energetycznych do celów klimatycznych w ramach strategii Europejskiego Zielonego Ładu. Z drugiej jednak strony każde państwo członkowskie zachowuje prawo „do określania warunków wykorzystania jego zasobów energetycznych, wyboru między różnymi źródłami energii i ogólnej struktury jego zapotrzebowania w energię” (art. 194 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu UE). Biorąc pod uwagę różnorodność krajowych preferencji energetycznych (w zakresie ideologii i technologii, rozwiązań podatkowych, norm i standardów, dostawców itp.), proces kształtowania unijnej polityki energetycznej (a także przyjmowania aktów legislacyjnych, zwłaszcza w ramach zwykłej procedury ustawodawczej) jest więc w praktyce zwykle długi i uciążliwy. Przykładowo negocjacje dotyczące Dyrektywy o OZE trwały prawie dwa lata, a ze wszystkich 21 inicjatyw wdrażanego od 2021 r. pakietu Fit for 55 udało się KE sfinalizować jak dotąd jedynie 9.

Głównym problemem unijnej polityki energetycznej w przededniu inwazji była jednak nadmierna zależność Unii Europejskiej od dostaw rosyjskich surowców energetycznych. Mówiono o tej sprawie przynajmniej od czasu pierwszych kryzysów gazowych między 2006 i 2009 r., gdy spór między Rosją a Ukrainą doprowadził do przerwania dostaw do niektórych państw europejskich. Aneksja Krymu przez Rosję była kolejnym przyczynkiem do pogłębienia refleksji na temat uniezależniania UE od rosyjskich surowców energetycznych. Inicjatywy wynikające z tych dyskusji na unijnym forum – takie jak działania na rzecz utworzenia i ochrony rynku gazu w ramach trzeciego pakietu energetycznego, przeprowadzenie testów odporności europejskiego systemu energetycznego

czy powstanie Unii Energetycznej – nie przynosiły jednak oczekiwanych rezultatów. Niewątpliwie europejski rynek gazu stał się dzięki nim bardziej transparentny, płynny i zróżnicowany. Rosyjskie manipulacje i nadużycia były zaskarżane i niejednokrotnie udowodniane przed trybunałami arbitrażowymi, w następstwie czego Gazprom był zmuszany do ustępstw, zmiany polityki cenowej lub wycofywania roszczeń. Dawało to wielu krajom złudne wrażenie wydolności mechanizmów europejskiego rynku energii oraz przyjęcia przez Rosję obowiązujących w UE standardów prawnych. Pomijane były przy tym, zwłaszcza w zachodnich krajach UE, aspekty geopolityczne, nierozzerwalnie związane z handlem ropą i gazem na globalnym rynku oraz postrzeganiem przez Rosję układu sił na świecie. W efekcie jeszcze pod koniec 2021 r. Rosja wciąż miała w Unii pozycję dominującą – dostarczała ok. 45% gazu i ponad 20% ropy importowanych do UE, a także kontrolowała 10% mocy europejskich magazynów gazu. Szykowała się także – wraz z Niemcami – do otwarcia gazociągu Nord Stream 2 i dalszego pogłębiania zależności UE. Niewyobrażalna wydawała się wówczas realizacja postulatu odchodzenia od wykorzystywania rosyjskich surowców energetycznych, gdyż wszelkie ruchy skierowane przeciwko interesom Rosji mogłyby oznaczać gwałtowne reakcje odwetowe, w tym „zakręcenie kurka”.

Wobec pogłębiającego się kryzysu energetycznego w UE pod koniec 2021 r. Rosja mogła wesprzeć Europę, np. zwiększając podaż gazu. Zamiast tego, manipulując dostawami tego surowca, zdecydowała się na ostentacyjne testowanie granic odporności unijnego sektora energii i siły europejskiej solidarności. Potwierdziła tym samym zasadność (podnoszonych od lat przez kraje Europy Środkowo-Wschodniej) obaw przed prawdziwymi celami rozgrywki geopolitycznej prowadzonej za pomocą surowców energetycznych. Dobitne obnażenie przez Rosję słabości europejskiego rynku energii nie było jednak wystarczającym argumentem, by doprowadzić do emancypacji UE spod wschodnich wpływów. Choć pod koniec 2021 r. i na początku 2022 r. wydarzenia polityczne następowały kaskadowo, a napięcie na świecie rosło, to właśnie dopiero agresja

Rosji na Ukrainę zakończyła europejską pobłażliwość. Podjęte przez UE kroki, których celem było wsparcie Ukrainy, musiały równolegle oznaczać de facto koniec energetycznych związków z agresorem, rewizję procesów decyzyjnych pod kątem działań anty kryzysowych oraz zmianę politycznych akcentów, by wszystkie postulaty polityki energetycznej służyły budowaniu odporności UE.

Od słabości do stanowczości

Po latach uległości i słabości wobec głównego dostawcy gazu, wraz z rozpoczęciem pełnoskalowej agresji na Ukrainę i solidarnym opowiedzeniem się po jej stronie w konflikcie, UE zyskała ostateczny powód i legitymację do stanowczego przeciwstawienia się wpływowi Rosji na swój sektor energii. Biorąc pod uwagę znaczenie dochodów z handlu surowcami energetycznymi dla budżetu Rosji (handel ropą i gazem z UE odpowiadał za ok. 40% przychodów budżetu federalnego), a co za tym idzie, prowadzenia działań wojennych na Ukrainie, w UE powstał konsensus odnośnie do niesponsorowania rosyjskiej wojny, równoznaczny z zaprzestaniem zakupów surowców w Rosji, zerwaniem energetycznych więzi handlowych i docelowo uniezależnieniem się od jej wpływów.

To stanowcze podejście znalazło odzwierciedlenie w kolejno ogłaszanych sankcjach¹. Już drugi pakiet obostrzeń, przyjęty 25 lutego 2022 r., wymierzony był w rosyjski przemysł naftowy i zakazywał „sprzedaży, dostaw, przekazywania lub wywozu do Rosji określonych towarów i technologii do wykorzystywania w rafinacji ropy naftowej”². W marcu,

¹ Z. Nowak, M. Skoczek-Wojciechowska, *Kto kogo trzyma w szachu? Gazowe starcie UE i Rosji*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2023, nr 1.

² Rozporządzenie Rady (UE) 2022/328 z dnia 25 lutego 2022 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Rady (UE) nr 833/2014 dotyczącego środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie, EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu>.

na szczycie w Wersalu³, przywódcy krajów UE uzgodnili wśród priorytetowych działań zmniejszenie zależności energetycznej od Rosji. Także marcowy komunikat Komisji wskazał na konieczność zakończenia uzależnienia UE od rosyjskich węglowodorów, czego termin wyznaczył na 2027 r. W czwartym pakiecie sankcji z 15 marca znalazł się zakaz nowych inwestycji w rosyjski sektor energetyczny⁴. Piąty pakiet, przyjęty 8 kwietnia, wprowadził zakaz importu węgla i innych stałych paliw kopalnych⁵, a szósty (z 3 czerwca) i ósmy (z 6 października) dotyczyły zakazu importu z Rosji ropy naftowej i rafinowanych produktów ropopochodnych. Kwestie gazowe zostały zawarte dopiero w dziesiątym pakiecie, z 25 lutego 2023 r. (zakaz rezerwowania przez obywateli i podmioty rosyjskie zdolności magazynowania gazu w Unii)⁶. Choć ze względu na dużą zależność i obiekcje niektórych państw członkowskich UE nie nałożyła bezpośrednich sankcji na import gazu (jak zrobiły to Wielka Brytania i Stany Zjednoczone), w wyniku ruchów Rosji (odcięcia dostaw do Polski, Bułgarii, Finlandii, Holandii, Danii i Szwecji, a także zmniejszenia przesyłu do Niemiec), niewyjaśnionej dotąd eksplozji gazociągów Nord Stream oraz samoograniczania konsumpcji i importu w państwach członkowskich udział Rosji w strukturze europejskiego importu gazu zmalał do zaledwie kilku procent⁷.

Choć trudno skwantyfikować realny rezultat europejskich sankcji wymierzonych w rosyjski sektor energii i ich przełożenie na zdolność Rosji do prowadzenia działań wojennych, warto podkreślić, że stanowczość,

³ *Deklaracja Wersalska*, Komisja Europejska, 10 i 11 marca 2022 r., www.consilium.europa.eu/media/54773/20220311-versailles-declaration-en.pdf.

⁴ *Kalendarium – sankcje UE wobec Rosji w sprawie Ukrainy*, Rada Europejska, www.consilium.europa.eu.

⁵ *Ukraina: UE uzgadnia piąty pakiet sankcji wobec Rosji*, Komisja Europejska, 8 kwietnia 2022 r., <https://ec.europa.eu>.

⁶ *UE uzgadnia dziesiąty pakiet sankcji wobec Rosji*, Komisja Europejska, 25 lutego 2023 r., <https://ec.europa.eu>.

⁷ M. Skoczek-Wojciechowska, *Dostawy rosyjskiego LNG do UE*, „Biuletyn PISM”, nr 15 (2636), 20 lutego 2023 r., www.pism.pl.

z jaką UE podjęła działania przeciw Rosji, była bezprecedensowa. Co więcej, zaowocowała także zdecydowaną i przyspieszoną integracją energetyczną z Ukrainą, m.in. poprzez zsynchronizowanie jej z europejską siecią elektroenergetyczną ENTSO-E.

Od wahania do działania

W kontekście inwazji Rosji na Ukrainę i wynikających z niej zakłóceń rynku energii oraz pogłębienia kryzysu energetycznego UE została zmuszona do szybkiej zmiany sposobu postępowania i do weryfikacji swoich ram regulacyjnych oraz mechanizmów działania. Pierwsze krótkoterminowe rozwiązania były oczywiście wdrażane przez rządy państw członkowskich w celu pokrycia bieżącego zapotrzebowania na surowce i energię (np. dywersyfikacja, nowe inwestycje czy zmiany w miksie energetycznym) oraz łagodzenia wpływu kryzysu na wrażliwych odbiorców (m.in. obniżki VAT na energię, dotacje i transfery pieniężne)⁸. Biorąc pod uwagę konieczność nie tylko szybkiego, ale i efektywnego działania antykryzysowego oraz większego oddziaływania politycznego wobec rosyjskiej agresji, w UE powstało jednak porozumienie w sprawie zwiększenia intensywności działań Komisji oraz lepszej koordynacji na poziomie Unii posunięć poszczególnych państw członkowskich.

Większość inicjatyw Komisji dotyczyła zapewnienia ciągłości dostaw gazu dla europejskich odbiorców. 18 maja 2022 r. KE przedstawiła szczegółowy planu REPower EU, który zakładał jak najszybsze uniezależnienie UE od rosyjskich surowców w celu zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego, a także odcięcie Rosji od dochodów z handlu węglowodorami⁹. Zezwolił także na wdrażanie środków fiskalnych i wykorzystywanie funduszy pochodzących z licytacji uprawnień do emisji CO₂, m.in. w celu wsparcia dywersyfikacji dostaw gazu. KE zaproponowała

⁸ P. Dzierżanowski, Z. Nowak, *Kryzys energetyczny a ochrona przedsiębiorstw i konsumentów w UE*, „Biuletyn PISM”, nr 69 (2690), 6 czerwca 2023 r., www.pism.pl.

⁹ Z. Nowak, *UE i OZE – od walki o klimat do walki z Rosją*, „Biuletyn PISM”, nr 41 (2560), 31 sierpnia 2022 r., www.pism.pl.

także nowe zasady magazynowania gazu w UE, środki solidarnościowe na wypadek ekstremalnych kryzysów gazowych, cenowe pułapy bezpieczeństwa dla gazu i nowy punkt odniesienia dla cen LNG, utworzenie wspólnej platformy zakupów gazu oraz sposoby obniżenia popytu na gaz i energię elektryczną. Rada z kolei ustanowiła nadzwyczajne środki rynkowe obejmujące obniżenie zużycia energii elektrycznej, pułapy dochodowe dla niektórych wytwórców energii elektrycznej oraz solidarnościową składkę dla sektora paliw kopalnych.

W okolicznościach wojny na Ukrainie decyzje dotyczące funkcjonowania europejskiego rynku energii były przyjmowane w rekordowym tempie, choć nie bez negocjacji. Proponowane przez Komisję przeglądy pakietu energetycznego nadzwyczaj szybko uzyskiwały poparcie Parlamentu i Rady, a dla jeszcze większego usprawnienia procesów decyzyjnych – zwłaszcza przed sezonem zimowym 2022/2023 – Komisja przedstawiała swoje wnioski ustawodawcze w formie rozporządzeń Rady, co de facto wyłączało Parlament z całego procesu¹⁰.

Od kryzysu do szansy

Unijna polityka energetyczna oparta jest na trzech priorytetach: bezpieczeństwie energetycznym, konkurencyjności i zrównoważonym rozwoju, których waga zmienia się w zależności od okoliczności. Wraz z zaprezentowaniem przez Komisję Europejskiego Zielonego Ładu (w grudniu 2019 r.), który wyznaczył cel ograniczenia emisji gazów cieplarnianych netto do 2030 r. o co najmniej 55% (w porównaniu z poziomem z 1990 r.) oraz osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r., trylemat energetyczny UE zdominowała kwestia walki przeciwko zmianom klimatu. Wspierać ją miało między innymi wykorzystanie gazu jako paliwa przejściowego (spalanie gazu jest o 50% mniej emisyjne od spalania węgla), którego niskie ceny wynikać miały m.in. ze

¹⁰ *Noty tematyczne o Unii Europejskiej. Polityka energetyczna: zasady ogólne*, Parlament Europejski, www.europarl.europa.eu.

stabilnych, długoterminowych umów z partnerami. W tym kontekście Rosja jawiła się jako rozwiązanie europejskiego problemu dekarbonizacyjnego (a nie jego część), za którym silnie lobbowały niektóre państwa członkowskie, w tym Niemcy. Pandemia COVID-19, która wywołała spowolnienie gospodarcze w UE i konieczność realokacji funduszy UE na postpandemiczną odbudowę, także nie zachwiała determinacji KE w realizacji priorytetu transformacji energetycznej. Choć Europejski Zielony Ład zawierał istotny komponent bezpieczeństwa i polityki zagranicznej, zwłaszcza w zakresie dyplomacji klimatycznej¹¹, to jednak „geopolityczna Komisja”, którą zapowiedziała w inauguracyjnym przemówieniu Ursula von der Leyen w listopadzie 2019 r., miała działać głównie poprzez pokojowe przywództwo i zachęty do pozytywnych zmian. „W niespokojnym świecie, w którym zbyt wiele mocarstw mówi jedynie językiem konfrontacji i unilateralizmu”, przewodnicząca KE zapowiadała inwestycje „w sojusze i koalicje, aby rozwijać nasze wartości. [...] poprzez otwarty i uczciwy handel [...] [i] współpracę, bo silni partnerzy czynią również Europę silną”¹².

Wojna na Ukrainie i gwałtowne zerwanie więzi energetycznych z Rosją sprawiły, że UE na nowo spojrzała na priorytety swojej polityki energetycznej. W centrum krótkoterminowych działań KE i państw członkowskich znalazło się oczywiście zapewnienie podstawowego bezpieczeństwa dostaw surowców i energii elektrycznej. Zamiast jednak skupić się wyłącznie na tym aspekcie i zawiesić na czas działań antykryzysowych wysiłki proklimatyczne, UE nie tylko utrzymała w mocy ambicje transformacyjne, ale wręcz przyspieszyła rozwój OZE i rozszerzyła swoje działania w dziedzinie polityki energetycznej. Wobec nowych wyzwań geopolitycznych szczególnie celem europejskiej polityki stała się

¹¹ S. Kolarz, Z. Nowak, *Charyzmą, kijem i marchewką – skuteczność dyplomacji klimatycznej UE*, „PISM Strategic File”, nr 4 (125), luty 2023, www.pism.pl.

¹² *Speech by President-elect von der Leyen in the European Parliament Plenary on the occasion of the presentation of her College of Commissioners and their programme*, Serwis Prasowy Komisji Europejskiej, 27 listopada 2019 r., <https://ec.europa.eu>.

walka o odporność energetyczną, rozumianą jako wewnętrzna zdolność do ochrony systemu energetycznego przed wszelkimi zewnętrznymi zagrożeniami¹³.

Kryzys energetyczny i wojna na Ukrainie zostały więc przedstawione w komunikacie KE z marca 2022 r. jako „szansa na przeskoczenie wysokoemisyjnego rozwoju”, co wymaga m.in. aktualizacji zewnętrznej strategii energetycznej UE pod kątem wdrażania REPower EU¹⁴. Obok działań wewnętrznych, takich jak zwiększenie głównego celu na 2030 r. dotyczącego odnawialnych źródeł energii (z 32% do 42,5%) i obniżenie popytu na gaz w UE (od sierpnia 2022 r. do stycznia 2023 r. o 19%, czyli ok. 41,5 mld m³)¹⁵, wzmocniona została dyplomacja energetyczna UE. W jej ramach KE prowadziła przede wszystkim wspólnotowe działania zewnętrzne i negocjacje z gazowymi partnerami. W efekcie do UE trafiły rekordowo duże dostawy LNG. Pochodziły one zwłaszcza z USA (co wynikało z porozumienia dwustronnego wypracowanego przez KE¹⁶), jednak dla zabezpieczenia dostaw gazu skroplonego KE prowadziła rozmowy także z innymi eksporterami: Kanadą, Egiptem, Izraelem i państwami Afryki Zachodniej, a także importerami LNG, m.in. Japonią i Koreą Płd. Wsparcie UE zaoferowała także eksportująca gaz rurociągami Norwegia, a wstępne rozmowy prowadzone były również z Algierią i Azerbejdżanem. Wśród zewnętrznych działań energetycznych KE znalazły się też inne inicjatywy umacniające UE, m.in. wspieranie rozwo-

¹³ Z. Nowak, *Żegnaj Rosjo! – Energetyczna separacja UE*, w: M. Terlikowski (red.), *Bez powrotu? Transformacja ładu międzynarodowego po inwazji Rosji na Ukrainę*, Raport PISM, kwiecień 2023, www.pism.pl.

¹⁴ *Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Zewnętrzne zobowiązania energetyczne UE w zmieniającym się świecie*, Komisja Europejska, 18 maja 2022 r., <https://eur-lex.europa.eu>.

¹⁵ *Zmniejszenie zapotrzebowania na gaz w UE*, Rada Europejska, <https://www.consilium.europa.eu>.

¹⁶ *Joint Statement between the European Commission and the United States on European Energy Security*, Komisja Europejska, 25 marca 2022 r., <https://ec.europa.eu>.

ju rynku wodoru (np. poprzez porozumienie z Japonią), ograniczanie wycieków metanu (np. dzięki wsparciu koalicji na COP27), dążenie do stabilizacji rynku ropy (m.in. poprzez negocjacje z OPEC) czy dywersyfikacji dostaw paliwa jądrowego (zwłaszcza do reaktorów typu WWER rosyjskiego projektu). Równie istotną kwestią, jak wyeliminowanie rosyjskich wpływów z europejskiego rynku, stało się dla UE uniknięcie nowych szkodliwych zależności, zwłaszcza od Chin, podczas realizacji założeń transformacji i budowania europejskiej przemysłowej przewagi konkurencyjnej. W tym celu KE zintensyfikowała działania na rzecz dywersyfikacji łańcuchów dostaw metali ziem rzadkich, które są wykorzystywane m.in. w technologiach OZE i elektromobilności. Wychodząc z założenia, że bezpieczne sąsiedztwo jest gwarancją własnej odporności, KE wraz z państwami członkowskimi aktywnie i solidarnie działa równocześnie na Ukrainie, dążąc do zapewnienia funkcjonowania tamtejszego systemu energetycznego i bezpieczeństwa jądrowego, jednocześnie szacując możliwości wdrożenia po wojnie założeń REPower EU na Ukrainie.

Wojna na Ukrainie pokazała, że walka o bezpieczeństwo energetyczne i idea transformacji energetycznej nie tylko się nie wykluczają, ale są kompatybilne, jeśli umieszczone zostaną w szerszych ramach budowania autonomii strategicznej i odporności energetycznej UE. W tych okolicznościach Komisja Europejska wykazała się szczególną proaktywnością i w mobilizowaniu krajów UE do strategicznego współdziałania, i w budowaniu nowych, ostrożnych partnerstw z państwami trzecimi. Dzięki temu polityka energetyczna UE zyskała brakujący od lat wymiar geopolityczny.

Wnioski – od idealizmu do realizmu

Kryzysy nieraz okazywały się motorem rozwoju integracji europejskiej, choć nie zawsze prowadziły do faktycznego wzmocnienia wspólnoty. Wielowymiarowy kryzys energetyczny w UE w połączeniu z agresją Rosji na Ukrainę w dużym zakresie także wpisuje się w ten schemat,

choć konieczne jest podkreślenie kilku niuansów. Kluczową zmianą rzucającą na przyszłość europejskiej polityki energetycznej stało się dążenie do zerwania więzi energetycznych z agresorem. Następstwa tej decyzji, zamiast zrewolucjonizować podejście do współpracy energetycznej w UE, wyostrzyły jednak istniejące już tendencje oraz poddały próbie słuszność oraz skuteczność dotychczasowych mechanizmów działania.

Po pierwsze okazało się, że UE już dysponuje całym wachlarzem narzędzi – zarówno politycznych, instytucjonalnych, jak i regulacyjnych – do prowadzenia polityki energetycznej w warunkach zarządzania kryzysowego. Budowane od lat mechanizmy wdrażania sankcji, zdefiniowane procedury decyzyjne czy partnerstwa zewnętrzne w ramach polityk regionalnych i sektorowych pozwoliły UE skoncentrować się na bezpośrednim rozwiązywaniu problemów energetycznych związanych z odejściem od rosyjskich surowców.

Po drugie okazało się, że polityka energetyczna UE oparta jest na solidnych fundamentach, takich jak solidarność, subsydiarność czy transformacja energetyczna. Wojna na Ukrainie, testując te wartości, uwypukliła braki koncepcyjne w zakresie geopolityki i doprowadziła do reorientacji priorytetów energetycznych UE w stronę budowania szeroko pojętej odporności.

Po trzecie, choć jako wspólnota UE wykazała się niespotykaną dotąd stanowczością, szybkością podejmowania decyzji i proaktywnością, nie sposób nie wspomnieć o tradycyjnych wyłomach w spójności działań państw członkowskich. Wyjaskrawieniu uległy m.in. prorosyjskie preferencje Węgier¹⁷ (np. polityka gazowa i podważanie sankcji), niemiecki egoizm przemysłowy (kwestia destabilizujących konkurencyjność wewnątrz UE subsydiów) czy energetyczna bliskość Francji i Rosji (zwiększenie importu LNG). Trzeba jednak podkreślić w tym kontekście, że to Polska pozostaje największym importerem rosyjskiego LPG w UE.

¹⁷ V. Jóźwiak, *Węgry wobec wojny rok po rozpoczęciu rosyjskiej inwazji*, „Biuletyn PISM”, nr 38 (2659), 4 kwietnia 2023 r., www.pism.pl.

Wojna na Ukrainie pokazała jednak, że podziały wewnątrz UE nie są w stanie zablokować kluczowych działań całej wspólnoty.

Unia Europejska miała ponadto dużo szczęścia w nieszczęściu. Dzięki wyjątkowo łagodnej i ciepłej zimie podjęte środki zaradcze mogły przynieść lepsze rezultaty. Unii udało się uniknąć załamania gospodarczego i gwałtownych konsekwencji politycznych oraz zachować zdolność pomocy Ukrainie. Z perspektywy rynkowej sytuacja wygląda na tymczasowo ustabilizowaną – ceny energii w UE powróciły do poziomów sprzed kryzysu. Kryzys energetyczny w UE nadal jednak trwa, skutki wojny na Ukrainie jeszcze długo będą odczuwane przez europejską gospodarkę, a światowy ład został stale zaburzony. Wobec nieprzewidywalności zagrożeń jedyną słuszną drogą UE jest dalsze budowanie odporności na wszelkie możliwe kryzysy energetyczne.

PATRYK KUGIEL

Pomoc humanitarna UE dla Ukrainy i wyzwania polityki rozwojowej UE

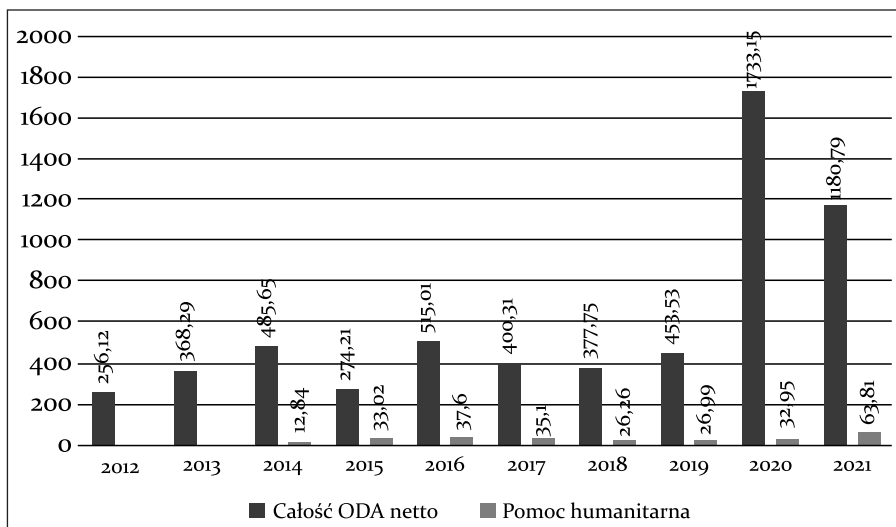
Wprowadzenie

Agresja Rosji na Ukrainę 24 lutego 2022 r. wywołała największy od dekad kryzys humanitarny w Europie i stanowiła poważne wyzwanie dla polityki pomocy rozwojowej i humanitarnej UE. W kolejnych miesiącach Ukraina stała się największym odbiorcą Oficjalnej Pomocy Rozwojowej (Official Development Assistance, ODA) instytucji unijnych, a UE – głównym dawcą wsparcia cywilnego dla tego państwa. Bezprecedensowa skala dotychczasowej pomocy i dalsze potrzeby Ukrainy w zakresie odbudowy stanowiły ogromne obciążenie budżetu pomocowego Unii i całego systemu udzielania wsparcia. Rodziło to wątpliwości co do możliwości pomocy w innych częściach świata i potrzebę zmian w systemie współpracy rozwojowej. Wojna na Ukrainie może w efekcie okazać się kluczowym czynnikiem wpływającym na wysokość unijnej ODA, reformę systemu pomocowego i zmianę sposobu traktowania polityki rozwojowej w relacjach zewnętrznych Unii.

Ukraina była w ostatniej dekadzie jednym z głównych odbiorców oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA) udzielanej przez instytucje UE. Do

tego państwa trafiły środki w wysokości kilkuset milionów euro rocznie, wyraźnie większe dopiero od 2020 r. w związku z przeznaczeniem dodatkowych funduszy na przeciwdziałanie negatywnym skutkom pandemii COVID-19 (wykres 1). Obok pomocy rozwojowej od 2014 r. Unia zaczęła przekazywać ograniczone wsparcie humanitarne w odpowiedzi na kryzys wywołany przez Rosję we wschodnich regionach Ukrainy. W wieloletniej perspektywie finansowej (MFF) na lata 2021–2027 przewidziano dla Ukrainy – w ramach nowego programu pomocy rozwojowej NDICI – 640 mln euro na pierwsze cztery lata (2021–2024) na pięć obszarów priorytetowych¹.

Wykres nr 1. Oficjalna pomoc rozwojowa instytucji unijnych dla Ukrainy w latach 2012–2021 (mln dol., pomoc dostarczona)



Źródło: kompilacja własna na podstawie danych z bazy OECD.stat – Aid (ODA) disbursements to countries and regions [DAC2a]

¹ *Multi-annual Indicative Programme (MIP) 2021–2027 for Ukraine, Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument. Multi-annual Indicative Programme (2021–2027)*, Komisja Europejska, 9 czerwca 2021 r.

Pomoc dla Ukrainy

Wybuch pełnoskalowej wojny w 2022 r. spowodował, że i potrzeby Ukrainy, i zaangażowanie instytucji unijnych w udzielanie pomocy gwałtownie wzrosły. Według wstępnych danych OECD za 2022 r. wartość kwalifikowanej jako ODA pomocy unijnych instytucji dla Ukrainy wzrosła dziesięciokrotnie – z 1,18 mld dol. w 2021 r. do 11,42 mld dol. (równowartość 10,4 mld euro) w 2022 r.² Na środki unijne składało się 7,2 mld euro pomocy makrofinansowej, 1,8 mld euro w pożyczkach oraz 1,4 mld euro w grantach³. Dzięki temu ukraińskie władze mogły wypłacać pensje i emerytury oraz utrzymać podstawowe usługi publiczne, takie jak szpitale, szkoły czy schronienia dla uchodźców. Ważnymi składowymi pomocy w formie grantów było wsparcie budżetowe (620 mln euro) oraz pakiet pomocy nadzwyczajnej (330 mln euro) na pokrycie bieżących potrzeb osób przesiedlonych, w tym na schronienia, naprawę zniszczonej infrastruktury, szczególnie systemu ogrzewania, wodociągów czy kanalizacji. Spowodowało to też dostosowanie realizowanych projektów o wartości 190 mln euro do warunków wojennych.

W 2022 r. wartość pomocy humanitarnej Komisji Europejskiej (KE) dla Ukrainy wyniosła 485 mln euro, a dodatkowe 200 mln euro obiecano w 2023 r.⁴ Środki te w większości wykorzystano na zapewnienie schronienia osobom wewnątrznie przesiedlonym (28,9%), przekazanie im gotówki na bieżące potrzeby (*cash assistance*, 24%), wsparcie ochrony zdrowia (11,3%), zapewnienie bezpieczeństwa (10,7%) i żywności oraz zaspokojenie głównych potrzeb (7,2%)⁵. Za pośrednictwem unijnego mechanizmu obrony cywilnej (EU Civil Protection Mechanism) Unia dodatkowo

² *ODA Levels in 2022 – preliminary data. Detailed summary*, OECD DEVELOPMENT CO-OPERATION DIRECTORATE, OECD, 12 kwietnia 2023 r., www.oecd.org.

³ *Factsheet: EU Solidarity with Ukraine*, Komisja Europejska, lipiec 2023.

⁴ European Protection and Humanitarian Aid Operations, Ukraine, European Commission, <https://commission.europa.eu> [dostęp: 20.07.2023].

⁵ *Ibidem*.

wsparła przekazywanie przez państwa członkowskie pomocy rzeczowej i działań ratunkowych o wartości 759 mln euro⁶. Według niemieckiego instytutu The Kiel Institute for the World Economy (Kiel WE), który na bieżąco analizuje pomoc międzynarodową dla Ukrainy, od lutego 2022 r. do końca maja 2023 r. zobowiązania instytucji UE w zakresie pomocy humanitarnej wynosiły 2,1 mld euro, co czyniło UE drugim największym źródłem wsparcia humanitarnego po USA (3,6 mld euro), a przed Niemcami (1,9 mld euro), Japonią (1 mld euro) i Austrią (0,8 mld euro)⁷.

Do lipca 2023 r. łączna wartość pomocy finansowej instytucji unijnych dla Ukrainy wyniosła już 31 mld euro. Dodatkowa kwota pochodziła głównie z obiecanej na 2023 r. pomocy makrofinansowej w wysokości 18 mld euro (1,5 mld euro miesięcznie). Wartość pomocy cywilnej Unii Europejskiej pod szyldem Team Europe – UE razem z państwami członkowskimi (7,8 mld euro) – wyniosła w sumie niemal 38 mld euro. Dodatkowo 20 miliardów euro UE i państwa członkowskie przekazały jako pomoc wojskową. Doliczając ok. 17 mld euro z pozostałości Funduszu Spójności z lat 2014–2020, które KE pozwoliła państwom członkowskim wykorzystać na pomoc dla uchodźców, całość wsparcia UE wyniosła 76 mld euro⁸.

Znaczenie zaangażowania Komisji Europejskiej i skala pomocy są najlepiej widoczne, gdy porówna się je z działalnością innych partnerów Ukrainy. Według danych Kiel WE całość pomocy finansowej instytucji unijnych na koniec maja 2023 r. (a więc łącznie z pomocą rozwojową i humanitarną, ale też innymi formami niekwalifikowanymi jako ODA) miała mieć wartość 27,3 mld euro, co czyniło Unię największym darczyńcą przed USA (24,3 mld euro), Japonią (5,6 mld euro), Wielką Brytanią (3,9 mld euro) i Niemcami (1,3 mld euro)⁹. Doliczając pomoc

⁶ *Factsheet: EU Solidarity with Ukraine, op. cit.*

⁷ *Government support to Ukraine: Type of assistance, € billion, Update July 6, 2023: Data since Jan. 24, 2022, and through May 31, 2023, w: C. Trebesch i in., The Ukraine Support Tracker, Kiel Institute, www.ifw-kiel.de.*

⁸ *Factsheet: EU Solidarity with Ukraine, op. cit.*

⁹ *Government support to Ukraine, op. cit.*

militarną (5,6 mld euro), wartość wsparcia obiecanego przez instytucje UE dla Ukrainy wyniosła w tym czasie 35,1 mld euro, a wliczając państwa członkowskie, cała pomoc UE miała wartość 68,4 mld euro i była tylko nieznacznie mniejsza niż przekazana przez USA (w większości militarna) – 70,7 mld euro. Komisja Europejska zapowiada też silne wsparcie rekonstrukcji i odbudowy Ukrainy po wojnie. Oznacza to stałe zaangażowanie finansowe UE przez kolejne lata.

Wyzwania dla pomocy rozwojowej UE

Rosnąca wartość pomocy

Kontynuacja wojny oraz wysokie koszty odbudowy Ukrainy stwarzają szereg wyzwań finansowych, organizacyjnych i politycznych dla unijnego systemu pomocowego. Po pierwsze, bezprecedensowe zaangażowanie UE w pomoc finansową dla Ukrainy wywiera ogromną presję na jej budżet pomocowy. Rodzi to wątpliwości co do utrzymania poziomu wsparcia w kolejnych latach oraz ryzyko zmniejszenia ODA dla innych państw. Wysokość środków przewidzianych na pomoc rozwojową i humanitarną jest ustalana w negocjacjach kolejnych wieloletnich ram finansowych (MFF) i ich zwiększenie wymaga zgody wszystkich państw członkowskich. Wzrost wsparcia o 10 mld euro dla jednego państwa w ciągu roku jest ogromny, ponieważ w budżecie całego instrumentu NDICI-Global Europe na pomoc dla większości państw rozwijających (w tym dla Ukrainy) na okres 7 lat przewidziano 79,5 mld euro. Zwiększenie ODA dla Ukrainy było główną przyczyną wzrostu wszystkich wydatków instytucji unijnych na ODA w 2022 r. o 30,3%, do 23,1 mld dol.¹⁰

Mobilizacja nadzwyczajnych środków w 2022 r. była możliwa dzięki wykorzystaniu funduszy pozostałych z poprzedniej perspektywy finansowej (2014–2020), uruchomieniu wszystkich dostępnych instrumentów

¹⁰ *ODA Levels in 2022 – preliminary data. Detailed summary*, OECD DEVELOPMENT CO-OPERATION DIRECTORATE, 12 kwietnia 2023 r., s. 3, www.oecd.org; *European Union institutions*, w: *Development Co-operation Profiles*, OECD Publishing, 2023, www.oecd.org.

i instytucji unijnych oraz elastyczności wbudowanych w NDICI. Zaplanowany w tym instrumencie fundusz na sytuacje nadzwyczajne (3,5 mld euro na Emergency Response na 2021–2027) oraz specjalna rezerwa (*cushion* w wysokości 9,53 mld euro) pozwoliły na szybkie uruchomienie części z nich na pomoc dla Ukrainy. Zasoby te okazały się jednak zbyt ograniczone w stosunku do nowych potrzeb i wyczerpały się. Utrzymanie podobnego poziomu finansowania pomocy dla Ukrainy i innych państw wymagało zatem albo zwiększenia wartości NDICI, albo utworzenia nowych instrumentów pozabudżetowych.

Okazją do wzrostu nakładów na ODA stał się przegląd śródkresowy MFF i rozpoczęcie w połowie 2023 r. negocjacji na temat koniecznych zmian. Komisja Europejska swoją propozycję wzmocnienia MFF przedstawiła 20 czerwca 2023 r. Wśród innych postulatów zakłada ona utworzenie specjalnego instrumentu dla Ukrainy i zwiększenie o 15 mld euro budżetu na lata 2024–2027 w części dotyczącej możliwości odpowiedzi na globalne konsekwencje wojny, relacji z państwami rozwijającymi się i zarządzania migracjami¹¹. Obejmuje to dodatkowe 10,5 mld euro na dział 6 budżetu UE („Sąsiedztwo i świat”) i uzupełnienie Funduszu pomocy nadzwyczajnej i solidarności (Solidarity and Emergency Aid Reserve, SEAR) kwotą 2,5 mld euro. Pozwoli to na dofinansowanie rezerwy (*cushion*) w ramach instrumentu NDICI. Chociaż postulowane przez Parlament Europejski zwiększenie całego budżetu wspólnotowego wydawało się jeszcze niedawno mało prawdopodobne z uwagi na opór państw-płatników netto¹², potrzeby wywołane przez wojnę na Ukrainie będą skłaniać członków UE do znalezienia sposobu na realne zwiększenie środków na ODA (np. przesunięcia w ramach budżetu). Negocjacje propozycji Komisji będą trwały do końca 2023 r., a ich wprowadzenie będzie wymagać zgody Rady UE i Parlamentu Europejskiego.

¹¹ *EU budget: Commission proposes to reinforce long-term EU budget to face most urgent challenges*, Press release, Komisja Europejska, 20 czerwca 2023 r.

¹² M. Szczepanik, *Perspektywy rewizji wieloletniego budżetu UE na lata 2021–2027*, „Biuletyn PISM”, nr 202 (2621), 30 grudnia 2022 r., www.pism.pl.

Nowy instrument pomocowy

Pytanie o zasoby finansowe wiąże się z drugim wyzwaniem, które dotyczy systemu pomocy rozwojowej. Chociaż istniejące instrumenty pomocowe (NDICI, pomoc humanitarna) pozwoliły na elastyczną i skuteczną odpowiedź na wojnę, skala potrzeb Ukrainy i presja na cały budżet wspólnotowy zrodziły konieczność stworzenia dodatkowych mechanizmów. Dlatego już w 2022 r. Komisja uruchomiła mechanizm pomocy makrofinansowej (Macro-Financial Assistance, MFA), przyznawany państwom doświadczającym kryzysu bilansu płatniczego. MFA umożliwia UE zaciągnięcie długu na międzynarodowym rynku finansowym na korzystnych warunkach, a następnie przekazanie środków wybranemu państwu w formie niskooprocentowanej długoterminowej pożyczki lub grantu¹³. Nadzwyczajny program MFA (Emergency MFA) w wysokości 1,2 mld dol. UE przyznała Ukrainie jeszcze w lutym 2022 r., a kolejne transze tzw. wyjątkowego MFA (Exceptional MFA) w wysokości 6 mld euro – do końca 2022 r¹⁴. 9 listopada 2022 r. Komisja Europejska zaproponowała nowy instrument MFA+ w wysokości 18 mld euro na pomoc makrofinansową dla Ukrainy na cały 2023 r., a umowę o przekazaniu pomocy sfinalizowano w styczniu 2023 r.

Komisja, mając na uwadze ogromne koszty odbudowy Ukrainy, jeszcze w 2022 r. sygnalizowała jednocześnie potrzebę utworzenia nowego instrumentu dla tego państwa. Ostatecznie 22 czerwca 2023 r. KE zaproponowała powstanie specjalnego Instrumentu na rzecz Ukrainy

¹³ Jego celem jest przywrócenie stabilnej sytuacji finansowej przy jednoczesnym zachęceniu do podjęcia reform strukturalnych i wdrożenia programu dostosowawczego. Unia przyznaje taką pomoc państwom bliskim jej geograficznie, politycznie lub gospodarczo, w tym kilku kandydującym do Unii i objętym polityką sąsiedztwa. Środki pomocy makrofinansowej są wypłacane bankom centralnym krajów-beneficjentów i zasadniczo mogą być wykorzystywane w sposób, jaki rząd uzna za stosowny, czy to na rezerwy, interwencje na rynku walutowym, czy bezpośrednie wsparcie budżetowe.

¹⁴ *Ukraine: Economy and Finance*, Komisja Europejska, www.economy-finance.ec.europa.eu.

(Ukraine Facility) o docelowej wartości 50 mld euro na lata 2024–2027¹⁵. Ma on zapewnić trwałe źródło wsparcia wysiłków Ukrainy na rzecz utrzymania stabilności makrofinansowej, promowania odbudowy oraz modernizacji kraju przy jednoczesnym wdrażaniu kluczowych reform na drodze do UE. Będzie wspierać przejście na zieloną, cyfrową gospodarkę sprzyjającą włączeniu społecznemu, która jest stopniowo dostosowywana do przepisów i norm UE¹⁶. Nowy instrument, który w dużej części będzie składał się z pomocy rozwojowej UE, ma mieć trzy filary: 1) wsparcie finansowe państwa w formie dotacji i pożyczek; 2) specjalne ramy inwestycyjne mające ściągnąć prywatne inwestycje oraz 3) pomoc techniczną i inne środki wspierające. To właśnie z nowego instrumentu, który ma powstać w ramach przeglądu okresowego wieloletnich ram finansowych, mają pochodzić granty. Jego utworzenie powinno zatem dodać kolejne narzędzie do systemu pomocy rozwojowej UE oraz zapewnić dodatkowe środki na ODA na poziomie wspólnotowym. Pozwoliłoby także rozwiać obawy partnerów zewnętrznych dotyczące wpływu pomocy dla Ukrainy na globalną aktywność Unii.

Pomoc dla Ukrainy kosztem reszty świata?

Trzecim wyzwaniem dla polityki współpracy rozwojowej UE jest bowiem wpływ sytuacji na Ukrainie na relacje Unii z krajami trzecimi. Zwiększenie pomocy dla Ukrainy wywołało obawy w innych państwach rozwijających się, że Unia zmniejszy wsparcie dla pozostałych partnerów¹⁷. Istotnie w 2022 r. Ukraina otrzymała aż 38% całej ODA instytucji europejskich, potwierdzając obawy o koncentrację uwagi na tym jednym europejskim kryzysie¹⁸. Co więcej, przyjazd ogromnej liczby uchodź-

¹⁵ *Ukraine: Commission proposes to set up a dedicated Facility to support Ukraine's recovery, reconstruction and modernisation*, Komisja Europejska, 20 czerwca 2023 r.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ M. Gavas, S. Pleeck, *Will the Ukraine Crisis Mean EU Aid Is Pulled from the Rest of the World?*, Center for Global Development, 29 marca 2022 r.

¹⁸ *ODA Levels in 2022 – preliminary data*, *op. cit.*

ców z Ukrainy do państw członkowskich UE oznaczał kolejne obciążenie finansowe i absorbował ich zasoby, które trudniej było skierować na inne cele. Wojna na Ukrainie zbiegła się dodatkowo z dramatycznym pogorszeniem sytuacji humanitarnej, gospodarczej i społecznej w wielu państwach rozwijających się i z rosnącymi potrzebami humanitarnymi na świecie¹⁹. Pogłębione wojną na Ukrainie kryzysy – żywnościowy i energetyczny – pogorszyły i tak zły stan gospodarek wielu państw rozwijających się, nadal zmagających się ze skutkami pandemii COVID-19, zwiększyły zadłużenie wielu z nich i liczbę ludzi żyjących w ubóstwie.

Chociaż nie ma jeszcze dostępnych szczegółowych danych wykorzystania pomocy UE w 2022 r., obawy państw rozwijających się potwierdzają wstępne statystyki OECD. Według nich o ile cała ODA członków DAC OECD w 2022 r. zwiększyła się w porównaniu z 2021 r. o 15,3% w wartościach bieżących (do 205,98 mld dol.), wartość środków przeznaczonych dla krajów Afryki Subsaharyjskiej spadła o 7,8%, a dla wszystkich państw najślabiej rozwiniętych (LDC) – o 0,7%²⁰. Utrzymanie finansowania dla państw Globalnego Południa i minimalizacja skutków kryzysu żywnościowego okazały się tymczasem ważnym elementem w wojnie informacyjnej z Rosją²¹ – dotyczącym odpowiedzialności za rosnące globalne ceny żywności i potępienia przez te państwa rosyjskiej agresji.

Wychodząc naprzeciw tym obawom, przedstawiciele UE do początku wojny wielokrotnie zapewniali, że większe wsparcie dla Ukrainy nie będzie oznaczać mniejszego zainteresowania i zaangażowania Unii w pomoc w innych częściach świata²². By przeciwdziałać negatywnym globalnym skutkom wojny, UE zwiększyła pomoc żywnościową dla najbardziej potrzebujących państw. W tym celu w 2022 r. uruchomiono szereg ini-

¹⁹ P. Kugiel, *Wpływ wojny na Ukrainie na bezpieczeństwo żywnościowe państw rozwijających się*, „Biuletyn PISM”, nr 63 (2482), 14 kwietnia 2022 r., www.pism.pl.

²⁰ *ODA Levels in 2022 – preliminary data*, *op. cit.*, s. 5.

²¹ J. Czerep, S. Nowacka, *Fertile Ground: How Africa and the Arab World Found Common Language with Russia on Ukraine*, PISM Report, styczeń 2023, www.pism.pl.

²² V. Chadwick, *EU aid chief vows not to neglect other crises amid Ukraine needs*, DEVEX, 1 marca 2022 r., <https://www.devex.com>.

cjatyw regionalnych i globalnych, które miały poprawić dostęp do żywności, m.in. dla Afryki Subsaharyjskiej, szczególnie dla Sahelu i Rogu Afryki. Wartość pomocy humanitarnej na cele żywnościowe, udzielonej przez Dyрекcję Generalną ds. pomocy humanitarnej (DG ECHO), wzrosła w 2022 do 950 mln euro, o 64% w porównaniu z 2021 r. i niemal o 90% w stosunku do 2020 r.²³ Komisja zwiększyła też budżet pomocy humanitarnej na 2023 r. do 1,7 mld euro. Choć nie ma jeszcze aktualnych danych, wzrost całego budżetu ODA w 2022 r. sugeruje, że Unii udało się utrzymać podobny poziom finansowania pomocy rozwojowej i humanitarnej dla państw Globalnego Południa. Problemem może być w przyszłości wykorzystanie na pomoc Ukrainie środków z rezerwy i funduszu na działania kryzysowe w ramach NDICI-Global Europe, co jednak ograniczy zdolność UE do odpowiedzi na inne kryzysy w innych częściach świata. Jest to w efekcie argument na rzecz zwiększenia całego budżetu NDICI i pomocy humanitarnej (dział 6 budżetu UE).

Pomoc jako instrument polityczny

Dodatkowym politycznym skutkiem wojny na Ukrainie było w końcu ugruntowanie nowego podejścia do pomocy rozwojowej w polityce zagranicznej Unii. W instytucjach UE wzmocnione zostało przekonanie, że należy ją traktować jak instrument polityki zagranicznej wspierający globalne ambicje organizacji. Tego rodzaju myślenie było już widoczne w nowej strategii pomocy rozwojowej (New European Consensus on Development) z 2017 r., a zostało zintensyfikowane wraz z wyborem nowej Komisji Europejskiej pod przewodnictwem Ursuli von der Leyen w 2019 r. To wojna na Ukrainie stanowiła jednak bezdyskusyjne potwierdzenie, że w czasach powrotu „polityki siły” instrumenty unijne muszą przede wszystkim służyć realizacji jej własnych interesów²⁴. Pozwoliło to

²³ *DG ECHO Reports on food security*, Release no 5 – May 2023, Komisja Europejska, Luxemburg, 2023, s. 7.

²⁴ P. Kugiel, *Zwrot w polityce współpracy rozwojowej UE – od „organizacji dobroczynnej” do strategicznego gracza*, „Biuletyn PISM”, nr 80 (2701), 27 czerwca 2023 r., www.pism.pl.

na uzyskanie powszechnej zgody państw członkowskich na duże zaangażowanie środków pomocowych do działań stabilizujących sąsiedztwo UE.

Polityka rozwojowa zyskała też na znaczeniu jako element odpowiedzi Unii na egzystencjalne zagrożenia w jej otoczeniu. Potwierdziło to podejście, według którego środki unijne powinny trafiać przede wszystkim tam, gdzie UE ma swoje żywotne interesy. Wydaje się, że umocni to trend traktowania ODA jak „normalnego” instrumentu polityki zagranicznej, wspierania państw bliskich Unii (geograficznie lub politycznie) i wywierania wpływu w celu realizacji jej kolejnych interesów. Podejście takie coraz częściej znajduje zastosowanie np. w negocjacjach korzystnych umów o współpracy w zakresie kontrolowania migracji, w których pomoc finansowa stanowi dla partnerów istotną zachętę do poprawy ochrony swoich granic czy udzielenia zgody na umowy o readmisji²⁵.

Wnioski

Wojna na Ukrainie potwierdziła użyteczność i znaczenie pomocy rozwojowej i humanitarnej UE, ważnego instrumentu polityki zagranicznej i reagowania na kryzysy w sąsiedztwie. Instytucje unijne – wyposażone w pokaźny budżet pomocowy, elastyczne instrumenty i zdolność do mobilizowania dodatkowych środków – odegrały główną rolę we wsparciu gospodarki, państwa i społeczeństwa Ukrainy. Stały się największym dawcą pomocy finansowej (przed USA) i drugim największym źródłem pomocy humanitarnej (za USA). Skala kryzysu w sąsiedztwie Unii ujawniła jednocześnie ograniczenia finansowe i organizacyjne UE jako dawcy pomocy. Utrzymanie takiego poziomu wsparcia w kolejnych latach stało się poważnym finansowym, organizacyjnym i politycznym wyzwaniem

²⁵ Ostatnim przykładem takiego podejścia jest umowa UE z Tunezją z 16 lipca 2023 r., w ramach której UE obiecała pomoc w wysokości do 1 mld euro w zamian za poprawę kontroli granic i współpracy w zakresie zwalczania nieregularnej migracji z Tunezji do Europy; zob. T. Amara, *Tunisia and EU sign pact to stem migration*, Reuters, 16 lipca 2023 r.

dla polityki rozwojowej UE. Dla przyszłości UE jako darczyńcy będzie to też miało ważny skutek w trzech wymiarach.

Po pierwsze, doprowadzi prawdopodobnie do dalszego zwiększenia budżetu ODA, który będzie w dyspozycji Komisji Europejskiej – albo w ramach przeglądu okresowego MFF, albo poprzez stworzenie dodatkowych instrumentów i funduszy pozabudżetowych. Należy zatem oczekiwać zwiększenia budżetu instrumentu NDICI oraz środków na pomoc humanitarną do 2027 r. Decyzja taka będzie podyktowana nie tylko potrzebą utrzymania wsparcia dla Ukrainy i udziału w jej odbudowie, ale też rosnącymi potrzebami w innych częściach świata.

Po drugie, wyzwania związane z pomocą Ukrainie prowadzą do zmian organizacyjnych w systemie pomocy rozwojowej. Pewne wydaje się stworzenie nowego instrumentu odpowiedzialnego za pomoc Ukrainie (Ukraine Facility), który będzie też odgrywał główną rolę w mobilizowaniu funduszy na jej odbudowę. Nie można wykluczyć ponadto pewnych zmian w organizacji Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej, tak by mogła korzystać z niej również Ukraina, oraz powołania dodatkowych funduszy powierniczych i innych mechanizmów zwiększających możliwości oddziaływania Unii w krajach Globalnego Południa. Zmiany te będą zapewne częścią reform wprowadzanych przy okazji przeglądu śródkresowego wieloletnich ram finansowych UE.

Po trzecie, pomoc dla Ukrainy przyczyni się do zaniku unijnej pomocy rozwojowej jako unikalnego obszaru działań zewnętrznych UE, którego celem jest wsparcie państw rozwijających się w zwalczaniu ubóstwa. W większym stopniu pomoc będzie podporządkowana unijnym celom strategicznym, politycznym i ekonomicznym, a w mniejszym – międzynarodowym standardom i zobowiązaniom. Zmiana ta ułatwi synchronizację pomocy unijnej z działaniami państw członkowskich i umożliwi poparcie dla zwiększenia wspólnego budżetu pomocowego. Będzie umacniać pozycję UE jako samodzielnego aktora geopolitycznego.

JOLANTA SZYMAŃSKA

Przyjęcie uchodźców z Ukrainy w UE a przyszłość unijnej polityki migracyjnej i azylowej

Wprowadzenie

Rozpoczęta 24 lutego 2022 r. pełnoskalowa wojna Rosji przeciwko Ukrainie doprowadziła do masowego uchodźstwa. Skala i dynamika ruchu migracyjnego z ogarniętego konfliktem państwa do Unii Europejskiej stanowiła duże wyzwanie zarówno dla państw członkowskich UE bezpośrednio sąsiadujących z Ukrainą, jak i dla całej organizacji. Odpowiedź na to wyzwanie wymagała bezprecedensowych środków w celu uniknięcia kryzysu humanitarnego.

Reakcja na masowy exodus ludności z Ukrainy warunkowana była specyfiką podziału kompetencji w obszarze migracji między UE a państwa członkowskie, a także trudnymi doświadczeniami zarządzania kryzysami migracyjnymi w Unii w przeszłości. Mimo że w traktacie amsterdamskim z 1997 r. migracja i azyl przeszły z zakresu współpracy międzyrządowej do wspólnotowej, a następnie w traktacie lizbońskim z 2007 r. u Wspólnoty utworzono całą unijną przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w polityce migracyjnej, która należy do kompetencji dzielonych (między UE a państwa członkowskie),

wciąż utrzymywały się napięcia między czynnikiem międzyrządowym a ponadnarodowym¹. Brak utrwalonych schematów współpracy w formule ponadnarodowej i ograniczone wzajemne zaufanie państw utrudniały reagowanie na pojawiające się wyzwania migracyjne.

Pozostałością sporów politycznych na tle migracji, charakterystycznych dla kryzysu z lat 2015–2016, był brak efektywnych systemowych rozwiązań w zakresie azylu. Zgłaszane przez Komisję Europejską (KE) liczne propozycje reformy tzw. systemu dublińskiego², zwłaszcza stworzenie systemu relokacji osób ubiegających się o ochronę, napotykały opór wielu państw członkowskich. Szczególnie niechętnie były im państwa Europy Środkowo-Wschodniej³, które w 2022 r. stały się pierwszymi miejscami docelowymi dla uchodźców z Ukrainy. Dyplomacja migracyjna, stanowiąca z kolei doraźne rozwiązanie kryzysu 2015–2016, której wyrazem była umowa między UE a Turcją z marca 2016 r., poddana została próbie zarówno na południowych, jak i wschodnich obrzeżach Europy. Na początku 2020 r. Turcja przerzucała uchodźców na granicę z Grecją i Bułgarią, wypowiadając tym samym umowę z 2016 r., od wiosny 2021 r. państwa bałtyckie i Polska konfrontowane były z kolei z procederem

¹ Zob. szerzej: J. Szymańska, *Międzyrządowość vs. ponadnarodowość w polityce migracyjnej i obszarze spraw wewnętrznych Unii Europejskiej*, w: T.G. Grosse (red.), *Polityki europejskie w dobie kryzysu*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2016.

² System dubliński oparty na rozporządzeniu Dublin III określa kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony w Unii Europejskiej. Najczęściej jest nim pierwsze państwo członkowskie, którego granicę przekroczył cudzoziemiec starający się o ochronę; zob. *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca*, Dz.U. L 180 z 29 czerwca 2013 r.

³ Zob. szerzej: K. A. Wojtaszczyk, J. Szymańska (red.), *Uchodźcy w Europie. Uwarunkowania, istota, następstwa*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, 2016.

instrumentalizacji migracji przez reżim Alaksandra Łukaszenki, co doprowadziło do kryzysu na granicach z Białorusią⁴.

W obliczu szybkich zmian społeczno-ekonomicznych na Starym Kontynencie, zwłaszcza niedoborów pracowników na rynkach pracy wielu państw członkowskich, w tym z Europy Środkowo-Wschodniej, przed 2022 r. rosło jednocześnie znaczenie migracji ekonomicznej. Problem niedoboru pracowników nasilił się w trakcie pandemii COVID-19 – restrykcje sanitarne skutkowały ograniczeniem mobilności, a liczba wydanych pierwszych pozwoleń na pobyt obcokrajowców w UE spadła w latach 2019–2020 z ok. 3 mln do 2,3 mln rocznie, by dopiero w 2021 r. zbliżyć się ponownie do poziomu sprzed pandemii. Sytuacja na rynkach pracy w UE i towarzyszący jej trend liberalizacji prawa w zakresie legalnej migracji w państwach członkowskich tworzyły korzystne warunki do przyjęcia i integracji ukraińskich uchodźców⁵.

Unijna reakcja na uchodźstwo z Ukrainy

Reakcja UE na masowy ruch uchodźczy z Ukrainy uwzględniała zarówno trudne doświadczenia wypracowywania jednolitej reakcji na kryzys migracyjny 2015 r., jak i nowe uwarunkowania społeczno-gospodarcze w UE. Jej kluczowym punktem stała się dyrektywa w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców⁶. Dyrektywa została wprowadzona do wspólnotowego porządku prawnego już w 2001 r. w następ-

⁴ A.M. Dyrner, *Kryzys graniczny jako przykład działań hybrydowych*, „PISM Strategic File”, nr 2 (110), luty 2022, www.pism.pl.

⁵ Zob. szerzej: J. Szymańska, *Uchodźcy z Ukrainy na europejskim rynku pracy*, „Biuletyn PISM”, nr 28 (2649), 16 marca 2023 r., www.pism.pl.

⁶ *Dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami*, Dz.U. L 212, 7 sierpnia 2001 r.

stwie kryzysu uchodźczego lat 90. XX w. związanego z wojną w byłej Jugosławii, nigdy wcześniej nie została jednak zastosowana. Masowe uchodźstwo z Ukrainy stanowiło okazję do przetestowania tego instrumentu w praktyce.

Decyzja wykonawcza stwierdzająca fakt masowego przyjazdu wysiedleńców z Ukrainy i wprowadzenie tymczasowej ochrony została podjęta przez Radę UE 4 marca 2022 r. Na jej podstawie uchodźcy z Ukrainy objęci zostali zbiorową ochroną na terytorium UE. Obejmowała ona dostęp do rynku pracy i kształcenia zawodowego, mieszkań oraz innych świadczeń w państwach przyjmujących, np. dostęp do edukacji dla dzieci i młodzieży na takich samych zasadach, jakie mają obywatele, dostęp do (przynajmniej) podstawowej opieki medycznej oraz do opieki społecznej. Początkowo ochronę wprowadzono na rok, by następnie przedłużyć jej obowiązywanie najpierw do 4 marca 2024 r., a następnie do 4 marca 2025 r.

Przemieszczanie się uchodźców wewnątrz UE na podstawie dyrektywy ułatwiał dostęp do bezpłatnych usług transportowych zaoferowany przez przewoźników w wielu państwach członkowskich. Istotna była też koordynacja przez KE wymiany informacji o dostępnych miejscach dla uchodźców za pośrednictwem utworzonej w tym celu Platformy Solidarności.

Założenie, że uchodźcy mogą uzyskać ochronę w dowolnym państwie UE, warunkowało charakter pomocy finansowej przeznaczonej na wsparcie ich recepcji, którą uruchomiono z budżetu UE. KE zaproponowała Pakiet działań polityki spójności na rzecz uchodźców w Europie – CARE – umożliwiający wszystkim państwom członkowskim wykorzystanie środków z funduszy spójności (pozostałych z budżetu na lata 2014–2020) do udzielenia wsparcia uchodźcom. Całkowita dodatkowa płynność, którą UE zapewniła dzięki pakietom CARE i FAST-CARE, wyniosła 13,6 mld euro. KE umożliwiła ponadto elastyczne wykorzystanie funduszy w dziedzinie spraw wewnętrznych, ułatwiając państwom przesunięcie funduszy dostępnych w ramach programów na lata 2014–2020 na

działania skierowane do wysiedleńców z Ukrainy. Dodatkowo podczas konferencji darczyńców „Stand Up for Ukraine” („Razem dla Ukrainy”) uruchomiono 400 mln euro środków pomocy w sytuacjach nadzwyczajnych z funduszy w obszarze spraw wewnętrznych⁷.

Zapewnienie uchodźcom z Ukrainy automatycznego prawa do zatrudnienia na rynkach państw członkowskich (po zarejestrowaniu się w systemie ochrony tymczasowej) miało w założeniu ograniczyć skalę kosztów związanych z ich przyjęciem w UE i wesprzeć proces ich integracji w społecznościach przyjmujących. W tym celu po uruchomieniu dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony państwa członkowskie rozpoczęły proces upraszczania procedur i likwidacji barier utrudniających dostęp do rynku pracy. Wiele publicznych służb zatrudnienia zaoferowało uproszczoną rejestrację lub wstępną kontrolę przesiedleńców z Ukrainy, np. w Belgii, Bułgarii, Czechach, Hiszpanii, Polsce, Portugalii i Rumunii⁸.

Równolegle państwa członkowskie podjęły działania na rzecz włączenia dzieci przesiedlonych z Ukrainy do krajowych systemów edukacji. W wielu przypadkach wiązało się to z zatrudnieniem w szkołach ukraińskojęzycznych nauczycieli wspomagających, wprowadzeniem ukraińskojęzycznych podręczników oraz przygotowaniem specjalnych materiałów informacyjnych dla ukraińskich rodziców⁹. Wiele państw członkowskich organizowało specjalne kursy językowe dla uczniów, np. we Włoszech oferowano kursy języka w ramach szkoły letniej 2022 r., by przygotować dzieci do kolejnego roku szkolnego, w Luksemburgu ukraińscy uczniowie szkół średnich mogli uczestniczyć w wakacyjnych zajęciach łączących naukę języka angielskiego z zajęciami sportowymi i artystycz-

⁷ *Tymczasowa ochrona dla osób uciekających przed rosyjską wojną napastniczą przeciwko Ukrainie: rok później*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, Bruksela, COM(2023) 140 final, 8 marca 2023 r.

⁸ L. Asscher, *Integration of people fleeing Ukraine in the EU*, Note to European Commission, maj 2023.

⁹ *Tymczasowa ochrona dla osób uciekających przed rosyjską wojną napastniczą przeciwko Ukrainie: rok później*, op. cit.

nymi. Kilka państw członkowskich UE przeznaczyło dodatkowe środki finansowe na wsparcie systemu edukacji w procesie włączenia dzieci szkolnych z Ukrainy. Przykładowo w Holandii zarezerwowano na ten cel 704 mln euro¹⁰.

Ponieważ liczni uchodźcy znaleźli schronienie w domach i mieszkaniach udostępnianych przez obywateli państw przyjmujących (co pozwoliło znacząco odciążyć ośrodki recepcyjne), wiele państw członkowskich udzielało wsparcia finansowego gospodarstwom, które zdecydowały się na ten krok, a inne zapewniły zasiłki mieszkaniowe bezpośrednio beneficjentom tymczasowej ochrony¹¹. Łotwa np. przyznała gospodarstwom domowym tzw. świadczenia solidarnościowe w wysokości do 300 euro miesięcznie, podczas gdy Polska zdecydowała się wypłacać rekompensaty za zakwaterowanie i wyżywienie uchodźców z Ukrainy w wysokości 40 zł (ok. 8 euro) dziennie. Rumunia wprowadziła program „50/20”, który zapewnia właścicielom domów 50 lei (ok. 10 euro) za osobę za dzień za zakwaterowanie i media oraz 20 lei za osobę za dzień za posiłki. Niemcy wsparły prywatnych mieszkańców dopłatą do czynszu, której wysokość różni się w zależności od gminy¹².

Choć kompetencje UE w obszarze integracji są bardzo ograniczone (zgodnie z art. 79 ust. 4 Traktatu o funkcjonowaniu UE pozostają one w gestii państw członkowskich, a UE może jedynie ustanawiać środki zachęcające i wspierające państwa w tym zakresie), KE podjęła inicjatywę mającą ułatwić państwom ten proces. W kwietniu 2022 r. przedstawiła zalecenie i praktyczne wskazówki w sprawie elastycznego uznawania kwalifikacji, a w czerwcu rekomendacje dotyczące ułatwienia dostępu do rynku pracy, kształcenia i szkolenia zawodowego oraz edukacji dorosłych. W październiku 2022 r. wraz z Europejskim Urzędem ds. Pracy uruchomiła projekt pilotażowej unijnej puli talentów, umożliwiający

¹⁰ *Annual Report on Migration and Asylum 2022*, European Migration Network, lipiec 2023.

¹¹ *Housing support for Ukrainian refugees in receiving countries*, OECD, 27 lipca 2022 r.

¹² L. Asscher, *op. cit.*

uchodźcom tworzenie CV i ułatwiający dopasowanie profili beneficjentów tymczasowej ochrony do ofert i wolnych miejsc pracy w UE.

W odniesieniu do systemów edukacji UE wsparła finansowo szkolenie nauczycieli pod kątem adaptacji szkół do potrzeb przyjęcia uchodźców oraz za pośrednictwem Europejskiej platformy internetowej dla szkół (School Education Gateway) udostępniła programy szkoleniowe w tym zakresie. Na platformie społecznościowej eTwinning stworzono specjalne grupy dyskusyjne, których celem było m.in. wsparcie europejskich nauczycieli w propagowaniu integracji i różnorodności w klasach. KE promowała również wśród studentów i nauczycieli akademickich z Ukrainy program Erasmus+, oferujący stypendia na studia lub staże w państwach członkowskich, a także specjalny program stypendialny dla badaczy uciekających z Ukrainy w ramach działania „Maria Skłodowska-Curie”¹³.

KE zainaugurowała dodatkowo projekt „bezpieczne domy”, przedstawiając wytyczne w sprawie inicjatyw dotyczących zakwaterowania uchodźców w prywatnych domach¹⁴ i zachęcając państwa do wymiany poglądów i dobrych praktyk w tym zakresie. W ramach projektu wraz z Międzynarodową Federacją Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża realizowała działania na rzecz lepszego dopasowania przyjmowanych osób i rodzin do potencjalnych gospodarzy przy jednoczesnej ocenie potrzeb państw członkowskich oraz zapewnieniu wsparcia i doradztwa dla gospodarzy. Elementy programu wdrożone zostały w Belgii, Francji, Niemczech, na Węgrzech, w Irlandii, Holandii, Luksemburgu, Polsce, Rumunii i Słowacji¹⁵.

¹³ *Tymczasowa ochrona dla osób uciekających przed rosyjską wojną napastniczą przeciwko Ukrainie: rok później, op. cit.*

¹⁴ *Solidarity and housing: Supporting Safe Homes Considerations, key principles and practices*, European Commission, Migration and Home Affairs, 6 lipca 2022 r., <https://home-affairs.ec.europa.eu>.

¹⁵ *Tymczasowa ochrona dla osób uciekających przed rosyjską wojną napastniczą przeciwko Ukrainie: rok później, op. cit.*

Efekty uruchomienia dyrektywy o tymczasowej ochronie

Automatyczne przyznanie ochrony uchodźcom z Ukrainy pozwoliło uniknąć przeciążenia systemów azylowych państw członkowskich, charakterystycznego dla kryzysu z lat 2015–2016. Stanowiło też sygnał dla uciekinierów z Ukrainy, że są mile widziani w całej UE, stymulując oddolną relokację uchodźców z państw pierwszej linii do pozostałych państw członkowskich. W efekcie, choć w pierwszym miesiącu stosowania dyrektywy najwięcej osób było zarejestrowanych do ochrony w państwach Europy Środkowo-Wschodniej – w Polsce (675,1 tys.), Czechach (244,6 tys.) i Słowacji (58,7 tys.)¹⁶, rok później na czoło państw udzielających ochrony wysunęły się Niemcy – w marcu 2023 r. w tym kraju objętych ochroną było blisko 1,068 mln (27%), w Polsce – blisko 976,6 tys. (25%) i w Czechach – ok. 325,2 tys. (8%)¹⁷.

Wstępne efekty integracji uchodźców z Ukrainy w Europie okazały się pozytywne, szczególnie w odniesieniu do rynku pracy. Dane z listopada 2022 r. przekazane Komisji przez 21 publicznych służb zatrudnienia wskazywały, że na terytorium Europejskiego Obszaru Gospodarczego zatrudnienie znalazło ponad 1,1 mln osób przesiedlonych z Ukrainy. Chociaż dane różniły się w zależności od kraju, uchodźcy znajdowali zatrudnienie głównie w takich sektorach, jak budownictwo, hotelarstwo, a także handel hurtowy i detaliczny¹⁸. Według danych OECD osoby przesiedlone z Ukrainy integrowały się na europejskich rynkach pracy dużo szybciej niż uchodźcy z innych regionów – osiągnięcie zbliżonych efektów aktywizacji zawodowej w przypadku imigrantów z innych regionów zajmowało dotychczas średnio ok. pięć lat. Wyzwaniem pozostawało jednak niedopasowanie miejsc pracy do kwalifikacji uchodźców z Ukrainy¹⁹. Główną

¹⁶ *Temporary protection for persons fleeing Ukraine*, European Commission, 3 czerwca 2022 r., <https://ec.europa.eu>.

¹⁷ *31 March 2023: 3.9 million with EU temporary protection*, European Commission, 8 maja 2023 r., <https://ec.europa.eu>.

¹⁸ *Public Employment Services support to persons displaced from Ukraine: latest developments*, European Commission, 20 grudnia 2022 r., <https://ec.europa.eu>.

¹⁹ *What we know about the skills and early labour market outcomes of refugees from Ukraine*, OECD Report, 6 stycznia 2023 r., www.oecd.org.

barierą ograniczającą możliwości znalezienia satysfakcjonującej pracy była niedostateczna znajomość języka państwa przyjmującego²⁰.

Zarówno włączenie uchodźców do systemów edukacji państw członkowskich, jak i zapewnienie im odpowiedniego zakwaterowania wciąż pozostają wyzwaniem. Z powodu niepewności co do długości pobytu, zwiększonej podczas pandemii COVID-19 dostępności edukacji zdalnej, a także bariery językowej, dzieci uchodźcze z Ukrainy w wielu przypadkach nie zostały włączone do systemów edukacji państw przyjmujących bądź korzystają z nich tylko częściowo. Według raportu UNESCO w czerwcu 2023 r. wskaźnik skolaryzacji ukraińskich uchodźców w szkołach podstawowych i średnich w siedmiu europejskich krajach (Bułgarii, Czechach, Węgrzech, Polsce, Mołdawii, Rumunii i Słowacji) wahał się od 4% do 59% (średnio 43%)²¹.

Sytuacja mieszkaniowa uchodźców również pozostawia wiele do życzenia. Ze względu na uwarunkowania rynku pracy wielu z nich zdecydowało się osiedlić w dużych miastach, jednak w niektórych aglomeracjach oferta najmu była ograniczona, co skutkowało wzrostem cen. Przykładowo w 2022 r. ceny wynajmu mieszkań w Warszawie, mieście o największej liczbie ludności w Polsce, w IV kwartale wzrosły o 18% w porównaniu z rokiem poprzednim (w Krakowie i Łodzi o 19%). W efekcie mimo wdrożenia mechanizmów zachęcających uchodźców do usamodzielnienia (np. w Polsce od marca 2023 r. uchodźcy zostali zobowiązani do pokrycia części kosztów pobytu w ośrodkach zbiorowego zakwaterowania), wielu z nich pozostało w ośrodkach recepcyjnych mimo ich tymczasowego charakteru²².

²⁰ *Barriers to employment of displaced Ukrainians*, Fundamental Rights Agency, Eurofound, 14 czerwca 2023 r., <https://fra.europa.eu>.

²¹ *Ukrainian refugees' pathways to inclusion in education: Insights from host countries*, UNESCO, 20 czerwca 2023 r., www.unesco.org.

²² *Ukraińcom nie chcą wynajmować. Sytuacja mieszkaniowa uchodźców z Ukrainy w Polsce. Wyniki monitoringu Amnesty International*, Amnesty International, 2023, www.amnesty.org.pl.

Dyskusja o reformie polityki azylowej w UE

Uruchomienie dyrektywy o tymczasowej ochronie po rosyjskiej inwazji na Ukrainę oraz pozytywne efekty jej wdrożenia przyniosły pytanie o możliwość stosowania tego instrumentu w przyszłości. Stało się to ważne, tym bardziej że automatyczne przyznanie uciekinierom z Ukrainy ochrony tymczasowej wygenerowało różnice statusów różnych grup uchodźców w UE i w związku z tym oskarżenia o dyskryminację przybyszów z innych miejsc konfliktów i stosowanie podwójnych standardów w europejskiej polityce azylowej. W odniesieniu do obywateli innych państw trzecich między państwami członkowskimi istnieją bowiem znaczące różnice w stosowanych procedurach, wskaźnikach przyznawania ochrony, jej rodzaju, a także w świadczeniach i korzyściach gwarantowanych osobom ubiegającym się o ochronę międzynarodową i z niej korzystającym. Ze względu na indywidualny charakter każdej sprawy²³ oraz przeciążenie systemów procedury azylowe często się przedłużają, co opóźnia proces integracji uchodźców w krajach przyjmujących.

Bez wątplenia podjęcie decyzji o uruchomieniu dyrektywy o tymczasowej ochronie w obliczu exodusu z Ukrainy było dla państw UE łatwiejsze niż podczas innych przypadków masowego uchodźstwa w przeszłości. Kluczowy był w tym kontekście obowiązujący od 2017 r. ruch bezwizowy między UE i Ukrainą²⁴. Obywatele tego państwa posiadający paszport biometryczny mogli swobodnie przemieszczać się na terytorium UE do 90 dni. Tym samym po rozpoczęciu rosyjskiej agresji mogli też wnioskować o azyl w dowolnym państwie UE (po dotarciu na jego terytorium), a zatem odpowiedzialność za rozpatrzenie wniosków nie pozostawała niemal wyłącznie w gestii państw frontowych, inaczej

²³ Zob. *Wytyczne EASO dotyczące procedury rozpatrywania wniosku o udzielenie azylu: standardy operacyjne i wskaźniki*, Seria poradników praktycznych EASO, wrzesień 2019.

²⁴ *Visa-free travel for Ukrainians comes into force*, European Union External Action, 11 czerwca 2017 r., www.eeas.europa.eu.

niż miało to miejsce w przypadku Syryjczyków w 2015 r., wobec których zastosowano tradycyjną procedurę opartą na rozporządzeniu dublińskim. Z perspektywy państw członkowskich zatem najważniejszą zaletą zastosowania dyrektywy o tymczasowej ochronie było w tym przypadku przyspieszenie procedury przyznawania ochrony. Nie doszło natomiast do zmiany zasad ustalania, które państwo UE jest odpowiedzialnego za jej udzielenie.

W podjęciu decyzji o otwarciu granic i zastosowaniu dyrektywy o tymczasowej ochronie pomogła też pozytywna percepcja uchodźców z Ukrainy w społeczeństwach europejskich. W badaniu Eurobarometru z kwietnia 2022 r. aż 89% Europejczyków zadeklarowało sympatię wobec Ukraińców, a 88% wyraziło poparcie dla przyjęcia uchodźców z tego kraju w UE²⁵. Te dane kontrastują z wynikami sondaży na temat percepcji migrantów w Europie w trakcie kryzysu z lat 2015–2016. Przykładowo w badaniu Pew Research Center z wiosny 2016 r. większość Europejczyków postrzegała migrantów z Syrii i Iraku jako główne zagrożenie dla bezpieczeństwa swoich krajów²⁶ (było to m.in. efektem sekurytyzacji migracji z Bliskiego Wschodu przez polityków).

Wskazane różnice wpłynęły na to, że pomimo pozytywnych efektów zastosowania dyrektywy o tymczasowej ochronie w obliczu masowego uchodźstwa z Ukrainy nie stała się ona podstawą nowego, stałego mechanizmu solidarnościowego w polityce azylowej. W dyskusji o jego kształcie powrócono natomiast do pomysłów zgłaszanych w odpowiedzi na kryzys migracyjny 2015–2016. W 2023 r., m.in. w związku ze wzrostem po okresie pandemii nieuregulowanej migracji na południowych szlakach migracyjnych do UE, państwa członkowskie zintensyfikowały prace nad pakietem migracyjno-azylowym, w tym nad reformą rozporządzenia dublińskiego. W czerwcu 2023 r. Rada UE (przy sprzeciwie Polski i Węgier,

²⁵ *Eurobarometer: Europeans approve EU's response to the war in Ukraine*, Flash Eurobarometer 506, Brussels, 5 maja 2022 r.

²⁶ *Europeans Fear Wave of Refugees Will Mean More Terrorism, Fewer Jobs*, Pew Research Center, 11 czerwca 2016 r., www.pewresearch.org.

które domagały się przeniesienia dyskusji nad reformą na forum Rady Europejskiej, by wypracować konsensus w tej sprawie) przyjęła stanowisko negocjacyjne w sprawie nowego rozporządzenia o zarządzaniu azylem i migracją oraz projektu rozporządzenia z 2016 r. o procedurze azylowej. Pierwszy z dokumentów przewidywał mechanizm solidarnościowy („obowiązkową solidarność”) bazujący na różnych formach zaangażowania państw członkowskich – relokacji, ekwiwalencie finansowym lub alternatywnych środkach, tj. wsparciu operacyjnym²⁷. Projekt zakładał minimalną roczną liczbę relokacji z państw członkowskich na poziomie 30 tys., a minimalną roczną kwotę wkładów finansowych na 20 tys. euro za relokację jednej osoby. Równolegle powrócono do dyskusji nad usprawnieniem dyplomacji migracyjnej, m.in. współpracy z Tunezją i Turcją, w celu ograniczenia nieuregulowanej migracji do UE.

Wnioski

W reakcji na wojnę na Ukrainie UE podjęła szybkie i zdecydowane działania na rzecz przyjęcia uciekinierów na swoim terytorium. Uruchomienie dyrektywy o tymczasowej ochronie ułatwiło recepcję i wstępną integrację przybyszów na rynkach pracy państw przyjmujących, pozwalając uniknąć przeciążenia systemów azylowych. Ze względu na przedłużanie się konfliktu na Ukrainie, a tym samym pobytu uchodźców w państwach członkowskich, długoterminowym wyzwaniem pozostaje ich dalsza integracja, zwłaszcza w obszarach pozagospodarczych.

Co istotne, dzięki zastosowaniu dyrektywy o tymczasowej ochronie UE udało się uniknąć trudnej politycznej debaty o mechanizmach solidarności w obszarze migracji, która w latach 2015–2016 skutkowałą pogłębieniem podziałów między państwami członkowskimi, rezonujących również w innych obszarach polityki. Dyskusja ta powróciła jednak na forum UE w pierwszym półroczu 2023 r. za sprawą przyspieszenia

²⁷ *Polityka migracyjna: Rada porozumiała się w sprawie kluczowych przepisów o azylu i migracji*, Rada UE, 8 czerwca 2023 r., www.consilium.europa.eu.

prac nad reformą systemu dublińskiego w Radzie UE. Mimo że zmieniły się istotnie uwarunkowania społeczno-gospodarcze w państwach członkowskich, propozycje stworzenia mechanizmu solidarnościowego uwzględniającego relokację nadal budzą kontrowersje, co nie pozwala przesądzić o sukcesie reformy.

Mimo że możliwości zastosowania dyrektywy o tymczasowej ochronie są ograniczone, w przypadku pozaeuropejskich kryzysów uchodźczych, które tworzą presję na unijne granice zewnętrzne, doświadczenia wdrażania tego dokumentu mogą posłużyć do reformy krajowych systemów azylowych (np. rozszerzenia dostępu do rynków pracy osób wnioskujących o ochronę międzynarodową celem przyspieszenia ich procesu integracji) oraz korzystnie wpłynąć na dalszy rozwój współpracy państw w sytuacjach kryzysu (m.in. poprzez wykorzystanie Platformy Solidarności, która powstała w trakcie kryzysu ukraińskiego).

SZYMON ZARĘBA

Zaangażowanie UE w ściganie zbrodni międzynarodowych na Ukrainie i perspektywy zwiększenia roli Unii w kształtowaniu międzynarodowego prawa karnego

Wprowadzenie

Wojna na Ukrainie postawiła Unię Europejską przed koniecznością reakcji na doniesienia o masowych zbrodniach popełnianych tam przez rosyjskie wojska i inne organy państwowe. Choć oczekiwania społeczne wobec władz Unii były wysokie, wyzwaniem pozostawał jej skromny dorobek w zakresie ścigania i karania zbrodni międzynarodowych, brak doświadczeń w tej materii podczas aktywnej fazy działań wojennych, a także ograniczenia instytucjonalno-proceduralne.

Współpraca członków UE w kwestiach związanych z międzynarodowym prawem karnym uzyskała podstawy wraz z wejściem w życie w 1993 r. traktatu z Maastricht. Zawarty w nim tytuł VI, który dotyczy współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, stworzył możliwość sądowej i policyjnej kooperacji członków Unii w sprawach karnych, m.in. w odniesieniu do „poważnych form przestępczości międzynarodowej”. Tytuł V, ustanawiający wspólną politykę

zagraniczną i bezpieczeństwa, umożliwił w wymiarze zewnętrznym wspieranie wspólnych wartości UE i poszanowania praw człowieka. Początkowo przedmiotem uwagi UE w obszarze współpracy w sprawach karnych było jednak ściganie i karanie przestępstw gospodarczych i finansowych, które wpływały na jej interesy. Dopiero z upływem czasu Unia zaczęła poszerzać zakres zainteresowania o ściganie i karanie innych ciężkich przestępstw o wymiarze ponadnarodowym, w tym zbrodni międzynarodowych¹. Za pierwszy krok w tym kierunku uważa się wprowadzenie tzw. zasady warunkowości wobec państw powstałych w wyniku rozpadu Jugosławii i zainteresowanych przystąpieniem do Unii w ramach ogłoszonego dla nich w 1999 r. procesu stabilizacji i stowarzyszenia. UE oczekiwała od nich przekazania głównych zbrodniarzy wojennych z lat 1991–1995 i pełnej współpracy z utworzonym przez ONZ w celu ich ukarania Międzynarodowym Trybunałem Karnym dla byłej Jugosławii (MTKJ)². Wraz z przyjęciem tej zasady zaczęła też wspierać MTKJ finansowo³. Ocena jej działań była mocno zróżnicowana – choć prokurator MTKJ twierdziła, że 90% oskarżonych przed MTKJ udało się ująć właśnie dzięki unijnej presji, eksperci zwracali zarazem uwagę na brak konsekwencji w naciskach Unii na ściganie zbrodniarzy np. z Serbii i Chorwacji⁴. Kolejną odsłoną aktywności UE w omawianej sfe-

¹ M. Caianiello, *The Role of the EU in the Investigation of Serious International Crimes Committed in Ukraine. Towards a New Model of Cooperation?*, „European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice” 2022, nr 30, s. 219–220.

² *Ibidem*, s. 222.

³ *Support from European Union to the ICTY*, United Nations / International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, 7 grudnia 2000 r., www.icty.org.

⁴ Por. np. F. Hartmann, *The ICTY and EU conditionality*, w: J. Batt, J. Obradovic-Wochnik (red.), *War crimes, conditionality and EU integration in the Western Balkans*, European Union Institute for Security Studies, Paris 2009, s. 67–68 (UE nie była wystarczająco konsekwentna w polityce wobec Serbii) oraz D. Hedl, *Croatia Whitewashes War Crimes After Joining EU*, *Balkan Insight*, 11 czerwca 2014 r., www.balkaninsight.com (po dołączeniu Chorwacji do Unii presja organizacji na realne rozliczenie zbrodni popełnionych przez jej obywateli wyraźnie zmalała).

rze było wsparcie dla Międzynarodowego Trybunału Karnego (MTK). W tej kwestii państwa członkowskie były jednak początkowo wyraźnie podzielone. Podczas negocjacji statutu MTK w drugiej połowie lat 90. 13 ówczesnych członków Unii wspierało powstanie silnego i niezależnego trybunału, ale Francja i Wielka Brytania były sceptyczne, podobnie jak inni stali członkowie Rady Bezpieczeństwa ONZ. Dopiero w ciągu kilku lat stanowisko państw UE uległo ujednoliceniu i upowszechniło się poparcie dla trybunału. Ostatecznie wszystkie państwa UE przystąpiły do Statutu Rzymskiego MTK, a UE zaczęła wspierać MTK finansowo⁵. Wyklarowanie się stosunku państw UE do międzynarodowego sądownictwa karnego na gruncie negocjacji statutu MTK na początku XXI w. pozwoliło Unii zacząć działać nieco aktywniej w sferze ścigania i karania zbrodni międzynarodowych. W 2002 r. powołała do istnienia Genocide Network (europejską sieć wykrywania i karania ludobójstwa, zbrodni przeciw ludzkości i zbrodni wojennych) służącą koordynacji współpracy w prowadzeniu śledztw i ściganiu tych zbrodni⁶. W 2006 r. z kolei zawarła z MTK umowę o współpracy i pomocy. Porozumienie zakładało ścisłą kooperację obu instytucji i prowadzenie konsultacji w sprawach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania. Była to pierwsza tego typu umowa między UE a innym trybunałem międzynarodowym⁷. Bardzo istotne okazało się zaangażowanie UE (zwłaszcza unijnej misji EULEX w Kosowie) w utworzenie w 2017 r. Wyspecjalizowanych Izb Sądowych oraz Biura Specjalnego Prokuratora ds. Kosowa w Hadze.

⁵ M. Caianiello, *op. cit.*, s. 223.

⁶ Sieć zrzesza państwa UE, samą Unię i jej agendy, takie jak Eurojust i Agencja Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol), niektóre państwa pozaunijne, np. Kanadę, Szwajcarię i USA, międzynarodowe instytucje, takie jak ONZ i Biuro Prokuratora MTK oraz duże organizacje pozarządowe, np. Human Rights Watch czy Amnesty International; por. *Supporting judicial authorities in the fight against core international crimes*, Eurojust, 19 maja 2020 r., www.eurojust.europa.eu.

⁷ M. Groenleer, *The United States, the European Union, and the International Criminal Court: Similar values, different interests?*, „International Journal of Constitutional Law” 2015, t. 13, nr 4, s. 927–929 i 936.

Celem tych organów, których charakter był „umiędzynarodowiony”, ponieważ w ich skład weszli także prokuratorzy i sędziowie z państw UE, miało być ściganie i karanie zbrodni międzynarodowych popełnionych w Kosowie między 1998 a 2000 r.⁸ Należy odnotować, że choć Unia stopniowo zwiększała aktywność w analizowanej materii, do wybuchu wojny na Ukrainie angażowała się w działania służące ujęciu i ukaraniu sprawców zbrodni zawsze dopiero po zakończeniu aktywnej fazy konfliktów (jak choćby w przypadku MTKJ i izb sądowych w Kosowie).

Ograniczeniem aktywności UE w zakresie ścigania i karania zbrodni popełnianych na Ukrainie był też brak własnego sądownictwa karnego i całkowite uzależnienie w dziedzinie współpracy karnej od dobrej woli wymiarów sprawiedliwości poszczególnych państw członkowskich⁹. Wiązało się to z faktem, że art. 83 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE) nie wymienia głównych zbrodni międzynarodowych w katalogu sfer, w których jest prowadzona współpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych. Choć dopuszcza możliwość rozszerzenia tego katalogu za zgodą Parlamentu i Rady o inne przypadki „poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym” (do których można by zaliczyć, jak się wydaje, także zbrodnie międzynarodowe¹⁰), oba organy do dziś nie podjęły decyzji o uwzględnieniu tych zbrodni, pozostawiając kompetencje Unii ograniczone. Z tego powodu większą rolę niż w innych kwestiach odegrała w tym wypadku inicjatywa i aktywność poszczególnych państw członkowskich. Sama Unia mogła głównie koordynować ich działania oraz współpracować z innymi instytucjami. Jej zaangażowanie wiązało się z art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), który jako jeden z celów UE wskazuje promowanie jej wartości i poszanowania praw człowieka, oraz art. 21 TUE, który deklaruje dążenie Unii

⁸ M. Caianiello, *op. cit.*, s. 226.

⁹ B. Yakut, *Post-Lisbon Criminal Law Competency of the European Union*, „Marmara Journal of European Studies” 2009, t. 17, nr 1–2, s. 3.

¹⁰ Tak uważa również np. M. Caianiello, *op. cit.*, s. 227.

w jej działaniach zewnętrznych do wspierania rządów prawa, praw człowieka i zasad prawa międzynarodowego.

Główne inicjatywy

Już sześć dni po wybuchu wojny, 2 marca 2022 r., unijna Agencja ds. Współpracy Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych (Eurojust) zorganizowała spotkanie na wniosek władz Litwy, Polski i Ukrainy w celu omówienia możliwości współpracy w zakresie ścigania zbrodni międzynarodowych popełnianych na Ukrainie¹¹. 25 marca te trzy państwa powołały wspólny zespół śledczy (JIT) obsługiwany przez Eurojust. Specyfiką tego rozwiązania jest bezpośredni kontakt i prowadzenie wspólnych działań śledczych bez pośrednictwa ministerstw¹². 25 kwietnia do JIT dołączyło Biuro Prokuratora MTK, 30 maja 2022 r. – Estonia, Łotwa i Słowacja, a 13 października 2022 r. – Rumunia¹³. Funkcjonariusze z innych państw współpracowali z tym zespołem sporadycznie, np. w warsztatach w grudniu 2022 r. wzięli udział także prokuratorzy z Francji, Holandii i Niemiec. Pierwotnym celem JIT miała być koordynacja gromadzenia dowodów zbrodni wojennych i zbrodni przeciwko ludzkości, do jakich mogło dochodzić w związku z napaścią Rosji na Ukrainę, zapewnianie szybkiego przekazywania tych dowodów i informacji współuczestniczącym w nim partnerom, ułatwianie współpracy krajowych organów śledczych i prokuratur oraz ich kooperacji z Międzynarodowym Trybunałem Karnym (MTK)¹⁴. 3 marca 2023 r. państwa, które utworzyły JIT, podpisały z USA memorandum porozumienia

¹¹ *Joint investigation team into alleged core international crimes committed in Ukraine – Milestones*, Eurojust, 20 kwietnia 2023 r., www.eurojust.europa.eu.

¹² S. Kolarz, *Unijne wsparcie ukraińskiego wymiaru sprawiedliwości wobec wojny*, „Biuletyn PISM”, nr 151 (2570), 16 września 2022 r., www.pism.pl.

¹³ *The joint investigation team garners further support for the ICPA and agrees to investigate genocide crimes in Ukraine*, Eurojust, 14 kwietnia 2023 r., www.eurojust.europa.eu.

¹⁴ *Eurojust supports joint investigation team into alleged core international crimes in Ukraine*, Eurojust, 28 marca 2022 r., www.eurojust.europa.eu.

umożliwiający współpracę w prowadzonych przez nie śledztwach z organami amerykańskimi. 14 kwietnia 2023 r. z kolei zawarły między sobą dodatkowe porozumienie o rozszerzeniu zakresu prac JIT o przypadki ludobójstwa w toczącej się wojnie¹⁵, uzupełniając go o ostatnią z trzech najbardziej klasycznych zbrodni międzynarodowych.

Na początku 2023 r. UE zaangażowała się silniej w działania na rzecz egzekwowania odpowiedzialności za zbrodnie międzynarodowe, podejmując kroki zmierzające w dłuższej perspektywie do ukarania głównych rosyjskich przywódców politycznych i wojskowych za dokonanie agresji na Ukrainę. 2 lutego 2023 r., podczas konferencji z udziałem prezydenta Ukrainy Wołodymyra Zełenskigo, przewodnicząca KE Ursula von der Leyen ogłosiła utworzenie przy Eurojust Międzynarodowego Centrum Ścigania Zbrodni Agresji przeciwko Ukrainie (ICPA). 4 marca 2023 r. siedem państw działających w ramach JIT podjęło decyzję o zmianie porozumienia ustanawiającego ten zespół, aby umożliwić działanie ICPA. Centrum zainaugurowało działalność 3 lipca 2023 r., jego siedziba mieści się w Hadze w Holandii, w budynku Eurojust¹⁶. Działalność ICPA jest na razie w całości finansowana przez UE – ze środków Służby Komisji Europejskiej ds. Instrumentów Polityki Zagranicznej przeznaczono na nią wstępnie 8,3 mln euro¹⁷. Wsparcia technicznego udzielają mu oprócz UE także USA i MTK, a w jego skład wchodzi prokuratorzy działający w ramach JIT oraz prokurator z USA, wspierani przez ekspertów¹⁸. W prace ICPA na swój wniosek będą mogły włączyć się także

¹⁵ W. Nicałek, *Prokuratura Krajowa podpisała porozumienie w sprawie badania przypadków ludobójstwa w związku z napaścią Rosji na Ukrainę*, „Gazeta Prawna”, 17 kwietnia 2023 r.

¹⁶ *Office tasked with investigating the Russian invasion of Ukraine opens in The Hague*, „Euronews”, 8 lutego 2023 r., www.euronews.com.

¹⁷ *History in the making – the International Centre for the Prosecution of the Crime of Aggression Against Ukraine starts operations at Eurojust*, Eurojust, 3 lipca 2023 r., www.eurojust.europa.eu.

¹⁸ L. O’Carroll, *Centre for prosecuting crimes of aggression opens in The Hague*, „The Guardian”, 3 lipca 2023 r.

inne państwa posiadające dowody popełnienia zbrodni agresji wobec Ukrainy¹⁹. ICPA ma zbierać i analizować dowody na potrzeby przyszłych spraw na szczeblu krajowym i międzynarodowym przeciwko rosyjskim przywódcom politycznym i wojskowym ściganym za dokonanie agresji na Ukrainę. Nie będzie jednak przygotowywać aktów oskarżenia, ale zbierać dowody i udostępniać je sądom krajowym i międzynarodowym, aby pomóc w opracowaniu najlepszego sposobu wymierzenia sprawiedliwości²⁰. Władze ukraińskie podkreślają, że to pierwsza od II wojny światowej inicjatywa zmierzająca do pociągnięcia do odpowiedzialności sprawców zbrodni agresji²¹. Von der Leyen deklarowała z kolei, że z perspektywy UE ICPA ma być pierwszym krokiem do stworzenia mechanizmu sądowego, np. specjalnego trybunału, który umożliwiłby pociągnięcie do odpowiedzialności osób odpowiedzialnych za agresję na Ukrainę²². Eurojust wspiera działania JIT i ICPA, udzielając pomocy organizacyjnej, logistycznej, finansowej i prawnej²³.

Dzięki szybkiemu rozszerzeniu mandatu Eurojust (rozporządzeniem 2022/838 w czerwcu 2022 r.) stało się możliwe także utworzenie Bazy Danych Dowodów Głównych Zbrodni Międzynarodowych (Core International Crimes Evidence Database, CICED)²⁴, która rozpoczęła działanie 23 lutego 2023 r. CITED jest bazą zarządzaną przez Eurojust, utworzoną, by przechowywać dowody zbrodni międzynarodowych (oprócz dokumentów także np. nagrania audio i wideo, profile

¹⁹ *History in the making...*, *op. cit.*

²⁰ L. O'Carroll, *op. cit.*

²¹ I. Drabok, *Anton Korynevych, Ambassador at Large of the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine*, „Ukrinform”, 15 czerwca 2023 r., www.ukrinform.net.

²² *Ukraine: EU welcomes establishment of the International Centre for the Prosecution of Crimes of Aggression*, EU Neighbours East, 7 marca 2023 r., www.euneighbourseast.eu.

²³ *Intl Center for Investigation of Russia's Crimes of Aggression against Ukraine starts its work*, „Interfax – Ukraine”, 3 lipca 2023 r., <https://en.interfax.com.ua>.

²⁴ *Start of operations of Core International Crimes Evidence Database and new International Centre for Prosecution of the Crime of Aggression to be based at Agency*, Eurojust, 23 lutego 2023 r., www.eurojust.europa.eu.

DNA, odciski palców) i udostępniać je na potrzeby śledztw krajowych i międzynarodowych, m.in. JIT. Dowody mogą do niej zgłaszać organy państw członkowskich UE i państwa posiadające prokuratorów łącznikowych przy Eurojust. Jej działanie nie jest ograniczone do konfliktu na Ukrainie, a więc będzie mogła służyć jako repozytorium dla każdego konfliktu zbrojnego będącego przedmiotem śledztwa partnerów Eurojust²⁵.

UE, USA i Wielkiej Brytanii udało się też w maju 2022 r. stworzyć międzynarodowy format współpracy w postaci Grupy Doradczej ds. Zbrodni Międzynarodowych na Ukrainie (Atrocity Crimes Advisory Group, ACA). Jej zadaniem jest koordynowanie wsparcia dla ukraińskiej prokuratury w ściganiu naruszeń międzynarodowego prawa humanitarnego podczas wojny, tak by zapewnić optymalne wykorzystanie środków finansowych i personelu²⁶. Działalność ACA obejmuje dwa elementy. Pierwszym jest Grupa Doradcza dla Biura Prokuratora Generalnego Ukrainy, złożona m.in. z prokuratorów, analityków wojskowych i specjalistów z zakresu medycyny sądowej, zapewniająca na bieżąco doradztwo i mentoring. Drugą są Mobilne Zespoły Wymiaru Sprawiedliwości (MJT) złożone z ekspertów ukraińskich i międzynarodowych, rozmieszczane w terenie na wniosek ukraińskiej prokuratury, by wspierać jej działania w miejscach, w których zachodzi taka pilna potrzeba²⁷.

Pozostałe działania

Od marca 2022 r. do końca lipca 2023 r. Eurojust zorganizował 16 spotkań koordynujących działania prokuratorów i śledczych z 26 państw

²⁵ *Core International Crimes Evidence Database (CICED)*, Eurojust, 23 lutego 2023 r., www.eurojust.europa.eu.

²⁶ *The European Union, the United States, and the United Kingdom establish the Atrocity Crimes Advisory Group (ACA) for Ukraine*, U.S. Department of State, 25 maja 2022 r., www.state.gov.

²⁷ *Questions and Answers: Atrocity Crimes Advisory Group (ACA) for Ukraine*, European Union External Action Service, 25 lutego 2022 r., www.eeas.europa.eu.

członkowskich i 10 państw trzecich prowadzących postępowania dotyczące zbrodni popełnianych na Ukrainie²⁸. Od marca 2022 r. koordynowała ponadto poświęcone Ukrainie posiedzenia Genocide Network. Sekretariat tej sieci organizował też – wraz z Europejską Siecią Szkolenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości (EJTN) – warsztaty m.in. ścigania przestępstw seksualnych, wykorzystywania informacji w otwartym dostępie, współpracy międzynarodowej w ściganiu zbrodni międzynarodowych²⁹.

UE i jej państwa członkowskie aktywnie wspierały także Międzynarodowy Trybunał Karny w jego dążeniach do wyegzekwowania odpowiedzialności za zbrodnie popełniane na Ukrainie. W odpowiedzi na apel Prokuratora MTK Karima Khana z 28 lutego 2022 r., by strony Statutu Rzymskiego MTK wystąpiły z wnioskiem o wszczęcie śledztwa przez prokuraturę trybunału (wymóg formalny), do 2 marca 2022 r. wszystkie państwa UE złożyły takie wnioski, umożliwiając MTK dalsze działania³⁰. Wskazywane już porozumienie z kwietnia 2022 r., na mocy którego Biuro Prokuratora MTK dołączyło do JIT badającego zbrodnie na Ukrainie, było pierwszym przypadkiem w historii, gdy prokuratorzy MTK podjęli współpracę w ramach zespołu działającego pod auspicjami Eurojust³¹. Regularnie odbywały się także spotkania przewodniczącego Eurojust z przedstawicielami Ukrainy i MTK. W czerwcu 2022 r. UE dofinansowała ponadto działalność trybunału kwotą 7,25 mln euro ze środków Służby Komisji Europejskiej ds. Instrumentów Polityki Zagranicznej. Środki miały zostać przeznaczone na rozbudowę infrastruktury do przechowywania i przetwarzania danych oraz zdolności

²⁸ *Joint investigation team into alleged core...*, *op. cit.*

²⁹ *JHA Agencies' contribution to EU Solidarity with Ukraine*, Frontex, marzec 2023, s. 18–19, www.frontex.europa.eu.

³⁰ *Statement of ICC Prosecutor, Karim A.A. Khan QC, on the Situation in Ukraine: Receipt of Referrals from 39 States Parties and the Opening of an Investigation*, International Criminal Court, 2 marca 2022 r., www.icc-cpi.int.

³¹ *Statement by ICC Prosecutor, Karim A.A. Khan QC: Office of the Prosecutor joins national authorities in Joint Investigation Team on international crimes committed in Ukraine*, International Criminal Court, 25 kwietnia 2022 r., www.icc-cpi.int.

analitycznych i kryminalistycznych Biura Prokuratora MTK³². W kolejnych miesiącach kontynuowano współpracę na poziomie roboczym. Do końca lipca 2023 r. unijne wsparcie dla działań MTK w związku z wojną na Ukrainie przekroczyło 10 mln euro³³.

UE pomagała także w prowadzeniu śledztw przez samą Ukrainę – finansowo oraz udzielając jej wsparcia osobowego i technicznego. Misja EUAM, utworzona jeszcze w 2014 r. w celu wspierania reform ukraińskiego wymiaru sprawiedliwości i cywilnego sektora bezpieczeństwa, przekazywała m.in. ukraińskim służbom środki finansowe i specjalistyczny sprzęt do prowadzenia czynności śledczych, w tym zbierania dowodów³⁴. Pomoc udzielały Ukrainie także inne, poza Eurojust, agencje Unii. Agencja Unii Europejskiej ds. Szkolenia w Dziedzinie Ścigania (CEPOL) prowadziła kursy dla ukraińskich organów, m.in. z zakresu ochrony świadków i prowadzenia śledztw w sprawie zbrodni wojennych. Część z nich była realizowana we współpracy z MTK i EUAM³⁵. Europol powołał z kolei Operacyjną Grupę Roboczą do wspierania śledztw prowadzonych przez Ukrainę, inne państwa i MTK. Prowadziła ona bezpośrednie czynności, m.in. dokumentując ślady zbrodni w formie fotografii i nagrań wideo, zbierając zeznania świadków, identyfikując tożsamość sprawców³⁶.

Wnioski

Zaangażowanie Unii Europejskiej w działania mające umożliwić ściganie i karanie zbrodni międzynarodowych na Ukrainie było

³² *Russian war crimes in Ukraine: EU supports the International Criminal Court investigation with €7.25 million*, European Union, 8 czerwca 2022 r., <https://ec.europa.eu>.

³³ *Holding Russia accountable*, European Commission, EU Solidarity with Ukraine, lipiec 2023, <https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu>.

³⁴ *Ukraine: High Representative Borrell visited Kyiv to reinforce EU support*, European Union External Action Service, 8 kwietnia 2022 r., www.eeas.europa.eu.

³⁵ *JHA Agencies' contribution...*, *op. cit.*, s. 4–6.

³⁶ *Ibidem*, s. 21.

bezprecedensowe w historii organizacji. Dotyczy to nie tylko skali pomocy udzielanej w tym zakresie organom Ukrainy – państwa nienależącego do UE – oraz ożywionej współpracy z innymi organizacjami i państwami. Wynika też z faktu, że działalność ta rozpoczęła się i była prowadzona na szeroką skalę już w trakcie konfliktu, nie stając się realnie przedmiotem zainteresowania Unii dopiero po jego zakończeniu, jak np. w przypadku wojny w byłej Jugosławii. Wreszcie wiąże się także z tym, że to właśnie UE była światowym liderem w zakresie inicjatyw zmierzających do egzekwowania odpowiedzialności sprawców zbrodni na Ukrainie. W tym kontekście należy docenić istotną rolę Polski jako jednego z głównych państw motywujących organy unijne do działania w tej sferze.

Zaangażowanie Unii dowodzi zarazem coraz większej akceptacji jej członków dla wychodzenia przez jej agencje, takie jak Eurojust i Europol, poza ściganie przestępczości zorganizowanej o wymiarze transgranicznym, nastawione głównie na ochronę bezpieczeństwa i interesów finansowych samej UE i jej krajów (walka z terroryzmem, przemytem narkotyków i handlem ludźmi, przestępstwami finansowymi)³⁷. Jest to szczególnie widoczne w przypadku działalności Eurojust i zgody państw UE na rozszerzenie jego uprawnień, co dzięki bezterminowemu charakterowi ułatwi Unii odgrywanie większej roli w ściganiu sprawców zbrodni w przyszłych konfliktach zbrojnych. Nie widać jednak na razie inicjatywy państw członkowskich, by formalnie rozszerzyć zakres współpracy w sprawach karnych o zbrodnie międzynarodowe. Ścisła współpraca prokuratur i organów ścigania mogłaby stać się pierwszym krokiem do większej unifikacji prowadzenia postępowań karnych w skali całej UE, jednak do radykalnych zmian w tej sferze konieczne byłyby zmiany traktatowe. Umiarkowane poparcie państw dla rozszerzania kompetencji śledczych UE w sferach innych niż ściganie zbrodni

³⁷ *Czym się zajmujemy?*, Eurojust, lipiec 2023, www.eurojust.europa.eu.

międzynarodowych – choćby dla działalności Prokuratury Europejskiej³⁸ – sugeruje, że perspektywa takich zmian jest obecnie odległa.

Potwierdzeniem rosnącej świadomości znaczenia wysokich standardów ścigania i karania zbrodni międzynarodowych wyznaczanych przez MTK oraz roli samego trybunału dla UE może być deklaracja prokuratora generalnego Ukrainy, Andrija Kostina, z 3 lipca 2023 r. Oświadczył on, że Ukraina jest gotowa do ratyfikacji Statutu Rzymskiego MTK i zamierza wkrótce to uczynić. Zapowiedział, że umowa będzie integralną częścią pakietu traktatów, które zamierza ratyfikować w drodze do akcesji do Unii³⁹, co było reakcją na apel Rady UE do Ukrainy o dokonanie takiego kroku⁴⁰. Przystąpienie do Statutu Rzymskiego MTK i wdrożenie zawartych w nim rozwiązań w krajowym systemie prawnym może więc w praktyce stać się jednym z wymogów członkostwa w UE⁴¹, podobnie jak przystąpienie do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Byłby to wyraźny krok naprzód w porównaniu z dotychczasowymi procesami akcesyjnymi, w których Unia deklarowała nacisk na efektywne prowadzenie śledztw w sprawie zbrodni międzynarodowych (np. w przypadku Chorwacji), ale była w tym umiarkowanie wiarygodna⁴².

³⁸ S. Kolarz, *Trudne początki unijnej prokuratury*, „Biuletyn PISM”, nr 103 (230), 24 maja 2021 r., www.pism.pl.

³⁹ *Ratification of Rome Statute to be part of Ukraine's accession to EU – Prosecutor General*, Yahoo, 3 lipca 2023 r., news.yahoo.com.

⁴⁰ *Council adopts conclusions on the fight against impunity in Russia's war of aggression against Ukraine*, European Council / Council of the European Union, 9 grudnia 2022 r., www.consilium.europa.eu.

⁴¹ Warto tu wskazać, że np. w grudniu 2022 r. Rada UE wezwała państwa Unii do pełnego wdrożenia definicji głównych zbrodni międzynarodowych i rodzajów odpowiedzialności przewidzianych w Statucie Rzymskim MTK oraz zapewnienia możliwości ścisłej współpracy sądowej z MTK; *ibidem*.

⁴² Dotyczy to zwłaszcza Chorwacji – po dołączeniu do Unii presja organizacji na realne rozliczenie zbrodni popełnionych przez jej obywateli wyraźnie zmalała, por. np. D. Hedl, *Croatia Whitewashes War Crimes After Joining EU*, *Balkan Insight*, 11 czerwca 2014 r., www.balkaninsight.com.

Nie jest do końca jasne, czy można uznać zaangażowanie UE za przejaw woli odgrywania większej roli w ściganie i karaniu najpoważniejszych zbrodni międzynarodowych. Z jednej strony można zaobserwować w ostatnich miesiącach i latach wzrost jej aktywności na forach związanych z szeroko rozumianym międzynarodowym prawem karnym. Jedną z tych sfer są wspomniane dyskusje o powołaniu specjalnego międzynarodowego trybunału ds. zbrodni agresji przeciwko Ukrainie, którego ideę popierają jednomyślnie Rada, Parlament i Komisja Europejska. Nie mniej ważne jest jednak np. zaangażowanie Unii jako obserwatora w toczącą się na forum ONZ debatę na temat międzynarodowej konwencji w sprawie zapobiegania i karania zbrodni przeciwko ludzkości. Unia jest w tym procesie stroną aktywną, dążącą do finalizacji procesu i zawarcia traktatu na bazie dotychczasowego projektu Komisji Prawa Międzynarodowego⁴³. Nie można jednak wykluczyć, że wzrost zainteresowania UE i jej członków rozwojem międzynarodowego prawa karnego i egzekwowaniem odpowiedzialności za zbrodnie popełniane podczas wojny na Ukrainie jest w większym stopniu efektem szczególnych okoliczności. Wiązałyby się on z bliskością geograficzną miejsca, w którym dochodzi obecnie do zbrodni, łącząc Unię i Ukrainę więziami politycznymi, gospodarczymi i kulturowymi, a także szerokim zaangażowaniem UE w rozwiązanie wojny jako konfliktu zbrojnego w jej najbliższym sąsiedztwie⁴⁴.

⁴³ *Speakers Argue over Codifying International Law Commission Draft Articles on Crimes against Humanity, as Sixth Committee Resumes Session*, United Nations, 10 kwietnia 2023 r., www.press.un.org.

⁴⁴ M. Caianiello, *op. cit.*, s. 236–237.

FILIP BRYJKA, AGNIESZKA LEGUCKA

Działania UE na rzecz walki z rosyjską dezinformacją na temat wojny na Ukrainie i budowanie odporności UE na wyzwania w sferze informacyjnej

Wprowadzenie

24 lutego 2022 r. pełnoskalowa inwazja zbrojna Rosji przeciwko Ukrainie zaskoczyła Unię Europejską, która przygotowywała się raczej na wojnę informacyjną i rosyjskie działania hybrydowe niż na wojnę konwencjonalną u swoich granic. Wysiłki podejmowane przez UE w celu zwalczania dezinformacji sięgają marca 2015 r., kiedy dostrzegła ona, że wraz z nielegalną aneksją Krymu rok wcześniej Rosja dopuszczała się wobec Ukrainy, a także wobec zachodnich państw, szeregu manipulacji informacyjnych i operacji wpływu. Rada Europejska (RE) zwróciła się wówczas do Wysokiej Przedstawiciel do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa o opracowanie planu działania obejmującego strategiczną komunikację w celu przeciwstawienia się prowadzonym przez Rosję kampaniom dezinformacyjnym. W efekcie w ramach Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ) powołano grupę zadaniową odpowiedzialną za monitorowanie, analizę i reagowanie na

rosyjską propagandę i dezinformację – East StratCom. W 2017 r. utworzono dwie kolejne grupy zadaniowe StratCom: jedną dla południowego sąsiedztwa, drugą dla Bałkanów Zachodnich. W kolejnym roku Komisja wraz z grupą ekspertów opracowała dokument „Zwalczanie dezinformacji w internecie: podejście europejskie”, w którym określiła zasady i cele walki z tym zagrożeniem. Chodziło głównie o zwiększanie publicznej świadomości na temat dezinformacji. W 2018 r. Komisja opublikowała unijny plan działania na rzecz zwalczania dezinformacji, w którym określono cztery priorytetowe obszary (filary) działań: 1) zwiększanie zdolności instytucji UE do wykrywania, analizowania i ujawniania dezinformacji; 2) wzmocnienie skoordynowanej i wspólnej reakcji na dezinformację; 3) mobilizowanie sektora prywatnego do zwalczania dezinformacji; 4) podnoszenie świadomości i zwiększanie odporności społecznej¹. Miało to prowadzić do polepszenia demokracji i zabezpieczenia europejskich procesów wyborczych.

Dość wcześnie dostrzeżone zagrożenie dezinformacją z Rosji nie wyposażało jednak Unii w wystarczające zasoby (zespół East StratCom składał się z trzech osób i nie miał wydzielonego budżetu), aby mu skutecznie przeciwdziałać. Chociaż Rosja wykorzystywała aparat dezinformacyjno-propagandowy do destabilizacji, ingerencji w procesy polityczne oraz atakowania demokratycznego systemu wartości, w wielu państwach UE nie było woli politycznej i świadomości, że te działania wspierają agresywną politykę Federacji Rosyjskiej (FR). Europejscy przywódcy zwlekali z ograniczeniem działalności kanałów rosyjskiej propagandy, obawiając się oskarżeń o stosowanie cenzury czy łamanie fundamentalnej zasady demokracji – wolności słowa. UE nie udawało się przeciwstawić rosyjskiej maszynarii wpływu wspieranej przez instytucje państwa. W ocenie Komisji Europejskiej FR wyróżniała się na tle innych państw stosujących dezinformację (takich jak Chiny, Iran i Korea Północna) systematycznością i długofalowością działań oraz znacznym

¹ *The Action Plan against Disinformation*, European Union External Action Service, 5 grudnia 2018 r., www.eeas.europa.eu.

zapleczem instrumentów jej szerzenia². Unia zidentyfikowała cele rosyjskich działań dezinformacyjnych, którymi były dążenie do osłabiania odporności społecznej państw zachodnich, a w konsekwencji wpływ na ich procesy polityczne. Rosji zależało na destabilizowaniu UE od wewnątrz w celu osłabienia jej. Brak wystarczającego przygotowania i odpowiedzi ze strony UE doprowadził do tego, że w okresie od listopada 2016 r. do kwietnia 2019 r. rosyjskie ingerencje w unijne procesy polityczne obejmowały 16 z 20 wszystkich takich przypadków na świecie (miały miejsce m.in. w Wielkiej Brytanii, Francji, Niemczech i Hiszpanii). Przyjęły one postać przede wszystkim kampanii dezinformacyjnych i cyberataków, m.in. włamań na strony internetowe i zmieniania ich treści, atakowania infrastruktury wyborczej czy wykradania i publikowania informacji (*hack and leak*) w celu manipulowania opinią publiczną³.

W trakcie działań zbrojnych na Ukrainie rosyjskim władzom również zależało na wpływaniu na debatę publiczną w państwach europejskich, m.in. poprzez szantażowanie Europejczyków użyciem broni jądrowej, wysokimi cenami energii i destabilizacją wynikającą z przedłużającego się konfliktu (m.in. perspektywą masowej migracji, handlu bronią, wzrostu przestępczości). Celem tych działań było skłonienie państw UE do osłabienia wsparcia dla Ukrainy i zasianie strachu wśród europejskich społeczeństw i elit politycznych, tak aby przekonały ukraińskie władze do ustępstw terytorialnych wobec Rosji. Dla przykładu w lutym 2022 r. ponad 65% komunikatów dezinformacyjnych skierowanych wobec Litwy dotyczyło jej wojska oraz potencjału obronnego⁴. Prokremlowskie

² *Russia's national security strategy and military doctrine and their implications for the EU*, Directorate-General for External Policies, European Parliament, styczeń 2017, www.europarl.europa.eu.

³ Zob. F. Hansen, S. O'Connor, M. Walker, L. Courties, *Hacking democracies Cataloguing cyber-enabled attacks on elections*, Australian Strategic Policy Institute, 15 maja 2019 r., www.aspi.org.au.

⁴ We wrzeniu litewski parlament (Seimas) wprowadził zakaz retransmisji oraz rozpowszechniania w internecie programów radiowych i telewizyjnych z Rosji i Białorusi, ale eksperci przyznają, że Litwini mogą nadal odbierać co najmniej 20 kanałów z tych

media chciały w ten sposób podważać poczucie bezpieczeństwa litewskiego społeczeństwa⁵. Towarzyszyły temu kampanie dezinformacyjne wymierzone w Zachód, oczerniające Ukrainę i budujące obraz Rosji jako państwa, które broni się przed „imperialnym ekspansjonizmem” USA i „zagrożeniem ze strony” NATO. Kolejnym celem było podważenie zasadności wprowadzania zachodnich sankcji, które rosyjskie władze chciałyby ograniczyć i znieść. W Niemczech np. trolle wykorzystywali nastroje społeczne związane z rosnącą inflacją i wzniecali dyskusje na temat sankcji, sugerując, że są one bardziej dotkliwe dla Zachodu niż dla Rosji⁶. W Rosji z kolei prokremlowskie media przekonywały, że sankcje sprzyjają rozwojowi jej gospodarki. Ostatnim celem rosyjskiej dezinformacji podczas konfliktu z Ukrainą jest podważanie obecnego porządku międzynarodowego i pokazywanie Rosji jako ofiary „zmowy” Zachodu, motywowanej rusofobią⁷.

Rosyjskie kampanie dezinformacyjne są podporządkowane potrzebie dyskredytacji Ukrainy i Ukraińców wobec trzech grup odbiorców: Zachodu, Globalnego Południa oraz rosyjskiego społeczeństwa. Władze Rosji i kremlowskie media z większą intensywnością zaczęły używać takich pojęć, jak „reżim kijowski”, „marionetki Waszyngtonu”, „faszyści”, „banderowcy”, a przede wszystkim „naziści” i „neonaziści”, a nawet „satanści”. Według badań EU East StratCom Task Force w rosyjskich prokremlowskich mediach między lutym a kwietniem 2022 r. nastąpił wzrost o 290% użycia słowa „naziści” i o ponad 500% – słowa „ludobójstwo”⁸.

dwóch państw (np. wykupując za 100 euro odpowiednią usługę); A. Kuczyńska-Zonik, *Moskiewska zaraza*, „Forum Dziennikarzy” 2023, nr 1 (148), s. 32.

⁵ A. Kuczyńska-Zonik, *op. cit.*, s. 32–33.

⁶ *The Kremlin's Trolls Never Sleep*, Political Capital, 28 października 2022 r., www.politicalcapital.hu.

⁷ A. Curanović, *The sense of Mission in Russian Foreign Policy. Designed for Greatness!*, Routledge, London & New York, s. 155–156.

⁸ F. Bryjka, A. Legucka, *Rozmowa z Martyną Bildziukiewicz – szefową unijnego zespołu ds. walki z rosyjską dezinformacją* (EU East StratCom Task Force), „Sprawy Międzynarodowe” 2022, nr 2, s. 9–18. DOI:10.35757/SM.2022.75.2.02.

Miało to z jednej strony zdehumanizować Ukraińców w oczach Rosjan, z drugiej – przekonać międzynarodową opinię publiczną, że Ukraina nie jest samodzielnym podmiotem, a jedynie instrumentem amerykańskich interesów w Europie, wykorzystywanym przeciwko Rosji w międzynarodowej rywalizacji (do budowania na jej terytorium „anty-Rosji”)⁹. Rosyjska propaganda i władze FR insynuowały ponadto, że Amerykanie instalują na Ukrainie laboratoria biotechnologiczne i odpowiadają za rozsiewanie wirusów, co może zagrozić bezpieczeństwu międzynarodowemu. Treści takie Rosja przedstawiała na forum Rady Bezpieczeństwa ONZ m.in. w marcu oraz październiku 2022 r.¹⁰

Przeciwdziałanie dezinformacji przez UE w obliczu wojny

Wraz z rosyjską inwazją na Ukrainę w lutym 2022 r. rosyjskie media zostały ostatecznie uznane za narzędzia działań wojennych na froncie informacyjnym. W marcu Rada UE nałożyła sankcje na rosyjską stację państwową RT/Russia Today i agencję Sputnik (w tym ich różne wersje językowe)¹¹. Od lat są one jednymi z głównych narzędzi rosyjskiego ekosystemu dezinformacji i propagandy skierowanej przeciwko Ukrainie i państwom Zachodu¹². Media te znajdują się pod stałą bezpośrednią lub pośrednią kontrolą rosyjskich władz, są wykorzystywane do wspierania nieuzasadnionej zbrojnej agresji przeciwko Ukrainie i do destabilizacji

⁹ *Russia's Strategic and Tactical Narratives in Its War against Ukraine*, YouTube: Centre for Democratic Integrity, 28 grudnia 2022 r., www.youtube.com.

¹⁰ Twitter: JayinKyiv, 28 października 2022 r., <https://twitter.com>.

¹¹ Dawne Russia Today i jednostki zależne, w tym Russia Today English, Russia Today UK, Russia Today Germany, RT Balkans, Russia Today France, Russia Today Spanish, RT Arabic, a także Sputnik i jednostki zależne, w tym Sputnik Arabic. W czerwcu 2023 r. w ramach II. pakietu sankcji dodatkowo ograniczono działalność Oriental Review, Tsargrad, New Eastern Outlook i Katehon.

¹² Na temat roli RT i Sputnika w rosyjskim ekosystemie dezinformacyjno-propagandowym zob. szerzej: *GEC Special Report: Kremlin-Funded Media: RT and Sputnik's Role in Russia's Disinformation and Propaganda Ecosystem*, U.S. Department of State Global Engagement Center, styczeń 2022, www.state.gov.

państw sąsiednich. Stanowią także poważne i bezpośrednie zagrożenie dla porządku i bezpieczeństwa publicznego Unii Europejskiej¹³. Po 24 lutego na unijną listę sankcyjną trafili także czołowi rosyjscy propagandziści, m.in. prezenter telewizyjny Władimir Sołowiow czy redaktor naczelna anglojęzycznej wersji RT Margarita Simonjan. Łącznie wpisano na nią ponad 50 propagandystów Kremla i innych podmiotów uczestniczących w rosyjskich działaniach dezinformacyjnych¹⁴, m.in. telewizję Rossija RTR/RTR Płanieta, Rossija 24/Russia 24, Rossija 1, TV Centre International, NTW/NTV Mir, REN TW, Pierwyj Kanał oraz organizację medialną RIA FAN, a w kolejnych pakietach sankcyjnych dodawano kolejne. Ograniczenia wprowadzone przez UE uniemożliwiają im nadawanie materiałów drogą kablową i satelitarną, a także transmisję (za pośrednictwem telewizji internetowej, platform, portali i aplikacji) treści, które podważają porządek demokratyczny w państwach europejskich i mają na celu polaryzację społeczeństw UE. Decyzja Rady miała jednak charakter tymczasowy. Sankcje zostały wprowadzone „do czasu aż ustanie agresja wobec Ukrainy, a Federacja Rosyjska i związane z nią media przestaną prowadzić działania dezinformacyjne i manipulacyjne wobec UE i jej państw członkowskich”¹⁵.

UE poszerzyła jednocześnie katalog wyzwań związanych z ingerencją innych aktorów w procesy polityczne, nie ograniczając go tylko do dezinformacji¹⁶, co było szczególnie aktualne w obliczu prowadzo-

¹³ *Council Regulation (EU) 2022/350 of 1 March 2022 amending Regulation (EU) No 833/2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine*, European Union, 1 marca 2022 r., www.eur-lex.europa.eu.

¹⁴ *Council Regulation (EU) No 269/2014 of 17 March 2014 concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine*, European Union, 17 marca 2014 r., www.eur-lex.europa.eu.

¹⁵ *EU imposes sanctions on state-owned outlets RT/Russia Today and Sputnik's broadcasting in the EU*, Council of the EU Press release, 2 marca 2022 r., www.consilium.europa.eu.

¹⁶ Do tej pory Komisja Europejska rozumiała dezinformację jako „nieprawdziwe, niedokładne lub wprowadzające w błąd informacje, które są opracowane, przedstawiane i rozpowszechniane w celu osiągnięcia zysku lub z zamiarem wyrządzenia szkody

nej przez Rosję agresji na Ukrainę. Takie podejście znalazło oddźwięk w marcu 2022 r., w przyjętym przez UE Kompasie Strategicznym, który rozszerzył rozumienie tego zagrożenia, nazwanego Foreign Information Manipulation and Interference (FIMI). Opisuje je jako „przeważnie nielegalny wzorzec zachowań zagrażających lub mających potencjalnie negatywny wpływ na wartości, procedury i procesy polityczne. Aktywność FIMI ma charakter manipulacyjny, prowadzona jest w sposób celowy i skoordynowany przez podmioty państwowe lub niepaństwowe, w tym ich pełnomocników na własnym terytorium i poza nim”¹⁷. Z raportu Wydziału Komunikacji Strategicznej Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ) z lutego 2023 r. wynikało, że Rosja pozostawała głównym aktorem stosującym przeciwko UE manipulacje informacyjne i ingerencje FIMI¹⁸. Oznaczało to, że rosyjski aparat propagandowy i dezinformacyjny dostosował się do nowych uwarunkowań i zmienił taktykę oddziaływania hybrydowego oraz operacji wpływu prowadzonych przeciwko Ukrainie czy państwom UE. Od października do grudnia 2022 r. Rosja była odpowiedzialna za 88% incydentów informacyjnych, Chiny za 17%, z kolei w 5% przypadków wykazano rosyjsko-chińską współpracę¹⁹. Z raportu wynika m.in., że w 60% manipulacje informacyjne wspierały rosyjską agresję zbrojną na Ukrainę, a 33% ataków FIMI było bezpośrednio skierowanych przeciwko ukraińskim władzom²⁰.

publicznej”; *Walka z dezinformacją w internecie*, Komisja Europejska, 12 marca 2018 r., <https://ec.europa.eu>.

¹⁷ *1st EEAS Report on Foreign Information Manipulation and Interference Threats Towards a framework for networked defence*, Strategic Communications, Task Forces and Information Analysis (STRAT.2), European External Action Service, luty 2023, s. 4, www.euvsdisinfo.eu.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ O współpracy Rosji i Chin w tym obszarze zob. A. Legucka, J. Szczudlik, *Dezinformacja i propaganda Rosji oraz Chin w kontekście wojny na Ukrainie*, „PISM Strategic File”, nr 2 (123), styczeń 2023, www.pism.pl.

²⁰ *1st EEAS Report on Foreign Information Manipulation and Interference Threats Towards a framework for networked defence*, op. cit.

Pełnoskalowa interwencja na Ukrainie wpłynęła na intensyfikację działalności instytucji UE w zakresie przeciwdziałania dezinformacji. East StratCom wzmocniono pod względem finansowym i osobowym – obecnie dysponuje 13 pełnoetatowymi pracownikami, którzy mogą zlecać zadania badawcze i analizować, w jaki sposób Rosja dostosowuje techniki i metody dezinformacji do zmieniającej się sytuacji. East StratCom monitoruje przekazy informacyjne publikowane w ponad 20 językach. Do końca czerwca 2023 r. zespół zidentyfikował ponad 15,5 tys. przypadków rosyjskiej dezinformacji, które zostały skatalogowane w bazie EUvsDisinfo, flagowym projekcie grupy w większości dotyczącym rosyjskiej dezinformacji wobec Ukrainy²¹.

Unijne podejście do przeciwdziałania zagranicznym manipulacjom informacyjnym i ingerencjom opiera się na czterech filarach: 1) rozpoznawaniu, monitorowaniu i analizowaniu dezinformacji, a także bezpośrednim reagowaniu na incydenty (FIMI); 2) budowaniu odporności w UE, a także w państwach Partnerstwa Wschodniego i Azji Środkowej, poprzez szkolenie i współpracę z niezależnymi dziennikarzami i organizacjami *factcheckingowymi*; 3) wymianie informacji w ramach współpracy międzynarodowej, m.in. poprzez system wczesnego ostrzegania przed dezinformacją (Rapid Alert System, RAS)²², współpracę z *like-minded partners* (m.in. Stanami Zjednoczonymi, Wielką Brytanią, Kanadą, Japonią) i systemową kooperację z NATO; 4) zakłócaniu

²¹ Wszystkie informacje można znaleźć na stronie www.euvdisinfo.eu.

²² System Wczesnego Ostrzegania przed Dezinformacją (Rapid Alert System on Disinformation) został utworzony w marcu 2019 r. w celu zwiększenia świadomości sytuacyjnej na temat wrogich manipulacji informacyjnych. Wymiana informacji w ramach tego systemu odbywa się za pośrednictwem punktów kontaktowych utworzonych w poszczególnych państwach Unii – w przypadku Polski jest nim specjalny referat ds. komunikacji strategicznej w MSZ zajmujący się przede wszystkim dezinformacją w odniesieniu do priorytetów polityki zagranicznej RP, zob. F. Bryjka, *Rozwój unijnych zdolności do zwalczania zagrożeń hybrydowych*, „PISM Strategic File”, nr 9 (117), sierpień 2022, s. 4, www.pism.pl.

dezinformacji (*desruption*) poprzez nakładanie sankcji i utrudnianie dezinformatorom działania²³.

Chociaż ESDZ ocenia, że rosyjska dezinformacja z powodu jej systemowego charakteru stanowi największe zagrożenie dla państw UE, dostrzega też, że Rosja w perspektywie długofalowej strategii destabilizacji i dezintegracji obszaru euroatlantyckiego współpracuje z innymi aktorami, np. Chinami, Białorusią, Iranem, a także z aktorami pozapaństwowymi. Dlatego w ramach ESDZ podobne do East StratCom zadania realizują analogiczne zespoły (sześciu pełnoetatowych pracowników każdy), które są odpowiedzialne za region Bałkanów Zachodnich (Western Balkans Task Force) oraz Bliski Wschód i Afrykę Północną (South Stratcom Task Force). Koncentrują się one na przeciwdziałaniu radykalizacji, zwalczaniu propagandy organizacji terrorystycznych, a także dezinformacji ze strony Rosji, Chin, Iranu czy Turcji. Oprócz tego w strukturach UE działają zespół ds. zagrożeń horyzontalnych zajmujący się chińską dezinformacją (czterech pracowników), zespół wspierający misje i operacje UE, zespół analizy danych ilościowych na temat technik, taktyk i procedur (TTPs) stosowanych przez dezinformatorów (trzech analityków) oraz dwa zespoły działań politycznych zajmujące się budową odporności. Wkrótce zostanie utworzony (w wyniku zabiegów Francji) zespół odpowiedzialny za Afrykę, która jest obecnie postrzegana jako główny obszar rosyjskich operacji dezinformacyjnych²⁴.

Wszystkie te zespoły wchodzi w skład liczącego ok. 40 osób Wydziału Komunikacji Strategicznej, Grup Zadaniowych i Analiz Informacyjnych ESDZ, który wspiera instytucje UE w zakresie planowania polityk, strategii i narzędzi komunikacji strategicznej. Zapewnia także wsparcie (np. analizy i instrukcje zwalczania dezinformacji) placówkom dyplomatycznym UE, misjom i operacjom wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony

²³ F. Bryjka, A. Legucka, *op. cit.*

²⁴ Na temat podatności Afryki na rosyjską propagandę i dezinformację zob. J. Czerep, S. Nowacka, *Fertile Ground: How Africa and the Arab World Found Common Language with Russia on Ukraine*, PISM Report, styczeń 2023, www.pism.pl.

(WPBiO). Wydział rozwija także współpracę z państwami partnerskimi, G7, organizacjami pozarządowymi, społeczeństwem obywatelskim i sektorem prywatnym (np. w zakresie pozyskiwania danych przy wykorzystaniu nowoczesnych oprogramowań i technologii). Celem tych działań jest budowa świadomości społeczeństw i wzmacnianie odporności państw na dezinformację w sąsiedztwie UE²⁵.

9 marca 2022 r. Parlament Europejski (PE) przyjął rezolucję, w której podkreślił, że „Rosja zaangażowała się w dezinformację o niespotykanej napastliwości i skali zarówno w tradycyjnych mediach, jak i na platformach mediów społecznościowych, aby w przededniu agresywnej wojny przeciwko Ukrainie i w trakcie agresji, którą Rosja rozpoczęła 24 lutego 2022 r., wprowadzać w błąd własnych obywateli w kraju i społeczność międzynarodową, co dowodzi, że nawet informacja może być bronią”²⁶. W dokumencie Parlament podkreślił znaczenie platform internetowych, które chce zobowiązać do regulowania nieprzejrzystego rynku reklam, mając na uwadze, że przedsiębiorstwa zajmujące się technologiami reklamowymi zmuszają marki do ponoszenia konsekwencji swoich zaniedbań w zakresie monitorowania umieszczania reklam potencjalnie rozpowszechniających dezinformację. Jeszcze 27 lutego 2022 r. premierzy Estonii, Łotwy, Litwy i Polski zwrócili się do zarządców mediów społecznościowych należących do gigantów technologicznych (Twitter, Alphabet, YouTube i Meta), wzywając, aby m.in. zawiesili działalność kont, które włączają się w zbrodnie wojenne oraz zbrodnie przeciwko ludzkości i gloryfikują je, wzmocnili moderowanie treści w języku rosyjskim i ukraińskim, w pełni i natychmiast zdemonetyzowali wszystkie konta prowadzone przez rządy Rosji i Białorusi i rozpowszechniające

²⁵ 2021 StratCom activity report – Strategic Communication Task Forces and Information Analysis Division, European Union External Action Service, 24 marca 2022 r., www.eeas.europa.eu.

²⁶ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 9 marca 2022 r. w sprawie obcych ingerencji we wszystkie procesy demokratyczne w Unii Europejskiej, w tym dezinformacji, European Parliament, 9 marca 2022 r., www.europarl.europa.eu.

dezinformację, a także aby pomagali użytkownikom znaleźć wiarygodne informacje na temat wojny na Ukrainie. Parlament wezwał też do ochrony infrastruktury krytycznej, która może być zaatakowana przez zewnętrznych aktorów²⁷.

Wnioski i rekomendacje

W obliczu inwazji Rosji na Ukrainę UE wykazała się skutecznością w walce z rosyjską dezinformacją. Rosyjski przekaz propagandowy i kampanie dezinformacyjne kierowane do zachodnich i ukraińskich odbiorców w większości przypadków nie znalazły zwolenników. Pokazały to badania opinii przeprowadzone przez ECFR: w czerwcu 2022 r. zwolenników „pokoju”, czyli najszybszego zakończenia konfliktu nawet kosztem strat terytorialnych Ukrainy, było więcej niż zwolenników „sprawiedliwości”, czyli klęski Rosji (35% do 29%), natomiast w styczniu 2023 r. proporcje się zmieniły na korzyść zwolenników ukarania i porażki Federacji Rosyjskiej (29% do 38%)²⁸. Pokazało to, że postrzeganie wojny przez Europejczyków zbliżyło się do perspektywy ukraińskiej, co nie znaczy, że mieszkańcy UE nie są narażeni na rosyjską dezinformację w dłuższej perspektywie.

Dla skutecznej walki ze zmanipulowanymi informacjami i zewnętrznymi ingerencjami Unia Europejska powinna budować i zwiększać odporność społeczną obywateli. Ma to polegać na pogłębianiu wiedzy na temat zagrożeń wynikających z wojny informacyjnej prowadzonej systematycznie przez Rosję (ale nie tylko), umiejętności korzystania z mediów i informacji, czego podstawą jest pluralizm i niezależne dziennikarstwo oraz edukacja społeczna. Chociaż UE wzywa państwa członkowskie do zwiększenia środków przeznaczanych na pracę organów i organizacji w całej Europie i na całym świecie (takich jak ośrodki

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ I. Krastew, M. Leonard, *Fragile unity: Why Europeans are coming together on Ukraine (and what might drive them apart)*, „Policy Brief”, ECFR, 16 marca 2023 r. www.ecfr.eu.

analityczne i weryfikatorzy informacji), nie zawsze problem jest postrzegany jako ważny we wszystkich państwach UE w takim samym stopniu. We wspomnianym badaniu ECFR największymi zwolennikami kłęski Rosji były Polska, Dania i państwa bałtyckie, zaś za „pokojem” (nawet kosztem strat terytorialnych Ukrainy) opowiadali się Włosi, Niemcy i Rumuni²⁹. Ośrodki analityczne, których zadaniem jest monitorowanie sytuacji i podnoszenie świadomości na temat powagi zagrożeń, w tym dezinformacji, są tylko pierwszym etapem, ponieważ kluczową kwestią jest wzrost świadomości społeczeństw i edukacja w zakresie krytycznego podejścia do informacji uzyskiwanej z mediów tradycyjnych, a przede wszystkim z mediów społecznościowych i internetu. Instytucje UE i państwa członkowskie potrzebują rzetelnych i wzajemnie powiązanych systemów wykrywania, analizowania, śledzenia i mapowania przypadków prób ingerencji zagranicznych podmiotów państwowych i niepaństwowych w procesy demokratyczne³⁰. Aby poprawić cyberbezpieczeństwo, Unia chce zwiększyć finansowanie swoich zdolności do wykrywania i ujawniania obcych ingerencji oraz do przeciwdziałania im, takich jak AI, bezpieczna komunikacja oraz infrastruktura danych i chmury. W związku z cyberatakami zagrażającymi Unii oraz rosyjską ingerencją na Ukrainę po 24 lutego 2024 r. UE powinna ponadto uszczelnić systemy sankcji.

²⁹ *Ibidem.*

³⁰ *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 9 marca 2022 r., op. cit.*

Biogramy Autorów

Filip Bryjka, analityk w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych, adiunkt w Instytucie Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk. Jego zainteresowania badawcze koncentrują się na zagrożeniach hybrydowych oraz reagowaniu kryzysowym w NATO i UE. Doktor nauk społecznych (Akademia Sztuki Wojennej, 2019), indywidualny nr ORCID: 0000-0002-8613-1030.

Piotr Dzierżanowski, analityk ds. międzynarodowych stosunków gospodarczych w programie Sprawy globalne w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych. Jego zainteresowania obejmują międzynarodową ekonomię polityczną, stosunki państw rozwiniętych z państwami rozwijającymi się oraz funkcjonowanie międzynarodowych instytucji finansowych. Magister prawa (Uniwersytet Warszawski, 2017) oraz nauk o rozwoju (London School of Economics, 2018).

Aleksandra Koziół, starsza analityczka w programie Unia Europejska w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych. Jej zainteresowania badawcze dotyczą polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE, a także polityki wewnętrznej i zagranicznej Federacji Rosyjskiej. Doktor nauk

o polityce i administracji (Uniwersytet Jagielloński, 2022), indywidualny nr ORCID: 0000-0003-1007-1737.

Elżbieta Kaca, analityczka w programie Unia Europejska w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych. Zajmuje się polityką Unii Europejskiej wobec regionu Europy Wschodniej oraz wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa UE, w tym m.in. unijną dyplomacją, sankcjami i pomocą finansową. Absolwentka nauk politycznych na uniwersytetach w Warszawie i Bordeaux, ukończyła także studia podyplomowe w Kolegium Europejskim w Natolinie.

Patryk Kugiel, starszy analityk w programie Azja i Pacyfik w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych. Jego zainteresowania badawcze koncentrują się na międzynarodowej współpracy rozwojowej, polityce współpracy rozwojowej UE i Polski, sytuacji w Azji Południowej, relacjach UE z Indiami, Pakistanem i Afganistanem. Magister stosunków międzynarodowych i religioznawstwa (Uniwersytet Jagielloński) oraz absolwent Studiów nad Azją Południową na Jawaharlal Nehru University w Nowym Delhi.

Agnieszka Legucka, analityczka ds. Rosji w programie Europa Wschodnia w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych. Jej zainteresowania badawcze obejmują politykę zagraniczną i bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej, dezinformację oraz konflikty zbrojne. Profesor Akademii Finansów i Biznesu Vistula. Doktor habilitowana nauk o bezpieczeństwie (Akademia Obrony Narodowej, 2014), indywidualny nr ORCID: 0000-0002-9438-2606.

Zuzanna Nowak, dyrektor ds. analiz w The Opportunity Institute for Foreign Affairs. Wcześniej analityczka ds. energii i klimatu w programie Sprawy Globalne w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych. Jej zainteresowania badawcze dotyczą w szczególności kwestii bezpieczeństwa energetycznego, a także klimatycznej dyplomacji wielostronnej. Absolwentka Instytutu Nauk Politycznych (Sciences Po) w Paryżu i Kolegium Europejskiego w Brugii.

Melchior Szczepanik, dyrektor biura Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych w Brukseli. Jego zainteresowania badawcze obejmują

system instytucjonalny UE, wspólną politykę rolną oraz budżet i reguły fiskalne. W 2010 r. uzyskał tytuł doktora nauk politycznych na Loughborough University w Wielkiej Brytanii.

Daniel Szeligowski, koordynator programu Europa Wschodnia w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych. Jego zainteresowania badawcze obejmują sytuację polityczno-gospodarczą Ukrainy, jej politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, perspektywy powojennej odbudowy oraz kwestie integracji Ukrainy z UE i NATO. Jest autorem studiów poświęconych wdrażaniu umowy stowarzyszeniowej UE–Ukraina, przygotowanych na zlecenie Biura Analiz Parlamentu Europejskiego (2020, 2022). Doktor nauk o polityce i administracji (Szkoła Główna Handlowa, 2021).

Jolanta Szymańska, koordynatorka programu Unia Europejska w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych. Jej zainteresowania badawcze obejmują politykę migracyjną i sprawy wewnętrzne UE oraz system instytucjonalny UE. Doktor nauk politycznych (Uniwersytet Warszawski, 2012), indywidualny nr ORCID: 0000-0002-4107-812.

Tomasz Zając, analityk w programie Unia Europejska w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych. Jego zainteresowania badawcze dotyczą przede wszystkim funkcjonowania instytucji europejskich (ze szczególnym uwzględnieniem instytucji kontrolnych) oraz procesu wyborczego do Parlamentu Europejskiego. Absolwent Instytutu Nauk Politycznych na Uniwersytecie Warszawskim oraz Kolegium Europejskiego w Natolinie, indywidualny nr ORCID: 0000-0002-0317-5899.

Szymon Zaręba, koordynator programu Sprawy globalne w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych, adiunkt w Instytucie Nauk Prawnych PAN. Jego zainteresowania analityczne obejmują różnorodne zagadnienia regulacyjne z zakresu prawa międzynarodowego i unijnego. Doktor nauk prawnych (Instytut Nauk Prawnych PAN, 2018), indywidualny nr ORCID: 0000-0003-3226-4441.

„Proponowana książka stanowi wartościowe kompendium wiedzy na temat ważnej i niezwykle aktualnej kwestii, jaką jest stanowisko Unii Europejskiej wobec wojny na Ukrainie. Stanowisko to jest z oczywistych względów złożone i wielowymiarowe, gdyż dotyczy różnorodnych aspektów i obszarów polityki unijnej. W związku z tym jego zrozumienie i ocena wymagają nie tylko dużej wiedzy o samej Unii, jej złożoności polityczno-instytucjonalnej i sposobach podejmowania decyzji, ale przede wszystkim doskonałej orientacji w różnych obszarach unijnych polityk publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem relacji UE z Ukrainą i Rosją. [...] Dużą wartością książki jest jej przystępny i zrozumiały język, który sprawia, że jej potencjalnym odbiorcą może być również czytelnik niezaznajomiony z tematyką unijną. Tym samym pozycja ta powinna dotyczyć do edukacyjnego instrumentarium służącego zwalczaniu dezinformacji na temat polityki UE wobec Ukrainy”.

Dr hab. prof. UW **Karolina Borońska-Hryniewiecka**
Instytut Politologii i Katedra Jeana Monneta Uniwersytetu Wrocławskiego

„W literaturze przedmiotu z zakresu studiów europejskich nie brakuje prac dotyczących tego, jak Unia Europejska kształtuje swoje otoczenie zewnętrzne. Bardzo potrzebna jest natomiast pogłębiona refleksja o tym, jak otoczenie Unii Europejskiej kształtuje jej funkcjonowanie, działania oraz efektywność tych ostatnich na arenie międzynarodowej. Podjęcie próby uchwycenia wielowymiarowych i długoterminowych konsekwencji rosyjskiej agresji dla ewolucji procesu integracji europejskiej, zwłaszcza w kontekście trwającej debaty o reformie i przyszłości UE, z całą pewnością zasługuje na uznanie”.

Dr hab. Agnieszka K. Cianciara, prof. ISP PAN
Instytut Studiów Politycznych PAN

ISBN: 978-83-67487-43-6



9 788367 487436



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS