



KATARZYNA JEROMINEK

Uniwersytet Warszawski

ORCID: 0009-0009-9513-4549

katarzyna.jerominekuw@gmail.com

Ewolucja polityki zagranicznej Unii Europejskiej wobec wyzwań bezpieczeństwa we wschodnim sąsiedztwie w latach 2009–2025

**The Evolution of the European Union's Foreign
Policy in Response to Security Challenges
in the Eastern Neighbourhood (2009–2025)**

Słowa kluczowe:

Unia Europejska, Wspólna
Polityka Zagraniczna
i Bezpieczeństwa, WPZiB,
Wspólna Polityka
Bezpieczeństwa i Obrony,
WPBiO, wschodnie
sąsiedztwo, Rosja, Białoruś,
Ukraina

Keywords:

European Union,
Common Foreign and
Security Policy, CFSP,
Common Security and
Defence Policy, CSDP,
eastern neighbourhood,
Russia, Belarus,
Ukraine



Ewolucja polityki zagranicznej Unii Europejskiej wobec wyzwań bezpieczeństwa we wschodnim sąsiedztwie w latach 2009–2025

W warunkach rosnącej niestabilności środowiska bezpieczeństwa we wschodnim sąsiedztwie Unii Europejskiej (UE) ujawniają się napięcia między jej normatywną tożsamością a zdolnością do skutecznego działania. Wydarzenia, które nastąpiły po wyborach prezydenckich na Białorusi w 2020 r. – m.in. przymusowe lądowanie cywilnego samolotu w Mińsku oraz kryzys migracyjny na granicach UE w 2021 r., a następnie pełnoskalowa inwazja Rosji na Ukrainę w 2022 – przyczyniły się do istotnej rewizji polityki zagranicznej Wspólnoty.

Celem artykułu jest dokonanie porównawczej analizy polityki zagranicznej UE wobec Rosji i Białorusi po wejściu w życie traktatu z Lizbony (tj. w latach 2009–2025) oraz oceny implikacji tej ewolucji dla tożsamości Unii jako aktora międzynarodowego. Analiza opiera się na badaniu treści i dyskursu politycznego, metodzie śledzenia procesu oraz metodzie komparatystycznej i obejmuje dwa okresy badawcze: lata 2009–2020 oraz 2020–2025, przedzielone cezurą wyborów prezydenckich na Białorusi w 2020 r. Wyniki badania wskazują, że transformacja polityki zagranicznej UE wobec Rosji i Białorusi po 2020 r. – od podejścia transakcyjnego, ukierunkowanego na utrzymanie *status quo* w zakresie krótkoterminowych korzyści gospodarczych i politycznych, do bardziej spójnego i strategicznie ukierunkowanego modelu – była w istotnym stopniu determinowana eskalacją zagrożeń dla bezpieczeństwa UE. Transformacja ta stanowi czynnik sprzyjający rekonfigurowaniu tożsamości Unii w kierunku roli aktora o rosnącym potencjale geopolitycznym.

The Evolution of the European Union's Foreign Policy in Response to Security Challenges in the Eastern Neighbourhood (2009–2025)

In the context of increasing instability in the security environment of the European Union's (EU) eastern neighbourhood, tensions have emerged between its normative identity and its capacity for effective action. Developments following the 2020 presidential elections in Belarus – including the forced landing of a civilian aircraft in Minsk and the migration crisis at the EU's borders in 2021, as well as Russia's full-scale invasion of Ukraine in 2022 – have contributed to a significant revision of the EU's foreign policy.

The aim of this article is to provide a comparative analysis of the EU's foreign policy towards Russia and Belarus following the entry into force of the Treaty of Lisbon (2009–2025), as well as to assess the implications of this evolution for the EU's identity as an international actor. The analysis is based on content and political discourse analysis, process tracing, and a comparative method, and covers two research periods: 2009–2020 and 2020–2025, demarcated by the 2020 presidential elections in Belarus. The findings indicate that the transformation of the EU's foreign policy towards Russia and Belarus after 2020 – from a transactional approach aimed at maintaining the *status quo* in terms of short-term economic and political gains to a more coherent and strategically oriented model – was driven by the escalation of security threats to the EU. This transformation contributes to the reconfiguration of the EU's identity as an actor with growing geopolitical potential.

Wprowadzenie*

Unia Europejska (UE) w literaturze przedmiotu najczęściej konceptualizowana jest jako aktor typu *normative power* (potęga normatywna), *soft power* (miękką siłą) lub *civilian power* (potęga cywilna), którego aktywność zewnętrzna opiera się przede wszystkim na atrakcyjności modelu rozwojowego, promowanych wartości i norm, a nie na przymusie militarnym czy ekonomicznym¹. Skuteczność tego podejścia była jednak stopniowo podważana w warunkach narastającej niestabilności systemu międzynarodowego, co znalazło odzwierciedlenie w *Globalnej strategii UE w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa* z 2016 r., wprowadzającej koncepcję pragmatyzmu opartego na zasadach². Ograniczenia tego podejścia widoczne były w relacjach z Rosją i Białorusią, gdzie izolacja informacyjna oraz silna kontrola instytucjonalna istotnie ograniczały skuteczność normatywnego oddziaływania UE. W rezultacie polityka Wspólnoty wobec tych państw odbiegała od modelu normatywnego i charakteryzowała się brakiem długofalowej spójnej strategii oraz równoległym stosowaniem zarówno instrumentów presji, jak i współpracy gospodarczej.

Po 2020 r. doszło do istotnej zmiany kontekstu bezpieczeństwa we wschodnim sąsiedztwie Unii, zapoczątkowanej kryzysem politycznym po wyborach prezydenckich na Białorusi. Wymuszone lądowanie samolotu linii Ryanair w Mińsku, kryzys migracyjny na granicach UE wywołany w 2021 r. przez białoruskie władze przy wsparciu Rosji, a następnie pełnoskalowa inwazja tej ostatniej na Ukrainę w 2022 r. doprowadziły do redefinicji

* Artykuł odzwierciedla stan sytuacji geopolitycznej z 15 IV 2026 r.

- 1 I. Manners, *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?*, „Journal of Common Market Studies” 2002, vol. 40, issue 2, s. 235–258; J. S. Nye, *Soft Power*, „Foreign Policy” 1990, No. 80, s. 153–171; tenże, *Soft Power. The Means to Success in World Politics*, Public Affairs, New York 2004; B. Piskorska, *Soft power w polityce UE wobec państw Partnerstwa Wschodniego*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2017; F. Duchêne, *Europe's Role in World Peace*, [w:] *Europe Tomorrow. Sixteen Europeans Look Ahead*, ed. R. Mayne, Fontana, London 1972.
- 2 *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the EU's Foreign and Security Policy*, *EU Global Strategy*, European External Action Service, Brussels 2016; J. Czaputowicz, *Global Strategy for the EU – the End of the EU as a Normative Power?*, „Przegląd Europejski” 2016, nr 4 (42), s. 24–36; A. E. Juncos, *Resilience as the New EU Foreign Policy Paradigm: A Pragmatist Turn?*, „European Security” 2017, vol. 26, issue 1, s. 1–18.

postrzegania obu państw – z kategorii trudnego sąsiedztwa do grupy aktorów stanowiących bezpośrednie zagrożenie dla Unii. Kryzysy te uwiaryściły również rozbieżności między dotychczasowym podejściem opartym na selektywnym, transakcyjnym zaangażowaniu a rosnącą potrzebą zapewnienia zdolności do szybkiego i skutecznego reagowania na zagrożenia dla bezpieczeństwa UE.

W konsekwencji Rosję i Białoruś zaczęto postrzegać jako elementy wspólnego środowiska bezpieczeństwa, a polityka UE wobec tych państw stała się bardziej spójna. Znajduje to odzwierciedlenie w koordynacji reżimów sankcyjnych wobec obu podmiotów, zawieszeniu formalnych kontaktów politycznych oraz wsparciu udzielanym społeczeństwu obywatelskiemu i środowiskom opozycyjnym na emigracji. Jednocześnie polityka Unii wobec Rosji i Białorusi wpisuje się w szerszy kontekst wschodniego wymiaru jej działań zewnętrznych. Szczególnego znaczenia nabiera tu wsparcie polityczne, finansowe i militarne udzielane Ukrainie³, a także podejmowane przez UE kroki na rzecz wzmacniania potencjału obronnego państw członkowskich i zwiększania autonomii strategicznej Wspólnoty. Transformacji uległ także komunikacyjny wymiar polityki zagranicznej UE, w ramach którego zapowiedzi wprowadzenia bądź zniesienia sankcji oraz deklaracje wsparcia o charakterze wojskowym zaczęły pełnić funkcję autonomicznych instrumentów oddziaływania strategicznego.

Celem niniejszego artykułu jest dokonanie porównawczej analizy polityki UE wobec Rosji i Białorusi po wejściu w życie traktatu z Lizbony (tj. w latach 2009–2025), a także sposobu konceptualizowania przez Unię obu tych państw (jako odrębnych aktorów bądź elementów jednego środowiska bezpieczeństwa) oraz znaczenia zmian w przedmiotowym zakresie dla tożsamości Unii jako aktora międzynarodowego. Główne pytania badawcze brzmią następująco: Jaka logika polityki zagranicznej UE dominowała wobec Rosji i Białorusi w latach 2009–2025 – transakcyjna czy strategiczna? Jakie czynniki determinowały jej ewolucję? W jakiej mie-

3 Wsparcie militarne dla Ukrainy pozostaje domeną państw członkowskich i realizowane jest głównie na poziomie dwustronnym, w zróżnicowanej skali i efektywności ich zaangażowania. Rola UE jako organizacji międzynarodowej pozostaje w tym zakresie ograniczona i przy wiodącej roli Komisji Europejskiej sprowadza się przede wszystkim do zapewniania wsparcia finansowego oraz funkcji koordynacyjnych.

rze proces ten prowadzi do rekonfigurowania tożsamości UE jako aktora międzynarodowego?

Przyjęto hipotezę, że transformacja polityki zagranicznej UE wobec Rosji i Białorusi po 2020 r. – od podejścia transakcyjnego, ukierunkowanego na utrzymanie *status quo* w zakresie krótkoterminowych korzyści gospodarczych i politycznych, do bardziej spójnego i strategicznie ukierunkowanego modelu – determinowana była eskalacją zagrożeń dla bezpieczeństwa Wspólnoty. Transformacja ta stanowi czynnik sprzyjający rekonfigurowaniu tożsamości Unii w kierunku aktora o rosnącym potencjale geopolitycznym⁴.

Ramy teoretyczne i metodologia badania

Wybór Rosji i Białorusi na studia przypadku uzasadniony jest zagrożeniami, jakie państwa te stwarzają dla bezpieczeństwa UE, szczególnie w kontekście wojny na Ukrainie oraz prowadzonych przez nie działań hybrydowych. Wspólnota stosowała wobec każdego z nich różne, często niespójne instrumenty polityki zagranicznej, co odzwierciedlało ambiwalentny sposób konceptualizowania obu państw – zarówno jako odrębnych podmiotów, jak i elementów jednego środowiska bezpieczeństwa. Analiza polityki UE wobec Rosji i Białorusi osadzona została w kontekście jej działań wobec wschodniego sąsiedztwa, z uwzględnieniem wspólnej polityki wobec Ukrainy po rozpoczęciu pełnoskalowej inwazji Rosji w 2022 r., co ilustruje reorientację unijnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Przyjęte podejście umożliwia ocenę ewolucji polityki zagranicznej UE oraz jej spójności i skuteczności wobec państw wschodniego sąsiedztwa, co ma istotne znaczenie dla wiarygodności i pozycji Wspólnoty jako aktora międzynarodowego.

Ramy czasowe niniejszej analizy obejmują okres po wejściu w życie traktatu lizbońskiego, podzielony na dwa podokresy:

- od 1 grudnia 2009 do 8 sierpnia 2020 r., tj. czas dominacji logiki transakcyjnej w polityce UE wobec Rosji i Białorusi, z istotnym punktem zwrotnym, jakim była aneksja Krymu przez Rosję w 2014 r.;
- od 9 sierpnia 2020 do końca 2025 r., tj. czas strategicznej reorientacji polityki Unii wobec wschodniego sąsiedztwa, zapoczątkowany

4 V. Anghel, *Why the EU Is a Geopolitical Power: Wartime Enlargement, Integration, and Reform*, „Journal of European Public Policy” 2025, vol. 32, issue 12, s. 2862–2885.

powyborczym kryzysem politycznym na Białorusi oraz wzmocniony pełnoskalową inwazją Rosji na Ukrainę w 2022 r.

Analiza opiera się na teoretycznej perspektywie liberalizmu międzyrządowego⁵, która pozwala wyjaśnić wpływ zróżnicowanych interesów państw członkowskich na proces decyzyjny we Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB), uwarunkowany obowiązującą w jej ramach zasadą jednomyślności. Umożliwia to ocenę, czy w nowych uwarunkowaniach geopolitycznych związanych z wojną na Ukrainie utrzymany został *de facto* międzyrządowy charakter procesu decyzyjnego w ramach WPZiB oraz czy uległa zmianie równowaga instytucjonalna w tym obszarze. Uzupełniając uwzględniono koncepcję autonomii strategicznej UE, rozumianą jako dążenie do zwiększania zdolności do samodzielnego działania w obszarze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa⁶.

W niniejszym artykule politykę zagraniczną UE analizuje się przez pryzmat dwóch logik działania – transakcyjnej i strategicznej. Pierwsza polega na utrzymywaniu w relacjach z państwami *status quo* i ukierunkowana jest na realizację krótkoterminowych korzyści (gospodarczych, politycznych oraz w obszarze bezpieczeństwa) w warunkach szerokiego konsensusu politycznego i normatywnego, przy jednoczesnym braku długofalowej spójnej strategii działania⁷. Druga z kolei, artykułowana w aktualnym dyskursie politycznym oraz dokumentach strategicznych UE⁸, oznacza długo-

5 J. Czaputowicz, *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 333–341; P. Tosiek, *Administracja rządowa państwa członkowskiego w organach przygotowawczych Rady Unii Europejskiej. Perspektywa politologiczna*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2016, s. 33–92.

6 Ch. Beaucillon, *Strategic Autonomy: A New Identity for the EU as a Global Actor*, „European Papers” 2023, vol. 8, No. 2, s. 417–428: <<https://doi.org/10.15166/2499-8249/664>> [dostęp: 16 II 2026]; N. Helwig, V. Sinkkonen, *Strategic Autonomy and the EU as a Global Actor: The Evolution, Debate and Theory of a Contested Term*, „European Foreign Affairs Review” 2022, vol. 27, special issue.

7 V. Zheltovskyy, *From Transaction to Transformation: Explaining the Leadership Shift on EU Sanctions Policy against Russia*, „Studia Europejskie / Studies in European Affairs” 2023, vol. 27, issue 4, s. 29; tenże, *Kwestia transformacji relacji UE-Rosja w dyskursie politycznym przywódców państw Grupy Wyszehradzkiej*, „Studia Polityczne” 2024, t. 52, nr 1, s. 191–192: <<https://doi.org/10.35757/STP.2024.52.1.09>> [dostęp: 16 II 2026].

8 U. von der Leyen, *A Union that Strives for More. My Agenda for Europe. Political Guidelines for the Next European Commission 2019–2024*, [European Commission, b.d.m.w.]: <<https://commission.europa.eu/document/download/063d44e9-04ed-4033-acf9->

falowe i spójne działania w obszarze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa ukierunkowane na wzmacnianie zdolności Unii do aktywnego i względnie autonomicznego działania w warunkach narastających wyzwań geopolitycznych, przy jednoczesnej integracji różnych instrumentów oddziaływania – zarówno *hard power*, jak i *soft power*⁹.

W badaniu zastosowano kombinację metod jakościowych, obejmującą analizę treści i dyskursu, metodę śledzenia procesu oraz metodę komparatystyczną. Analiza treści polega na krytycznym badaniu prawa pierwotnego UE oraz dokumentów kluczowych unijnych instytucji, a także raportów, strategii UE oraz literatury przedmiotu. Analiza dyskursu koncentruje się na politycznych wypowiedziach kluczowych aktorów instytucjonalnych i indywidualnych, w tym przywódców poszczególnych państw członkowskich. Zastosowanie tych metod umożliwia ocenę stopnia spójności między deklarowanymi założeniami polityki zagranicznej UE a podejmowanymi działaniami. Metodę śledzenia procesu wykorzystano do identyfikacji mechanizmów kształtujących ewolucję unijnej polityki wobec obu państw w wyodrębnionych okresach badawczych, a metodę komparatystyczną – do porównania tej polityki. W tym celu wyodrębnione zostały trzy kategorie czynników determinujących politykę zagraniczną UE:

- normatywne, odnoszące się do ochrony praw człowieka, zasad demokracji oraz standardów prawa międzynarodowego;
- pragmatyczne, obejmujące uwarunkowania gospodarcze, energetyczne i bezpieczeństwa;
- instytucjonalne, związane ze stanowiskami aktorów instytucjonalnych, a także ich rolą i wzajemnymi interakcjami w procesie decyzyjnym Wspólnoty.

639ecb187e87_en?filename=political-guidelines-next-commission_en.pdf> [dostęp: 11 X 2025]; A *Strategic Compass for Security and Defence*, Council of the European Union, Brussels, 21 III 2022; *Strategic Agenda 2024–2029*, European Council, Brussels 2024: <https://www.consilium.europa.eu/media/yxrc05pz/sno2167en24_web.pdf> [dostęp: 11 V 2025].

- 9 Instrumenty *soft power* obejmują niemilitarne środki oddziaływania, takie jak atrakcyjność systemu politycznego, modelu rozwojowego i kultury, a także dyplomację, współpracę gospodarczą, pomoc rozwojową, wsparcie dla społeczeństwa obywatelskiego oraz promocję wartości i norm, o ile generują efekt przyciągania i są postrzegane jako atrakcyjne przez odbiorców. Narzędzia *hard power* to natomiast środki przymusu, w tym działania militarne oraz instrumenty presji ekonomicznej, takie jak sankcje. Zob. S. Niedźwiecki, *Unia Europejska w świecie: Soft power, hard power, czy może smart power?*, „Przegląd Europejski” 2017, t. 45, nr 3, s. 80–82.

W literaturze przedmiotu badania polityki zagranicznej UE wobec Rosji i Białorusi najczęściej prowadzone są odrębnie, z wyraźną dominacją analiz dotyczących Rosji oraz koncentrowaniem się na wybranych wydarzeniach. Takie ujęcie pomija zarówno wzajemne powiązania między tymi państwami, jak i ich postępującą integrację, m.in. w ramach Państwa Związkowego Białorusi i Rosji. Niniejszy artykuł przyczynia się do wypełnienia tej luki badawczej poprzez porównawczą analizę polityki UE wobec obu państw po wejściu w życie traktatu z Lizbony. Ukazuje również, w jaki sposób ewolucja podejścia Unii do wschodniego sąsiedztwa wpływa na jej zdolność do działania w zmieniających się uwarunkowaniach geopolitycznych, wpisując się tym samym w debatę nad tożsamością Wspólnoty jako aktora międzynarodowego, zwłaszcza wobec jej aspiracji do odgrywania roli potęgi geopolitycznej.

Uwarunkowania instytucjonalno-prawne i specyfika WPZiB po wejściu w życie traktatu z Lizbony

Analiza polityki zagranicznej UE wobec Rosji i Białorusi oraz identyfikacja czynników determinujących jej ewolucję wymagają uwzględnienia specyfiki tej polityki oraz instytucjonalnych uwarunkowań jej kształtowania.

Traktat lizboński z 2009 r. zniósł strukturę filarową Unii i nadał jej osobowość prawną¹⁰, co ukształtowało jej podmiotowość prawnomiędzynarodową. Umożliwiło to Wspólnocie zawieranie umów międzynarodowych, uczestnictwo w organizacjach międzynarodowych oraz utrzymywanie stosunków dyplomatycznych, wzmacniając tym samym jej obecność na arenie międzynarodowej. Jednocześnie Unia pozostaje podmiotem *sui generis*, łączącym cechy organizacji międzynarodowej i struktury ponadnarodowej, co determinuje specyfikę jej działań zewnętrznych.

Szczególną pozycję w systemie działań zewnętrznych UE zajmuje WPZiB¹¹, która pomimo zniesienia struktury filarowej utrzymuje *de facto*

10 Art. 47 Traktatu o Unii Europejskiej stanowi, że Wspólnota ma osobowość prawną. Zob. Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) [dalej: TUE], Dz.Urz. UE, C 326, 26 X 2012: <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c382f65d-618a-4c72-9135-1e68087499fa.0018.02/DOC_2&format=PDF> [dostęp: 16 II 2026].

11 Zgodnie z art. 24, ust. 1 TUE WPZiB obejmuje „wszelkie dziedziny polityki zagranicznej oraz ogół kwestii dotyczących bezpieczeństwa Unii”. Ponadto integralną część WPZiB stanowi Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (art. 42–46 TUE).

odrębny status prawny oraz odmienną logikę decyzyjną. Wynika to z umocowania jej w *Traktacie o Unii Europejskiej* (TUE), w przeciwieństwie do innych obszarów działań zewnętrznych Wspólnoty, które reguluje *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (TFUE)¹², a także z podporządkowania szczególnym zasadom i procedurom, wykluczającym możliwość przyjmowania aktów ustawodawczych¹³. Jednocześnie traktaty nakładają na państwa członkowskie obowiązek lojalności i solidarności, mający na celu zapewnienie spójności działań Unii, co odzwierciedla hybrydowy charakter WPZiB. W konsekwencji specyfika polityki zagranicznej Wspólnoty polega na jej dualnym charakterze – jest prowadzona zarówno na poziomie unijnym, jak i przez państwa członkowskie, które zachowują kluczowe kompetencje w obszarze WPZiB, w tym prawo weta.

Specyfika WPZiB przejawia się także w jej międzyrządowym charakterze, realizowanym za pośrednictwem Rady Europejskiej (RE) i Rady UE, działających co do zasady jednomyślnie, przy ograniczonej roli Komisji Europejskiej (KE) i Parlamentu. Szczególny charakter WPZiB znajduje przy tym wyraźne odzwierciedlenie w postanowieniach TUE¹⁴. Instytucjonalnym wyrazem tej specyfiki jest również ustanowienie urzędu stałego przewodniczącego RE, wybieranego na dwa i pół roku z możliwością jednokrotnego przedłużenia kadencji, oraz wysokiego przedstawiciela do spraw polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Rozwiązania te należy interpretować jako próbę ograniczenia fragmentaryzacji przywództwa oraz zwiększenia spójności działań Unii w obszarze WPZiB bez zasadniczej zmiany jej międzyrządowego charakteru.

Zwiększeniu obecności UE w stosunkach międzynarodowych oraz wzmocnieniu spójności jej działań zewnętrznych, m.in. w ramach WPZiB, miało ponadto sprzyjać utworzenie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ).

12 *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)* [dalej: TFUE], Dz.Urz. UE, C 326, 26 X 2012: <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c382f65d-618a-4c72-9135-1e68087499fa.0018.02/DOC_3&format=PDF> [dostęp: 16 II 2026].

13 Art. 24, ust. 1 TUE. Deklaracje nr 13 i 14, które dołączono do aktu końcowego konferencji międzyrządowej przyjmującej traktat z Lizbony, również potwierdzają utrzymanie odpowiedzialności państw członkowskich za prowadzenie własnej polityki zagranicznej oraz ich reprezentację na arenie międzynarodowej.

14 Odrębność ta znajduje *expressis verbis* potwierdzenie w art. 24 TUE oraz w deklaracji nr 14, zgodnie z którą „postanowienia dotyczące WPZiB nie przyznają Komisji nowych uprawnień do inicjowania decyzji ani nie zwiększają roli Parlamentu Europejskiego”.

Funkcjonalnie jest to organ autonomiczny, podlegający wysokiemu przedstawicielowi i dysponujący własną siecią delegatur zagranicznych¹⁵.

W celu zwiększenia tej spójności wysoki przedstawiciel wyposażony został w podwójny mandat instytucjonalny, łączący funkcje przewodniczącego Rady do Spraw Zagranicznych i wiceprzewodniczącego KE. Należy jednak zauważyć, że choć rozwiązania wprowadzone traktatem lizbońskim miały usprawnić funkcjonowanie polityki zagranicznej UE, nieprecyzyjny charakter niektórych regulacji – zwłaszcza dotyczących umiejscowienia wysokiego przedstawiciela w dwóch wymiarach (międzynarodowym i ponadnarodowym) oraz rozproszonych zasad zewnętrznego reprezentowania Unii¹⁶ – sprzyja międzyinstytucjonalnej rywalizacji kompetencyjnej. Może to utrudniać spójne artykułowanie stanowiska UE oraz ograniczać efektywność WPZiB, zwłaszcza w sytuacjach kryzysowych lub przy rozbieżnych stanowiskach państw członkowskich i kluczowych aktorów instytucjonalnych.

Reasumując, należy podkreślić, że choć przyznanie UE osobowości prawnej, wysoki stopień instytucjonalizacji oraz normatywny charakter jej oddziaływania ukształtowały formalne ramy prowadzenia polityki zagranicznej, jej skuteczność pozostała w dużej mierze uzależniona zarówno od zdolności państw członkowskich do przewyżczania rozbieżności interesów, jak i od praktyki współdziałania kluczowych aktorów instytucjonalnych: wysokiego przedstawiciela, przewodniczącego KE oraz przewodniczącego RE. W warunkach narastających wyzwań zewnętrznych prowadzi to do utrzymywania się napięcia między rosnącymi oczekiwaniami wobec UE a jej ograniczonymi zdolnościami do działania¹⁷.

15 *Council Decision of 26 July 2010 Establishing the Organization and Functioning of the European External Action Service (2010/427/EU)*, „Official Journal of the European Union”, L 201, 26 VII 2010, s. 32, 34: <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:201:0030:0040:EN:PDF>> [dostęp: 16 II 2026].

16 Zewnętrzna reprezentacja UE uregulowana jest w sposób rozproszony: art. 27, ust. 2 TUE powierza ją wysokiemu przedstawicielowi w sprawach WPZiB, podczas gdy przewodniczący RE reprezentuje Unię „na swoim poziomie oraz w zakresie swojej właściwości” i „bez uszczerbku dla uprawnień Wysokiego Przedstawiciela” (art. 15, ust. 6 TUE). Ponadto art. 220 TFUE zobowiązuje wysokiego przedstawiciela i Komisję do zapewnienia reprezentacji wobec organizacji międzynarodowych i państw trzecich.

17 Wpisuje się to w koncepcję *expectations-capabilities gap* Christophera Hilla, który zidentyfikował lukę między rosnącymi oczekiwaniami wobec UE a jej rzeczywistymi możliwościami w zakresie ich realizacji. Zob. Ch. Hill, *The Capability-Expectations*

Polityka UE wobec Rosji i Białorusi w latach 2009–2020

Wejście w życie traktatu z Lizbony zbiegło się z okresem względnej stabilizacji w stosunkach UE z Białorusią i rozwojem współpracy po zawieszeniu większości sankcji w 2008 r.¹⁸ Jednocześnie UE podejmowała działania na rzecz dialogu i współpracy z Rosją mimo utrzymujących się napięć związanych z wojną rosyjsko-gruzińską w 2008 r., sporów gazowych w 2009 oraz postrzegania przez Moskwę Partnerstwa Wschodniego jako zagrożenia dla jej strefy wpływów¹⁹. Relacje Wspólnoty z oboma państwami uległy jednak pogorszeniu w następstwie wyborów prezydenckich na Białorusi w 2010 r., które uznano za niespełniające standardów demokratycznych, oraz naruszenia przez Rosję integralności terytorialnej Ukrainy w 2014 r. Wydarzenia te doprowadziły do istotnej rewizji polityki Brukseli.

W odpowiedzi na „łamanie międzynarodowych standardów wyborczych podczas wyborów prezydenckich na Białorusi w dniu 19 grudnia 2010 r. oraz prześladowanie społeczeństwa obywatelskiego i opozycji demokratycznej” UE stopniowo wprowadzała sankcje, które w latach 2011–2013 obejmowały restrykcje personalne wobec 232 osób (zakaz wjazdu oraz zamrożenie aktywów) oraz finansowe wobec 25 wybranych podmiotów gospodarczych²⁰.

Proces decyzyjny w tym zakresie przebiegał jednak przy wyraźnie zróżnicowanych stanowiskach państw członkowskich. Słowenia, Litwa i Łotwa, kierując się interesami gospodarczymi i dążąc do kontynuowania współpracy z Białorusią, sprzeciwiały się wprowadzeniu sankcji finansowych wobec białoruskich podmiotów powiązanych z ich gospodarkami.

Gap, or Conceptualising Europe's International Role, „Journal of Common Market Studies” 1993, vol. 31, No. 3, s. 305–328: <<https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1993.tb00466.x>> [dostęp: 4 V 2025].

- 18 K. Jerominek, *EU Sanctions Policy towards Belarus from 2010 to 2020*, „Online Journal Modelling the New Europe” 2025, No. 49, s. 47: <<https://doi.org/10.24193/ojmne.2025.49.03>> [dostęp: 12 I 2026].
- 19 A. Legucka, *Rosja wobec Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2019, R. 17, z. 2, s. 45–55.
- 20 *Decyzja Rady 2011/69/WPZiB z dnia 31 stycznia 2011 r. w sprawie zmiany decyzji Rady 2010/639/WPZiB dotyczącej środków ograniczających skierowanych przeciwko niektórym urzędnikom z Białorusi*, Dz.Urz. UE, L 28, 2 II 2011, s. 40: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011D0069>> [dostęp: 16 II 2026]; K. Jerominek, *EU...*, s. 48–50.

W rezultacie zakres sankcji wypracowanych w drodze szerokiego kompromisu między państwami członkowskimi był ograniczony: nie obejmowały kluczowych sektorów gospodarki ani głównych eksporterów, a objęte nimi podmioty podejmowały działania adaptacyjne, umożliwiające obchodzenie ograniczeń²¹. Dodatkowo przewidziane w aktach prawnych Rady UE odstępstwa – umożliwiające wjazd na terytorium Unii osobom objętym sankcjami w określonych okolicznościach politycznych lub humanitarnych oraz częściowe odblokowanie zamrożonych aktywów – w połączeniu ze zróżnicowaną praktyką ich stosowania przez państwa członkowskie prowadziły do osłabienia efektywności tego instrumentu.

W rezultacie dynamika procesu decyzyjnego oraz ograniczony zakres przyjętych środków odzwierciedlały dominację logiki transakcyjnej, determinowanej dążeniem państw członkowskich do utrzymania z Białorusią *status quo* w zakresie krótkoterminowych korzyści gospodarczych i politycznych.

Wyrazem logiki transakcyjnej w polityce UE było także zawieszenie większości sankcji wobec Białorusi w 2015 r. oraz zniesienie ich w 2016. Decyzję tę podjęto pomimo apeli białoruskich środowisk opozycyjnych, organizacji praw człowieka i instytucji międzynarodowych o utrzymanie restrykcji w związku z niespełnieniem przez Mińsk wymogów stanowiących podstawę ich wprowadzenia²². W konkluzjach, uzasadniając decyzję o zniesieniu sankcji, Rada wskazywała na konstruktywną rolę Białorusi w regionie²³, rozumianą przede wszystkim jako neutralna postawa wobec konfliktu rosyjsko-ukraińskiego oraz pełnienie funkcji mediatora między stronami konfliktu na wschodzie Ukrainy.

W logikę tę wpisywała się także retoryka wysokiej przedstawiciel Federiki Mogherini, która określając sytuację na Białorusi jako „zdecydowanie nie różową ani idealną”, podkreślała zachęcający charakter działań

21 Tamże, s. 50–51.

22 *Belarus: Civic Solidarity Movement Condemns Mass Detentions and Police Violence against Peaceful Demonstrators, Calls for a Strong Reaction by the International Community. Statement by Members of the Civic Solidarity Platform*, Civic Solidarity Platform, [b.m.w.], 27 III 2017: <https://civicsolidarity.org/wp-content/uploads/2017/03/belarus_statement_csp_27_march_2017_final.pdf> [dostęp: 18 IV 2026].

23 *Council Conclusions on Belarus*, Council of the European Union, Brussels, 15 II 2016 (Press Release, 61/16): <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/02/15/fac-belarus-conclusions/pdf>> [dostęp: 18 IV 2026].

UE²⁴. Ponadto pomimo niespełnienia przez Mińsk kryteriów określonych przez Radę UE w 2012 r.²⁵ jako warunku wznowienia pełnowymiarowego dialogu politycznego ESDZ oraz KE zainicjowały rozmowy w ramach Grupy Koordynacyjnej UE–Białoruś, czego efektem było zintensyfikowanie współpracy gospodarczej, zwłaszcza w obszarach handlu, energii i transportu. Jednocześnie, pomimo udokumentowanych przez Amnesty International przypadków naruszania przez białoruskie służby graniczne praw człowieka²⁶, UE realizowała z Mińskiem Partnerstwo na rzecz Mobilności²⁷ w obszarze migracji, azylu i zarządzania granicami oraz prowadziła negocjacje w sprawie ułatwień wizowych i readmisji²⁸.

Przejawem logiki transakcyjnej był także ograniczony w praktyce zasięg środków finansowych dla białoruskiego społeczeństwa obywatelskiego. W warunkach obowiązywania na Białorusi restrykcyjnych procedur rejestracyjnych oraz przekazywania przez KE środków wyłącznie podmiotom mającym tam formalny status prawny dochodziło do strukturalnej selekcji beneficjentów. W rezultacie znaczna część pieniędzy trafiała do podmiotów powiązanych z aparatem państwowym²⁹, co ograniczało realny potencjał transformacyjny unijnego wsparcia i podważało wiarygodność deklaracji o działaniach na rzecz wzmacniania społeczeństwa obywatelskiego.

Zbliżoną logikę działania UE można zaobserwować w reakcji na aneksję Krymu oraz destabilizację wschodniej Ukrainy w 2014 r. Od marca

24 *Remarks by High Representative / Vice-President Federica Mogherini Following the Foreign Affairs Council*, „European Union External Action” [online], 15 II 2016 [dostęp: 27 I 2026]: <https://www.eeas.europa.eu/node/3934_en>; K. Jerominek, *EU...*, s. 57.

25 *Council Conclusions on Belarus*. 3191st Foreign Affairs Council Meeting, Council of the European Union, Luxembourg, 15 X 2012: <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/foraff/132836.pdf> [dostęp: 4 V 2025].

26 *The Human Rights Risks of External Migration Policies*, Amnesty International, London 2017; G. Bosse, *Authoritarian Consolidation in Belarus: What Role for the EU?*, „European View” 2021, vol. 20, No. 2, s. 203.

27 *EU Launches Mobility Partnership with Belarus*, „European Commission” [online], 13 X 2016 [dostęp: 27 VIII 2025]: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_16_3426>.

28 *Umowa między Unią Europejską a Republiką Białorusi o ułatwieniach w wydawaniu wiz*, Dz.Urz. UE, L 180, 9 VII 2020, s. 3–18.

29 G. Bosse, *Authoritarian...*, s. 205.

do listopada tego roku Wspólnota stopniowo wdrażała sankcje dyplomatyczne³⁰, personalne i sektorowe, obejmujące m.in. sektory finansowy i obronny oraz technologie energetyczne. Analiza treści przyjętych w tym czasie decyzji i rozporządzeń Rady wskazuje jednak, że sankcje nie obejmowały importu rosyjskich surowców energetycznych ani kontraktów zawartych przed ich wejściem w życie, co świadczy zarówno o ich ograniczonym zakresie, jak i o świadomym kompromisie politycznym państw członkowskich³¹.

Ograniczony zakres sankcji w znacznym stopniu determinowany był koniecznością wypracowania szerokiego kompromisu politycznego między państwami członkowskimi, odzwierciedlającego wyraźne podziały w UE. Z jednej strony Polska, państwa bałtyckie, Wielka Brytania i Szwecja opowiadały się za ich zaostrzeniem, z drugiej zaś Włochy, Hiszpania, Austria, Grecja, Cypr i Węgry pozostawały sceptyczne wobec ich wprowadzania i rozszerzania³².

Kluczową rolę w kształtowaniu polityki zagranicznej UE na forum RE odgrywały wspierane przez Francję Niemcy, które sprzeciwiały się dalszemu zaostrzaniu sankcji oraz opowiadały się za utrzymaniem dyplomatycznych kanałów dialogu z Rosją. Znajdowało to odzwierciedlenie w inicjatywie podjęcia negocjacji w formacie normandzkim, które w 2015 r. doprowadziły do zawarcia porozumień mińskich, mających na celu rozwiązanie konfliktu zbrojnego na wschodzie Ukrainy. Proces pokojowy nie został jednak zakończony i pomimo ustaleń kontynuowano działania zbrojne³³.

Stanowisko Niemiec wobec Rosji było ściśle związane z rozwiniętą współpracą gospodarczą obu państw, zwłaszcza w sektorze energetycznym. Wyrazem tego była realizacja projektów Nord Stream (w pełni operacyj-

30 Sankcje dyplomatyczne UE wobec Rosji obejmowały zawieszenie szczytów UE-Rosja, wstrzymanie dialogu wizowego i negocjacji nad nową umową o partnerstwie i współpracy, a także poparcie dla wstrzymania negocjacji dotyczących przystąpienia Rosji do OECD oraz wykluczenia jej ze współpracy w ramach G8.

31 H. Żukowska, *Sankcje wobec Rosji a gospodarka rosyjska w okresie 2014–2018*, „Roczniki Ekonomii i Zarządzania” 2018, t. 10 (46), nr 3, s. 103–105.

32 P. Pospieszna, *Sankcje Unii Europejskiej wobec Rosji: proces decyzyjny, trwałość i rola państw członkowskich*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2018, nr 12, s. 315.

33 T. Stępniewski, *Konflikt zbrojny Rosji z Ukrainą i negocjacje pokojowe w Mińsku*, „Studia Europejskie / Studies in European Affairs” 2016, nr 3 (79), s. 43–44.

nego od 2012 r.) oraz Nord Stream 2, przy czym umowę dotyczącą tego ostatniego podpisano w 2015 r., a więc już po aneksji Krymu. Realizacja przedsięwzięcia kontynuowana była mimo sprzeciwu części członków UE, w tym Polski, państw bałtyckich, Słowacji i Danii, którzy wskazywali, że niesie on zagrożenia geopolityczne i energetyczne dla całej Wspólnoty³⁴. Realizowane przez Niemcy i Rosję projekty energetyczne ograniczały w konsekwencji zakres możliwych działań restrykcyjnych Berlina na forum Rady UE i wskazywały na prymat interesów ekonomicznych nad deklarowanymi celami normatywnymi.

Pomimo utrzymywania się napięć w relacjach UE z Rosją w latach 2017–2019 – związanych m.in. z przypisywanymi Kremlowi cyberatakami, próbą otrucia Siergieja Skripała w Wielkiej Brytanii czy trwaniem destabilizacji wschodniej Ukrainy – kontynuowano realizację projektów energetycznych oraz współpracę sektorową. Obejmowała ona programy transgraniczne w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa, współpracę naukową oraz inicjatywy w obszarze dyplomacji ekologicznej, przy jednoczesnym faktycznym zamrożeniu kontaktów politycznych na linii UE-Rosja³⁵. Jednocześnie, podobnie jak w przypadku Białorusi, ograniczone było wsparcie dla rosyjskiego społeczeństwa obywatelskiego, a to ze względu na restrykcyjne regulacje w rosyjskim systemie prawnym, w tym ustawę o agentach zagranicznych z 2012 r.³⁶

34 Niemcy, ignorując obawy poszczególnych państw członkowskich, przez długi czas przedstawiały projekt Nord Stream 2 jako przedsięwzięcie o charakterze wyłącznie biznesowym. Dopiero w 2018 r. Angela Merkel przyznała, że budowa gazociągu wiąże się również z kwestiami politycznymi, co jednak nie doprowadziło do zasadniczej zmiany stanowiska Berlina. Zob. B. Bielszczuk, „*Business as usual*” – Nord Stream 2 jako kontynuacja sowiecko-niemieckiej współpracy gazowej z lat siedemdziesiątych. Kontekst historyczny, implikacje dla bezpieczeństwa w regionie oraz polityki międzynarodowej, „Sprawy Międzynarodowe” 2018, t. 71, nr 4, s. 34: <<https://doi.org/10.35757/SM.2018.71.4.02>> [dostęp: 16 II 2026].

35 W latach 2016–2019 kontakty polityczne między Rosją a UE miały przede wszystkim charakter bilateralny i nie były prowadzone w formacie oficjalnych szczytów UE-Rosja.

36 Rosja: Wprowadzone rok temu przez Putina prawo o agentach zagranicznych coraz bardziej ogranicza wolność, „Amnesty International” [online], 2013 [dostęp: 25 VIII 2025]: <<https://www.amnesty.org.pl/rosja-wprowadzone-rok-temu-przez-putina-prawo-o-agentach-zagranicznych-coraz-bardziej-ogranicza-wolno%C5%9B%C4%87/>>.

Analiza dyskursu kluczowych instytucji UE oraz państw członkowskich, jak również treści oficjalnych dokumentów Wspólnoty wskazuje na brak spójnej strategii wobec Rosji oraz dominację logiki transakcyjnej w unijnej polityce zagranicznej. Przykładem takiego podejścia były postulaty sformułowane przez Mogherini w *Issue Paper on Relations with Russia* z 2015 r., dotyczące stopniowego łagodzenia sankcji oraz odbudowy konstruktywnych relacji poprzez rozwijanie współpracy politycznej, handlowej i sektorowej. Ze względu na utrzymujące się rozbieżności stanowisk w Radzie UE propozycje te nie uzyskały formalnej akceptacji państw członkowskich, a prace nad nimi pozostały na etapie roboczej koncepcji politycznej³⁷. Ich zasadnicze założenia znalazły jednak odzwierciedlenie w *Globalnej strategii* UE z 2016 r., która dopuszcza selektywną i pragmatyczną współpracę z Rosją w obszarach wspólnego zainteresowania³⁸ i umożliwia kontynuację wybranych projektów gospodarczych, m.in. w sektorze energetycznym.

Polityka UE wobec Białorusi i Rosji w latach 2009–2020 miała zatem charakter transakcyjny, ukierunkowany na utrzymanie *status quo* w relacjach z tymi państwami oraz realizację krótkoterminowych korzyści gospodarczych i inwestycyjnych. Należy podkreślić, że Wspólnota stosowała wobec Mińska i Moskwy zróżnicowane instrumentarium, co wynikało z asymetrii w podejściu tych państw do współpracy z Unią. Władze Białorusi prowadziły pragmatyczną politykę balansowania między Rosją a UE, która stanowiła dla nich istotne źródło dywersyfikacji wsparcia finansowego, zwłaszcza w warunkach sporów energetycznych z Moskwą oraz presji politycznej Kremla w sprawie dalszego pogłębiania integracji. Rosja natomiast preferowała rozwijanie relacji bilateralnych z wybranymi członkami UE, w szczególności z Niemcami³⁹.

W rezultacie polityka UE przyjęła formę pragmatycznej dyferencjacji instrumentów, jednak jej transakcyjny charakter oraz rozbieżności między założeniami WPZiB a praktyką działania ograniczały skuteczność Unii i podważały jej wiarygodność jako aktora międzynarodowego. Polityka ta nie doprowadziła zatem ani do zmian politycznych na Białorusi, ani

37 K. Liik, *The Real Problem with Mogherini's Russia Paper*, „European Council on Foreign Relations” [online], 20 I 2015 [dostęp: 28 II 2026]: <https://www.ecfr.eu/article/commentary_the_real_problem_with_mogherinis_russia_paper>.

38 *Shared Vision...*, s. 33.

39 V. Zheltovskyy, *From Transaction...*, s. 31.

do powstrzymania działań Rosji wobec Ukrainy, tworząc jednocześnie przestrzeń do podważania spójności i skuteczności UE przez obu sąsiadów.

Transformacja polityki UE wobec Rosji i Białorusi w latach 2020–2025

Po nieuznanych przez demokratyczną społeczność międzynarodową wyborach prezydenckich na Białorusi z sierpnia 2020 r. oraz towarzyszących im represjach wobec opozycji i społeczeństwa obywatelskiego UE przyjęła wobec tego państwa dwutorową strategię, łączącą środki sankcyjne i zawieszenie dialogu politycznego z władzami w Mińsku z równoległym wsparciem dla białoruskiego ruchu prodemokratycznego na emigracji. Uznano, że wybory nie były ani wolne, ani uczciwe⁴⁰, a większość państw członkowskich w porozumieniu z ESDZ obniżyła rangę stosunków dyplomatycznych z Białorusią do przedstawicieli w stopniu *chargé d'affaires*, jednocześnie uznając Swiatłanę Cichanouską za liderkę białoruskich środowisk demokratycznych.

W początkowej fazie kryzysu polityka zagraniczna UE cechowała się ograniczoną spójnością, co wynikało z braku konsensusu w Radzie UE. Węgry i Włochy nieformalnie sygnalizowały gotowość do zawetowania sankcji, a Cypr zablokował przyjęcie pierwszego pakietu, uzależniając zmianę stanowiska od realizacji jego postulatów w unijnej polityce wobec Turcji, niezwiązanych bezpośrednio z przedmiotem sankcji⁴¹. Równolegle Niemcy i Francja prowadziły nieformalne negocjacje bilateralne zarówno z Mińskiem, jak i władzami w Moskwie, dążąc do utrzymania otwartych kanałów dialogu dyplomatycznego. Ostatecznie między sierpniem a grudniem 2020 r. UE przyjęła trzy pakiety sankcji, obejmujące zakaz wjazdu oraz zamrożenie aktywów wobec 88 osób i 7 podmiotów.

Punkt zwrotny w polityce Wspólnoty nastąpił w maju 2021 r., w następstwie wydarzeń bezpośrednio związanych z okresem powyborczym na Białorusi, kiedy władze w Mińsku zmusiły do lądowania cywilny samolot realizujący lot na trasie Ateny–Wilno w celu zatrzymania znajdującego

40 *Wideokonferencja ministrów spraw zagranicznych, „Unia Europejska. Rada Unii Europejskiej”* [online], 14 VIII 2020 [dostęp: 11 VI 2023]: <<https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/fac/2020/08/14/>>.

41 K. Jerominek, *The Evolution of EU Sanctions Policy towards Belarus between 2020 and 2022*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2025, nr 19, s. 376–378.

się na pokładzie dziennikarza Ramana Pratasiewicza, utożsamianego wówczas ze środowiskiem opozycyjnym i niezależnymi mediami. W połączeniu z wywołanym następnie przez Białoruś przy wsparciu Rosji kryzysem migracyjnym – polegającym na instrumentalnym wykorzystywaniu migrantów do wywierania presji na granice z Litwą, Łotwą i Polską – wydarzenia te doprowadziły do zasadniczej redefinicji postrzegania Białorusi z kategorii trudnego sąsiedztwa do bezpośredniego zagrożenia dla bezpieczeństwa UE. Zmiana ta znalazła odzwierciedlenie w uznaniu tych wydarzeń przez Wspólnotę za wymierzony w nią atak hybrydowy⁴². W odpowiedzi Unia po raz pierwszy w praktyce działań wobec Białorusi istotnie wzmocniła reżim sankcyjny, wprowadzając zakaz przelotów we własnej przestrzeni powietrznej, ograniczenia dostępu białoruskich przewoźników do portów lotniczych oraz sankcje sektorowe i restrykcje w handlu wybranymi grupami towarów⁴³.

Intensyfikacja transformacji polityki zagranicznej UE nastąpiła po rozpoczęciu przez Rosję pełnoskalowej inwazji na Ukrainę w lutym 2022 r., stanowiącej klasyczny przykład zastosowania *hard power*. W odpowiedzi w latach 2022–2025 Wspólnota wdrożyła z niespotykaną dotąd dynamiką dziewiętnaście pakietów sankcyjnych wobec Rosji, obejmujących sektory energetyczny, finansowy, handlowy, transportowy, technologiczny oraz obronny. Restrykcje te były w znacznym stopniu zsynchronizowane ze stosowanymi wobec Białorusi, co wynikało z jej roli w udostępnianiu Rosji terytorium i infrastruktury wojskowej oraz udziału w mechanizmach obchodzenia sankcji⁴⁴.

42 *Statement by President von der Leyen on the Situation at the Border between Poland and Belarus*, „European Commission” [online], 1 XII 2021 [dostęp: 25 I 2026]: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_21_5867>; *Wniosek. Decyzja Rady w sprawie tymczasowych środków nadzwyczajnych na rzecz Łotwy, Litwy i Polski*, Komisja Europejska, Bruksela, 1 XII 2021, COM(2021) 752 final, 2021/0401 (CNS): <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021PC0752>> [dostęp: 16 II 2026].

43 *Rozporządzenie Rady (UE) 2021/1030 z dnia 24 czerwca 2021 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 765/2006 dotyczące środków ograniczających wobec Białorusi*, Dz.Urz. UE, L 224 I, 24 VI 2021, s. 13.

44 *EU Sanctions against Belarus*, „European Council. Council of the European Union” [online, dostęp: 12 I 2026]: <<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions-against-belarus/>>.

Podobnie jak w przypadku kryzysu białoruskiego również tutaj proces decyzyjny w Radzie UE determinowały rozbieżności między państwami członkowskimi, zwłaszcza sprzeciw Węgier i Słowacji wobec sankcji w sektorze energetycznym. Możliwość blokowania decyzji sankcyjnych była jednak równoważona przez proaktywną i koordynującą rolę KE⁴⁵, która w celu wypracowania konsensusu wykorzystywała istniejące oraz inicjowała nowe instrumenty finansowe, w tym mechanizmy pożyczkowe oraz wsparcie w ramach programu REPowerEU⁴⁶.

Ponadto w ramach wzmacniania polityki sankcyjnej Rada przyjęła w 2024 r. na wniosek KE ramy prawne umożliwiające przeznaczenie nadzwyczajnych dochodów generowanych przez zamrożone aktywa rosyjskiego banku centralnego na wsparcie Ukrainy, w tym cele obronne, a następnie w grudniu 2025 r. zdecydowała o bezterminowym utrzymaniu zamrożenia tych aktywów. Zastosowanie art. 122 TFUE⁴⁷ jako podstawy prawnej, umożliwiającej szybkie podejmowanie decyzji większością kwalifikowaną z pominięciem współdecydowania Parlamentu Europejskiego, budzi wątpliwości badaczy co do zakresu interpretacji i adekwatności w kontekście decyzji sankcyjnych⁴⁸, a jednocześnie wskazuje na częściowe przesunięcie faktycznych kompetencji w zakresie polityki zagranicznej w kierunku ponadnarodowej KE, postrzeganej jako autonomiczny aktor dyplomatyczny, niekiedy konkurujący z rolą wysokiego przedstawiciela.

45 W celu wypracowania kompromisu umożliwiającego przyjęcie kolejnych pakietów sankcyjnych UE przyznała Węgrom, Słowacji i Czechom czasowe wyłączenia spod restrykcji, obejmujące dostawy ropy naftowej rurociągiem Przyjaźń, co miało zapewnić bezpieczeństwo energetyczne tych państw oraz umożliwić stopniową dywersyfikację dostaw i dostosowanie infrastruktury importowej.

46 *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: REPowerEU Plan*, European Commission, Brussels, 18 V 2022, COM (2022) 230 final: <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:fc930f14-d7ae-11ec-a95f-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF> [dostęp: 16 II 2026].

47 Art. 122 TFUE umożliwia Radzie przyjmowanie na wniosek Komisji nadzwyczajnych środków gospodarczych w duchu solidarności „w obliczu poważnych trudności w zaopatrzeniu w niektóre produkty, zwłaszcza w obszarze energii”.

48 P. van Elsuwege, *Walking a Tightrope: On the Legal Stakes of the EU's Proposed Reparations Loan for Ukraine*, „Verfassungsblog” [online], 8 XII 2025 [dostęp: 3 II 2026]: <<https://dx.doi.org/10.59704/331b1863c75ba636>>.

Należy tu zaznaczyć, że redefinicja polityki zagranicznej UE dokonuje się w nowych uwarunkowaniach międzynarodowych, jakie kształtują się po rozpoczęciu drugiej prezydentury Donalda Trumpa w 2025 r. Już podczas jego pierwszej kadencji w latach 2017–2021 polityka USA cechowała się sceptycyzmem wobec integracji europejskiej, naciskami na bilateralizację stosunków oraz krytycznym podejściem do mechanizmów wielostronnych, w tym NATO. Sceptycyzm drugiej administracji Trumpa wobec partnerstwa z UE łączy się ze skłonnością do marginalizowania roli UE w kluczowych procesach decyzyjnych przy jednoczesnym inicjowaniu dialogu z Rosją i Białorusią oraz bardziej konfrontacyjnej postawie wobec Ukrainy. Można to interpretować zarówno jako czynnik osłabiający spójność Zachodu, jak też impuls do wzmocnienia strategicznej autonomii UE.

Wspólnota utrzymała w takim kontekście presję sankcyjną wobec obu państw i kontynuuje działania na rzecz wzmacniania swojej autonomii strategicznej, które zapoczątkowano w 2022 r.⁴⁹, oraz zwiększania potencjału obronnego państw członkowskich, czego przykładem jest przewidujący preferencyjne pożyczki na inwestycje w tym obszarze mechanizm finansowy pn. Instrument na rzecz Zwiększenia Bezpieczeństwa Europy (SAFE)⁵⁰.

Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa UE w wymiarze wschodnim obejmuje ponadto wsparcie wojskowe dla Ukrainy, realizowane m.in. poprzez Misję Pomocy Wojskowej UE oraz finansowanie zapewniane za pośrednictwem Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju, uzupełnionego w marcu 2024 r. o specjalny Fundusz Pomocy Ukrainie. Skala bezpośredniego wsparcia militarnego UE jako organizacji międzynarodowej pozostaje jednak ograniczona, a zasadniczą rolę w tym zakresie odgrywają państwa członkowskie, które rozwijają własne inicjatywy.

Integralnym elementem unijnej polityki pozostaje planowany pakiet 90 mld euro pożyczki dla Ukrainy, przeznaczony na finansowanie bieżących potrzeb budżetowych oraz wzmocnienie zdolności obronnych. Proces jego przyjmowania, analogicznie do mechanizmów decyzyjnych w obszarze polityki sankcyjnej, napotyka jednak istotne bariery wewnętrzne, wynika-

49 *A Strategic Compass...*

50 *Rozporządzenie Rady (UE) 2025/1106 z dnia 27 maja 2025 r. ustanawiające Instrument na rzecz Zwiększenia Bezpieczeństwa Europy („instrument SAFE”) poprzez Wzmocnienie Europejskiego Przemysłu Obronnego*, Dz.Urz. UE, L 1106, 29 V 2025: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX%3A32025R1106>> [dostęp: 16 II 2026].

jące z obowiązującej w ramach WPZiB zasady jednomyślności oraz prawa weta przysługującego państwom członkowskim. Przejawami tych ograniczeń są przypadki blokowania lub sygnalizowania gotowości do blokowania inicjatyw przez poszczególne państwa, w tym Węgry pod rządami Viktora Orbána oraz Słowację pod przywództwem Roberta Ficy.

W ramach działań o charakterze *soft power* UE rozwija natomiast instrumenty ułatwiające procedury wizowe i pobytowe dla uchodźców politycznych z Białorusi, a w marcu 2022 r. zastosowała dyrektywę o tymczasowej ochronie dla uchodźców wojennych z Ukrainy. Jednocześnie intensyfikowała zaangażowanie na rzecz środowisk opozycyjnych w Rosji i Białorusi, wspierając społeczeństwo obywatelskie, niezależne media oraz organizacje pozarządowe funkcjonujące na emigracji⁵¹. W ramach wzmacniania filaru dyplomacji publicznej rozszerzono również mandat i zakres działań grupy zadaniowej ESDZ East StratCom Task Force, koncentrując jej aktywność na przeciwdziałaniu dezinformacji i propagandzie oraz promowaniu unijnych inicjatyw w Europie Wschodniej.

W latach 2020–2025 w obliczu eskalacji zagrożeń dla bezpieczeństwa UE doszło zatem do wyraźnej transformacji polityki zagranicznej Wspólnoty wobec Rosji i Białorusi w kierunku modelu strategicznego, który wpisuje się w szerszy wymiar wschodni. Transformacja ta sprzyja rekonfiguracji tożsamości Unii i wzmacnianiu jej roli jako aktora o rosnącym znaczeniu geopolitycznym, pozostającego jednak nadal *in statu nascendi*. Skuteczność tej strategii zależy od woli politycznej państw członkowskich do przezwyciężenia ograniczeń wynikających m.in. z prawa weta, a także od zdolności UE do długofalowej strategicznej koordynacji działań.

Wnioski

Analiza porównawcza polityki zagranicznej UE wobec Rosji i Białorusi w dwóch okresach badawczych – tj. latach 2009–2020 oraz 2020–2025, przedzielonych cezurą wyborów prezydenckich na Białorusi w 2020 r. – potwierdza przyjętą na wstępie hipotezę. Transformacja tej polityki po 2020 r. od podejścia transakcyjnego, ukierunkowanego na utrzymanie *status quo*

51 *EU Strengthens Its Direct Support to the People of Belarus*, European Commission, Brussels, 11 XII 2020: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_20_2309/IP_20_2309_EN.pdf> [dostęp: 22 XII 2025].

w zakresie krótkoterminowych korzyści gospodarczych i politycznych z obu państwami, do modelu ukierunkowanego strategicznie determinowana była eskalacją zagrożeń dla bezpieczeństwa UE. W pierwszym okresie Unia postrzegała Białoruś i Rosję jako odrębnych aktorów, a w drugim zaczęła widzieć w obu państwach elementy powiązanego środowiska zagrożeń, co znalazło odzwierciedlenie w zwiększeniu spójności stosowanego instrumentarium.

Transformacja polityki UE wobec wschodniego sąsiedztwa stanowi czynnik sprzyjający rekonfiguracji międzynarodowej tożsamości Unii od aktora normatywnego w kierunku podmiotu o potencjale potęgi geopolitycznej, który charakteryzuje się rosnącą zdolnością do bardziej autonomicznego działania zewnętrznego, zwiększoną spójnością decyzyjną oraz zdolnością do komplementarnego wykorzystania miękkich i twardych instrumentów oddziaływania. Proces ten pozostaje jednak wciąż *in statu nascendi* i determinowany jest ograniczeniami wynikającymi zarówno z uwarunkowań zewnętrznych, jak i wewnętrznych.

Do kluczowych czynników zewnętrznych, które ograniczają skuteczność tej transformacji, należy zaliczyć wysoką szczelność systemów informacyjnych Rosji i Białorusi, utrudniającą efektywną transmisję stosowanych przez UE instrumentów oddziaływania o charakterze normatywnym do społeczeństw obu państw. Istotnym uwarunkowaniem jest również redefinicja polityki zagranicznej USA przez administrację Donalda Trumpa, m.in. transakcyjne i selektywne podejście do partnerstwa z UE przy jednoczesnym utrzymywaniu kanałów dialogu z Moskwą i Mińskiem, co osłabia spójność artykułowanych stanowisk.

Istotne znaczenie mają również wewnętrzne bariery decyzyjne w ramach WPZiB, wynikające z międzyrządowego charakteru tej polityki oraz zasady jednomyślności w procesie decyzyjnym. W praktyce skutkują one blokowaniem lub opóźnianiem decyzji, często z przyczyn niezwiązanych bezpośrednio z ich przedmiotem, lecz z partykularnymi interesami państw członkowskich. Przykładem są groźby zawetowania sankcji wobec Rosji i Białorusi lub instrumentów wsparcia dla Ukrainy, formułowane w latach 2020–2025 przez Węgry pod rządami Viktora Orbána oraz Słowację pod przywództwem Roberta Ficy.

Dodatkowo wynikający z regulacji traktatowych nieprecyzyjny podział kompetencji między kluczowymi instytucjami UE może prowadzić do napięć międzyinstytucjonalnych oraz osłabienia spójności dzia-

łań zewnętrznych. Dotyczy to zwłaszcza wysokiego przedstawiciela i KE: pierwszy pełni bowiem podwójną funkcję w wymiarach międzyrządowym i ponadnarodowym, a druga wzmacnia swoją rolę w obszarach leżących na pograniczu jej kompetencji traktatowych (m.in. poprzez aktywne uczestnictwo w wypracowywaniu konsensusu politycznego oraz wykorzystywanie nadzwyczajnych instrumentów prawnych).

W takiej sytuacji szczególnie istotne są dalszy rozwój zdolności obronnych państw członkowskich oraz autonomii strategicznej UE przy jednoczesnym utrzymaniu komplementarności z NATO, a także kontynuacja wsparcia dla Ukrainy. Wobec ograniczonych możliwości zmiany procesu decyzyjnego, w tym ewentualnej rewizji traktatów, efektywność działania UE może zostać zwiększona poprzez bardziej precyzyjne zdefiniowanie kompetencji decyzyjnych unijnych instytucji oraz jednoznaczne określenie ich ról w ramach WPZiB. Uzupełniając należy wskazać, że dla wzmacniania zdolności UE do długofalowego oddziaływania normatywnego i kształtowania otoczenia międzynarodowego istotne znaczenie ma dalszy rozwój instrumentów *soft power*, takich jak dyplomacja publiczna, komunikacja strategiczna oraz wspieranie społeczeństwa obywatelskiego i niezależnych mediów.

W warunkach coraz większej presji geopolitycznej oraz wzrostu liczby i różnorodności aktorów zaangażowanych w politykę międzynarodową kluczowe znaczenie dla dalszego wzmacniania UE jako aktora geopolitycznego ma przejście od modelu reaktywnego zarządzania kryzysami do proaktywnej, spójnej i długofalowej strategii działania. Integracja wymiarów normatywnego i strategicznego w jednolitą politykę zagraniczną stanowi przy tym warunek *sine qua non* wiarygodności Unii oraz jej zdolności do autonomicznego i skutecznego funkcjonowania w systemie międzynarodowym.

Bibliografia

- Anghel V., *Why the EU Is a Geopolitical Power: Wartime Enlargement, Integration, and Reform*, „Journal of European Public Policy” 2025, vol. 32, issue 12.
- Beaucillon Ch., *Strategic Autonomy: A New Identity for the EU as a Global Actor*, „European Papers” 2023, vol. 8, No. 2: <<https://doi.org/10.15166/2499-8249/664>> [dostęp: 16 II 2026].
- Belarus: Civic Solidarity Movement Condemns Mass Detentions and Police Violence against Peaceful Demonstrators, Calls for a Strong Reaction by the International Community. Statement by Members of the Civic Solidarity Platform*, Civic

- Solidarity Platform, [b.m.w.], 27 III 2017: <https://civicsolidarity.org/wp-content/uploads/2017/03/belarus_statement_csp_27_march_2017_final.pdf> [dostęp: 18 IV 2026].
- Bieliszczuk B., „Business as usual” – Nord Stream 2 jako kontynuacja sowiecko-niemieckiej współpracy gazowej z lat siedemdziesiątych. Kontekst historyczny, implikacje dla bezpieczeństwa w regionie oraz polityki międzynarodowej, „Sprawy Międzynarodowe” 2018, t. 71, nr 4: <<https://doi.org/10.35757/SM.2018.71.4.02>> [dostęp: 16 II 2026].
- Bosse G., *Authoritarian Consolidation in Belarus: What Role for the EU?*, „European View” 2021, vol. 20, No. 2.
- 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: REPowerEU Plan*, European Commission, Brussels, 18 V 2022, COM (2022) 230 final: <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:fc930f14-d7ae-11ec-a95f-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF> [dostęp: 16 II 2026].
- Council Conclusions on Belarus*, Council of the European Union, Brussels, 15 II 2016 (Press Release, 61/16): <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/02/15/fac-belarus-conclusions/pdf>> [dostęp: 18 IV 2026].
- Council Conclusions on Belarus. 3191st Foreign Affairs Council Meeting*, Council of the European Union, Luxembourg, 15 X 2012: <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/foraff/132836.pdf> [dostęp: 4 V 2025].
- Council Decision of 26 July 2010 Establishing the Organization and Functioning of the European External Action Service (2010/427/EU)*, „Official Journal of the European Union”, L 201, 26 VII 2010: <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:201:0030:0040:EN:PDF>> [dostęp: 16 II 2026].
- Czaputowicz J., *Global Strategy for the EU – the End of the EU as a Normative Power?*, „Przegląd Europejski” 2016, nr 4 (42).
- Czaputowicz J., *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Decyzja Rady 2011/69/WPZiB z dnia 31 stycznia 2011 r. w sprawie zmiany decyzji Rady 2010/639/WPZiB dotyczącej środków ograniczających skierowanych przeciwko niektórym urzędnikom z Białorusi*, Dz.Urz. UE, L 28, 2 II 2011: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011D0069>> [dostęp: 16 II 2026].
- Duchêne F., *Europe's Role in World Peace*, [w:] *Europe Tomorrow. Sixteen Europeans Look Ahead*, ed. R. Mayne, Fontana, London 1972.
- Elsuwege P. van, *Walking a Tightrope: On the Legal Stakes of the EU's Proposed Reparations Loan for Ukraine*, „Verfassungsblog” [online], 8 XII 2025 [dostęp: 3 II 2026]: <<https://dx.doi.org/10.59704/331b1863c75ba636>>.
- EU Launches Mobility Partnership with Belarus*, „European Commission” [online], 13 X 2016 [dostęp: 27 VIII 2025]: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_16_3426>.

- EU Sanctions against Belarus*, „European Council. Council of the European Union” [online, dostęp: 12 I 2026]: <<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions-against-belarus/>>.
- EU Strengthens Its Direct Support to the People of Belarus*, European Commission, Brussels, 11 XII 2020: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_20_2309/IP_20_2309_EN.pdf> [dostęp: 22 XII 2025].
- Europe Tomorrow. Sixteen Europeans Look Ahead*, ed. R. Mayne, Fontana, London 1972.
- Helwig N., Sinkkonen V., *Strategic Autonomy and the EU as a Global Actor: The Evolution, Debate and Theory of a Contested Term*, „European Foreign Affairs Review” 2022, vol. 27, special issue.
- Hill Ch., *The Capability–Expectations Gap, or Conceptualising Europe’s International Role*, „Journal of Common Market Studies” 1993, vol. 31, No. 3: <<https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1993.tb00466.x>> [dostęp: 4 V 2025].
- The Human Rights Risks of External Migration Policies*, Amnesty International, London 2017.
- Jerominek K., *EU Sanctions Policy towards Belarus from 2010 to 2020*, „Online Journal Modelling the New Europe” 2025, No. 49: <<https://doi.org/10.24193/ojmne.2025.49.03>> [dostęp: 12 I 2026].
- Jerominek K., *The Evolution of EU Sanctions Policy towards Belarus between 2020 and 2022*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2025, nr 19.
- Juncos A. E., *Resilience as the New EU Foreign Policy Paradigm: A Pragmatist Turn?*, „European Security” 2017, vol. 26, issue 1.
- Legucka A., *Rosja wobec Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2019, R. 17, z. 2.
- Leyen U. von der, *A Union that Strives for More. My Agenda for Europe. Political Guidelines for the Next European Commission 2019–2024*, [European Commission, b.d.m.w.]: <https://commission.europa.eu/document/download/063d44e9-04ed-4033-acf9-639ecb187e87_en?filename=political-guidelines-next-commission_en.pdf> [dostęp: 11 X 2025].
- Liik K., *The Real Problem with Mogherini’s Russia Paper*, „European Council on Foreign Relations” [online], 20 I 2015 [dostęp: 28 II 2026]: <https://www.ecfr.eu/article/commentary_the_real_problem_with_mogherinis_russia_paper>.
- Manners I., *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?*, „Journal of Common Market Studies” 2002, vol. 40, issue 2.
- Niedźwiecki S., *Unia Europejska w świecie: Soft power, hard power, czy może smart power?*, „Przegląd Europejski” 2017, t. 45, nr 3.
- Nye J. S., *Soft Power*, „Foreign Policy” 1990, No. 80.
- Nye J. S., *Soft Power. The Means to Success in World Politics*, Public Affairs, New York 2004.
- Piskorska B., *Soft power w polityce UE wobec państw Partnerstwa Wschodniego*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2017.

- Pospieszna P., *Sankcje Unii Europejskiej wobec Rosji: proces decyzyjny, trwałość i rola państw członkowskich*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2018, nr 12.
- Remarks by High Representative / Vice-President Federica Mogherini Following the Foreign Affairs Council*, „European Union External Action” [online], 15 II 2016 [dostęp: 27 I 2026]: <https://www.eeas.europa.eu/node/3934_en>.
- Rosja: Wprowadzone rok temu przez Putina prawo o agentach zagranicznych coraz bardziej ogranicza wolność*, „Amnesty International” [online], 2013 [dostęp: 25 VIII 2025]: <<https://www.amnesty.org.pl/rosja-wprowadzone-rok-temu-przez-putina-prawo-o-agentach-zagranicznych-coraz-bardziej-ogranicza-wolno%C5%9B%C4%87/>>.
- Rozporządzenie Rady (UE) 2021/1030 z dnia 24 czerwca 2021 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 765/2006 dotyczące środków ograniczających wobec Białorusi*, Dz.Urz. UE, L 224 I, 24 VI 2021.
- Rozporządzenie Rady (UE) 2025/1106 z dnia 27 maja 2025 r. ustanawiające Instrument na rzecz Zwiększenia Bezpieczeństwa Europy („instrument SAFE”) poprzez Wzmocnienie Europejskiego Przemysłu Obronnego*, Dz.Urz. UE, L 1106, 29 V 2025: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX%3A32025R1106>> [dostęp: 16 II 2026].
- Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the EU's Foreign and Security Policy*, *EU Global Strategy*, European External Action Service, Brussels 2016.
- Statement by President von der Leyen on the Situation at the Border between Poland and Belarus*, „European Commission” [online], 1 XII 2021 [dostęp: 25 I 2026]: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_21_5867>.
- Stępniewski T., *Konflikt zbrojny Rosji z Ukrainą i negocjacje pokojowe w Mińsku*, „Studia Europejskie / Studies in European Affairs” 2016, nr 3 (79).
- Strategic Agenda 2024–2029*, European Council, Brussels 2024: <https://www.consilium.europa.eu/media/yxrc05pz/sno2167en24_web.pdf> [dostęp: 11 V 2025].
- A Strategic Compass for Security and Defence*, Council of the European Union, Brussels, 21 III 2022.
- Tosiek P., *Administracja rządowa państwa członkowskiego w organach przygotowawczych Rady Unii Europejskiej. Perspektywa politologiczna*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2016.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)*, Dz.Urz. UE, C 326, 26 X 2012: <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c382f65d-618a-4c72-9135-1e68087499fa.0018.02/DOC_3&format=PDF> [dostęp: 16 II 2026].
- Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)*, Dz.Urz. UE, C 326, 26 X 2012: <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c382f65d-618a-4c72-9135-1e68087499fa.0018.02/DOC_2&format=PDF> [dostęp: 16 II 2026].
- Umowa między Unią Europejską a Republiką Białorusi o ułatwieniach w wydawaniu wiz*, Dz.Urz. UE, L 180, 9 VII 2020.

- Wideo konferencja ministrów spraw zagranicznych*, „Unia Europejska. Rada Unii Europejskiej” [online], 14 VIII 2020 [dostęp: 11 VI 2023]: <<https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/fac/2020/08/14/>>.
- Wniosek. Decyzja Rady w sprawie tymczasowych środków nadzwyczajnych na rzecz Łotwy, Litwy i Polski*, Komisja Europejska, Bruksela, 1 XII 2021, COM(2021) 752 final, 2021/0401 (CNS): <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021PC0752>> [dostęp: 16 II 2026].
- Zheltovskey V., *From Transaction to Transformation: Explaining the Leadership Shift on EU Sanctions Policy against Russia*, „Studia Europejskie / Studies in European Affairs” 2023, vol. 27, issue 4.
- Zheltovskey V., *Kwestia transformacji relacji UE-Rosja w dyskursie politycznym przywódców państw Grupy Wyszehradzkiej*, „Studia Polityczne” 2024, t. 52, nr 1: <<https://doi.org/10.35757/STP.2024.52.1.09>> [dostęp: 16 II 2026].
- Żukowska H., *Sankcje wobec Rosji a gospodarka rosyjska w okresie 2014–2018*, „Roczniki Ekonomii i Zarządzania” 2018, t. 10 (46), nr 3.