

**ZBIGNIEW CZACHÓR**

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

ORCID: 0000-0001-9397-6261

zbigniew.czachor@amu.edu.pl

## **CZY WOJNA ROSJI Z UKRAINĄ WZMOCNI CZY OSŁABI UNIĘ EUROPEJSKĄ? NEOFUNKCJONALIZM VERSUS NEOREALIZM – ZDERZENIE PERSPEKTYW I UJĘĆ**

**Will Russia's war with Ukraine strengthen or weaken  
the European Union? Neofunctionalism versus neorealism  
– a clash of perspectives and approaches**

The analysis presented to the readers is based on an in-depth study of the content contained in the acts and documents of the European Union and concerning the implementation of the EU strategy in the field of security union in the context of the war in Ukraine. The text justifies and proves that the European Union has taken strategic decisions and actions providing Ukraine with strong support for the general cause economic, military, social and financial resilience, including granting its humanitarian aid. In addition, the EU strongly condemned Russia's indiscriminate attacks against civilians and civilian infrastructure and called on Russia to immediately and unconditionally withdraw all troops and military equipment from all of Ukraine's territory within its internationally recognized borders. The analysis of the research material presented in the study led to the formulation of the main hypothesis, which is: the war in Ukraine strengthens the EU at the strategic level at the same time leading to a clash of diverse forces and interests, which may result in fragmentation of the system, and thus its local (sectoral) weakening.

Keywords: EU strategy, security union, war in Ukraine, Russian aggression, strengthening, weakening.

## WSTĘP

Inwazja Rosji na Ukrainę zmieniła systemowo Unię Europejską. Za sprawą unijnych instytucji (głównie Komisji i Parlamentu Europejskiego) rozpoczęła się przebudowa zakresu i treści pozycjonowania geopolitycznego UE (w stronę geopolityki równowagi sił). Nie tylko w relacjach z Rosją, ale także z Chinami i globalnym Południem.

Unia Europejska wspiera politycznie, ekonomicznie i militarnie Ukrainę, ale nie zaniedbuje też wzmacniania własnego potencjału w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB), wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO) oraz przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Strategiczne priorytety UE nie są już określane wyłącznie przez Paryż czy Berlin. Dogłębnie zrewidowano unijną koncepcję solidarności wewnątrz- i pozaeuropejskiej. Instytucje europejskie zintensyfikowały stosowanie sankcji międzynarodowych. Na Rosję nałożono do tej pory kilkanaście pakietów środków sankcyjnych. Poza tym Unia wzmocniła dialog z sąsiadami w celu zwiększenia swoich wpływów w regionie Morza Bałtyckiego, Morza Czarnego i Kaukazu. W konsekwencji przebudowie uległa cała Europejska Polityka Sąsiedztwa UE<sup>1</sup>.

Unia Europejska podjęła strategiczne decyzje i działania zapewniające Ukrainie wsparcie na rzecz gospodarczej, wojskowej, społecznej i finansowej odporności, w tym także w zakresie udzielania jej pomocy humanitarnej. Rada Europejska uznała europejską perspektywę Ukrainy, przyznając jej status kraju kandydującego<sup>2</sup>. Konsekwencją tego podejścia była podjęta w grudniu 2023 r. decyzja o rozpoczęciu negocjacji akcesyjnych z Ukrainą.

Europejskie aspiracje Ukrainy zostały potwierdzone, co nie oznacza, że jej droga do członkostwa w UE jest już w pełni otwarta. Stanowisko Węgier okazało się w tej sprawie bardzo krytyczne. Poza tym ujawniły się już pierwsze sprzeczne interesy, np. dotyczące rolnictwa czy też spedycji, co możemy od miesiący obserwować na granicy polsko-ukraińskiej.

Analiza zaprezentowanych powyżej założeń prowadzi do sformułowania następujących hipotez:

---

<sup>1</sup> J.P. Palomero, *Europe as a power. Now or never*, „Policy Paper. European Issues” n°658, 28.02.2023.

<sup>2</sup> Por. Konkluzje. Posiedzenie Rady Europejskiej (23 i 24 czerwca 2022 r.), EUCO 24/22, Rada Europejska, Bruksela, 24.06.2022.

- agresja Rosji na Ukrainę skutkuje naruszeniem równowagi w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego Unii Europejskiej;

- wojna w Ukrainie wzmocnia na poziomie strategicznym Unię Europejską, prowadząc jednocześnie do procesu ścierania się zróżnicowanych sił i interesów, które skutkować mogą fragmentacją systemu, a tym samym jego miejscowym (sektorowym) osłabieniem;

- agresja Rosji na Ukrainę i jej wroga polityka wobec Unii Europejskiej może odegrać istotną rolę w uruchomieniu niefunkcjonalnych mechanizmów *spill over*, opartych na funkcjonalnej presji w zakresie dalszego pogłębiania (wzmocniania) integracji europejskiej (rozszerzania przestrzeni integracyjnych i potrzeby rewizji traktatów)<sup>3</sup>. W odpowiedzi na to należy się liczyć z odreagowaniem systemowym (szczególnie wybranych państw członkowskich) w postaci upowszechniania koncepcji politycznych nawiązujących do idei Europy ojczyzn i klasycznego neorealizmu.

Bardzo ważne z punktu widzenia metodologicznego było zidentyfikowanie pól rywalizacji i sprzeczności interesów w podsystemie aktywności Unii Europejskiej i jej aktorów (głównie państw) wobec Ukrainy i Rosji. Pierwsze pole dotyczy interakcji zachodzących między rządami państw członkowskich UE, głównie skupionych w Radzie Europejskiej, Radzie UE i oddanym do ich dyspozycji coreperze (Komitet Stałych Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich przy Unii Europejskiej). Relacje te mają charakter multilateralny lub bilateralny i dotyczą głównie:

- zaopatrywania w broń Ukrainę;
- skali (zasięgu) sankcji nakładanych na Rosję;
- stosunku do polityki Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii wobec Ukrainy i Rosji;
- współpracy z Chinami w kontekście kryzysu globalnego wywołanego wojną.

Drugie pole obejmuje relacje między sobą innych niż rządy państwowych podmiotów integracji europejskiej, głównie instytucji UE i parlamentów narodowych. Tu dochodzi do różnicowania się pozycji i stanowisk, szczególnie między Komisją Europejską a Parlamentem Europejskim. Trzecia przestrzeń odnosi się do interakcji między państwami (rządami i/lub parlamentami narodowymi) a instytucjami oraz innymi organami i ciałami Unii Europejskiej. Szczególna sytuacja

---

<sup>3</sup> Por. S. Konopacki, *Neofunkcjonalistyczna teoria integracji politycznej Ernsta Haasa i Leona Lindberga*, „Studia Europejskie” 1998, nr 3, s. 100–110.

w tej przestrzeni/polu powstaje, gdy państwo, przewodnicząc Radzie UE, samo staje się unijną instytucją. Na tym polu kolejne prezydentury albo zachęcają jednych do większej aktywności na rzecz Ukrainy (np. dotyczy to Austrii, Węgier, Grecji, Włoch), albo też osłabiają zrozumiałą w tej sytuacji „nadaktywność” („nadreaktywność”) innych (np. rządy Polski, krajów bałtyckich, Finlandii, Szwecji czy Słowacji). Czwarte pole dotyczy stosunków między państwami a krajowymi i europejskimi podmiotami transnarodowymi (np. korporacjami transnarodowymi), ruchami transnarodowymi, (np. ekologicznymi), kościołami i grupami religijnymi, partiami politycznymi (o charakterze regionalnym, np. Europejska Partia Ludowa lub partie zrzeszone w tzw. międzynarodówkach) czy też transnarodowymi centralami związków zawodowych. W tej przestrzeni obserwuje się istotne zróżnicowanie interesów, szczególnie tych podmiotów, które do tej pory prowadziły interesy lub sprawy w Rosji lub z Rosją. Piąte pole odnosi się do relacji „wewnętrznych” pomiędzy organami władzy państw i innymi instytucjami i strukturami odpowiadającymi za kształtowanie polityki wobec Ukrainy i Rosji oraz całej UE w tym zakresie. W tym przypadku państwa wchodzi w interakcje ze swym wnętrzem: organami państw (władza wykonawcza, parlamentarna i sądowicza). Szóste pole obejmuje stosunki zachodzące w wymiarze europejskim między państwami a światem zewnętrznym (organizacjami, strukturami międzynarodowymi lub innymi państwami). Siódme pole, o szczególnym znaczeniu, odnosi się interakcji (kontaktów) państw i ich aktorów z narodem i społeczeństwem, ujmowanym głównie jako zbiór obywateli, którzy w zależności od kraju i czasu/okoliczności mają zróżnicowany stosunek do Ukrainy, Rosji, wojny między nimi oraz narastającej „nowej zimnej wojny” między Rosją a Zachodem, którego istotnym elementem jest Unia Europejska. I ostatnie, ósme, pole to przestrzeń zderzenia postaw euroentuzjastycznych z eurosceptycznymi w relacji do wojny w Ukrainie. Euroentuzjaści tradycyjnie widzą w tym konflikcie szansę na pogłębienie integracji europejskiej (nawet w stronę federalizacji). Natomiast eurosceptycy podkreślają znaczenie indywidualnego i zbiorowego działania „koncertu państw” (a nie samej Unii) dla zapewnienia pomocy Ukrainie i zatrzymania imperialnych zapędów Rosji<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Por. Konkluzje Rady Europejskiej w sprawie Ukrainy, rozszerzenia i reform, Rada Europejska. Komunikat prasowy, Bruksela, 14.12. 2023, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2023/12/14/european-council-conclusions-on-ukraine-enlargement-and-reforms/> [dostęp: 14.05.2024].

## WOJNA ROSJI Z UKRAINĄ. NEOFUNKCJONALIZM A PROCES WZMACNIANIA UNII EUROPEJSKIEJ

Unia Europejska stoi obecnie przed bezprzykładną szansą neofunkcjonalnego udoskonalenia (wzmocnienia) systemu zarządzania swym bezpieczeństwem, szczególnie poprzez działania na rzecz stabilności i pokoju w Europie i na świecie (ze szczególnym uwzględnieniem Ukrainy)<sup>5</sup>.

Choć główna odpowiedzialność za pokój w Europie (także w Ukrainie) spoczywa na państwach członkowskich, ostatnie lata przyniosły nowe argumenty przekonujące o tym, iż UE tylko jako całość może skutecznie reagować na zagrożenie ze strony Rosji – w wielostronny i zintegrowany sposób, dostarczając wszystkim aktorom politycznym odpowiadającym za bezpieczeństwo potrzebne im narzędzia i informacje, aby te z kolei mogły wspierać Ukrainę<sup>6</sup>.

Unia Europejska oraz jej polityka zagraniczna, bezpieczeństwa i obrony po 24 lutym 2022 r. podlega bezprecedensowemu (neofunkcjonalnemu<sup>7</sup>) wzmocnieniu, szczególnie po tym, jak intensywnie zaczęto sięgać do potencjału Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju, który stał się nowym pozabudżetowym funduszem wzmacniającym zdolność UE do zapobiegania konfliktom, budującym pokój i gwarantującym bezpieczeństwo międzynarodowe, ze szczególnym uwzględnieniem Ukrainy<sup>8</sup>. Egzemplifikacją tego niech będzie zwiększenie, decyzją z 2 lutego 2023 r., wsparcia dla ukraińskich sił zbrojnych do 3,6 mld euro pochodzących z tego źródła. Celem stało się tu wzmocnienie zdolności i odporności ukraińskiego wojska oraz ochrona ludności cywilnej<sup>9</sup>.

Bezpieczeństwo UE i Ukrainy nie są z sobą sprzeczne: cele te są spójne i subsydiarne. Dzieje się tak, gdyż u podstaw polityki w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego Unii leżą zasady konieczności, proporcjonalności i legalności. Z tego powodu istotnym elementem działań UE zmierzających do wzmocnienia jej zasobów

---

<sup>5</sup> Zob. Komunikat Komisji zawierający wytyczne operacyjne dotyczące zarządzania granicami zewnętrznymi w celu ułatwienia przekraczania granicy między UE a Ukrainą, Dziennik Urzędowy UE, 2022/C 104 I/01, 4.03.2022.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> Wojna stała się specyficzną egzemplifikacją neofunkcjonalnego zjawiska *spill over*.

<sup>8</sup> Powstał 22 marca 2021 r. i pozwala finansować działania operacyjne o skutkach wojskowych lub obronnych.

<sup>9</sup> Zob. Decyzja Rady (WPZiB) 2022/339 z dnia 28 lutego 2022 r. w sprawie środka pomocy w ramach Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju w celu wsparcia ukraińskich sił zbrojnych, Dziennik Urzędowy UE L 61, 28.02.2022.

i kompetencji pozostaje wsparcie unijnych instytucji w celu połączenia spraw bezpieczeństwa w jeden wspólny system strategiczny i operacyjny<sup>10</sup>.

### Strategia UE w kontekście wojny w Ukrainie

koncentruje się na budowaniu potencjału i zdolności pozwalających wzmocnić jej środowisko bezpieczeństwa, które wytrzyma próbę czasu. Określono w niej podejście do stabilizacji i rozwoju, które pozwolą w sposób efektywny i skoordynowany reagować na szybko zmieniający się krajobraz zagrożeń. W strategii wyznaczono również priorytety i związane z nimi działania, aby w zintegrowany sposób zaradzić zagrożeniom w całym ekosystemie unii bezpieczeństwa<sup>11</sup>.

Celem strategii wzmocniania UE są zatem korzyści wypływające z priorytetu strategicznego jakim jest bezpieczeństwo całej wspólnoty. Jeżeli już do wojny doszło, to należy po pierwsze, pomóc Ukrainie i po drugie, wzmocnić system integracyjny na zewnątrz i wewnątrz.

Unia Europejska od lat przygotowuje się do skutecznego reagowania na nowe globalne i regionalne zagrożenia i wyzwania. Z tego powodu wnikliwa analiza zagrożeń ze względu na wojnę na Ukrainie wskazuje na „cztery wzajemnie powiązane strategiczne priorytety, jakimi należy się zająć obecnie na poziomie UE:

- środowisko bezpieczeństwa, które wytrzyma próbę czasu;
- zajmowanie się ewoluującymi zagrożeniami;
- ochrona Europejczyków przed ekonomicznymi konsekwencjami wojny;
- silny europejski ekosystem bezpieczeństwa<sup>12</sup>.

Unia Europejska na różne sposoby stara się także zwiększyć zdolność do reagowania na kryzysy i odporność na przyszłe wyzwania. Pandemia COVID-19, a obecnie wojna w Ukrainie stają się coraz bardziej złożone, co sprawia, że UE potrzebuje wzmocnienia poprzez zwiększenie swej odporności na ryzyka wielkich rozmiarów. Większa odporność to nowe:

- mechanizmy ochrony ludności;
- zintegrowane reagowanie na szczeblu politycznym w sytuacjach kryzysowych;
- sposoby reagowania na stany zagrożenia;

<sup>10</sup> *Ibidem.*

<sup>11</sup> Zob. Komunikat Komisji w sprawie strategii UE w zakresie unii bezpieczeństwa, Bruksela, COM(2020) 605 final, 24.07.2020.

<sup>12</sup> *Ibidem.*

– metody ochrony sieci i systemów informacyjnych; – *modus operandi* w zakresie ochrona infrastruktury krytycznej<sup>13</sup>.

Unia Europejska angażuje się obecnie w nowe, wieloaspektowe podejście do

zagrożeń hybrydowych, które będzie płynnie łączyć wymiar zewnętrzny i wewnętrzny oraz zagadnienia krajowe i ogólnounijne. Obejmować ono ma pełne spektrum działań – od wczesnego wykrywania, analizy i kształtowania świadomości, poprzez budowanie odporności i zapobieganie, po reagowanie na sytuacje kryzysowe i zarządzanie skutkami. Celem staje się tu zapewnienie, aby proces decyzyjny UE (oparty na neofunkcjonalnej regule subsydiarności) opierał się na regularnie uzyskiwanych, kompleksowych informacjach wywiadowczych na temat rozwoju zagrożeń hybrydowych. Wymaga to wykorzystywania na dużą skalę danych państw członkowskich oraz dalszego zacieśniania współpracy z właściwymi służbami państw członkowskich za pośrednictwem Centrum Analiz Wywiadowczych UE (INTCEN)<sup>14</sup>.

Dotychczasowa analiza wykazała, że wzmocnienie UE będące rezultatem wojny w Ukrainie dotyczy nie tylko WPZiB oraz WPBiO, ale również przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE.

W celu zwiększania orientacji sytuacyjnej służby Komisji i Europejska Służba Działań Zewnętrznych badają możliwości usprawnienia przepływu informacji z różnych źródeł, w tym państw członkowskich, a także agencji UE, takich jak ENISA, Europol i Frontex. Centralnym punktem UE do spraw oceny zagrożeń hybrydowych pozostanie Komórka UE ds. Syntezy Informacji o Zagrożeniach Hybrydowych. Zasadnicze znaczenie dla zapobiegania zagrożeniom hybrydowym i ochrony przed nimi ma też budowanie interoperacyjności całego wzmocnionego systemu zarządzania UE. Będzie on możliwy poprzez szybkie łączenie reakcji sektorowych oraz zapewnianie płynnej współpracy z partnerami, przede wszystkim z NATO. UE dążyć też będzie w szczególności do wspierania zdolności krajów partnerskich w zakresie identyfikowania i lokalizowania zagrożeń poprzez wielostronną współpracę z ONZ, Radą Europy, Interpolem i OBWE<sup>15</sup>.

Kontynuując dalsze rozważania, podkreślić należy, że agenda antywojenna UE, szczególnie w kontekście wojny w Ukrainie, opiera się w ujęciu neofunkcjonalnym na:

<sup>13</sup> *Jak UE reaguje na kryzysy i buduje odporność?*, Rada Unii Europejskiej, Informacja prasowa. Bruksela, 23.12.2023, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-crisis-response-resilience/> [dostęp: 14.05.2024].

<sup>14</sup> Por. Komunikat Komisji w sprawie strategii UE...; Por. A. Gruszczak, *Centrum Analizy Wywiadowczej Unii Europejskiej i jego rola w strategii bezpieczeństwa UE*, [w:] R. Kłoso-wicz, B. Szlachta, J. Węc (red.), *Dylematy strategiczne XXI wieku: księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Michałowi Chorośnickiemu z okazji czterdziestolecia pracy naukowej*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2013, s. 273–283.

<sup>15</sup> Por. Komunikat Komisji w sprawie strategii UE...

- nowych sposobach przeciwdziałania dalszej eskalacji wojennej;
- działaniach podejmowanych wspólnie z państwami trzecimi (przede wszystkim USA) i organizacjami międzynarodowymi (głównie NATO);
- monitorowaniu sytuacji bezpieczeństwa międzynarodowego w Europie;
- dalszym, etapowym nakładaniu sankcji na Rosję.

Unia Europejska, aby być skuteczna wobec tego, co dzieje się w Ukrainie (i nie tylko), musi być wspólnym, neofunkcjonalnym przedsięwzięciem wszystkich instytucji i państw członkowskich. Uczestniczyć w nim muszą rządy, organy państw, sektor zbrojeniowy oraz system energetyczny i informatyczny<sup>16</sup>. Unia stara się im dostarczyć właściwe narzędzia i umożliwić wzajemną komunikację, aby zapewnić koordynację wszystkich działań antywojennych i antykryzysowych.

Jednym z głównych sposobów, w jaki Unia Europejska może przyczynić się do ochrony i obrony Ukrainy, a jednocześnie sama wzmocnić się (a nie osłabić), jest współpraca i wymiana informacji. Do tego dochodzi nowoczesne i skuteczne zarządzanie granicami zewnętrznymi UE, w tym z Ukrainą. Z tego powodu „utrzymanie integralności strefy Schengen i zaangażowanie wszystkich zainteresowanych stron na rzecz jak najlepszego zabezpieczania granicy z Ukrainą może mieć rzeczywisty wpływ na zapobieganie przestępczości transgranicznej i terroryzmowi. Wspólne działania operacyjne w ramach niedawno wzmocnionej Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej stały się wręcz koniecznością”<sup>17</sup>.

Istnieją uzasadnione podstawy, by sądzić, że w Ukrainie były i są popełniane zbrodnie wojenne oraz zbrodnie przeciwko ludzkości. 2 marca 2022 r. prokurator Międzynarodowego Trybunału Karnego ogłosił, że wszczął w tej sprawie śledztwo. Prokuratury w kilku państwach członkowskich oraz w Ukrainie rozpoczęły postępowania przygotowawcze w sprawie najpoważniejszych zbrodni wagi międzynarodowej, wspierane i koordynowane przez Eurojust (Agencję Unii Europejskiej ds. Współpracy Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych). Agenda ta w ujęciu neofunkcjonalnym dysponuje wiedzą ekspercką i doświadczeniem, które pozwalają jej aktywizować postępowania przygotowawcze oraz wnosić i popierać oskarżenia w spra-

<sup>16</sup> UE otwiera nowy hub energetyczny rescEU w Polsce, Bruksela, 26.01.2023, [https://poland.representation.ec.europa.eu/news/ue-otwiera-nowy-hub-energetyczny-resceu-w-polsce-2023-01-26\\_pl](https://poland.representation.ec.europa.eu/news/ue-otwiera-nowy-hub-energetyczny-resceu-w-polsce-2023-01-26_pl) [dostęp: 13.05.2024].

<sup>17</sup> Por. Komunikat Komisji w sprawie strategii UE...



wach dotyczących najpoważniejszych zbrodni wagi międzynarodowej, w tym ułatwiać prowadzenie działalności wspólnym zespołom dochodzeniowo-śledczym, takim jak ten powołany przez niektóre państwa członkowskie i Ukrainę w kontekście obecnych działań wojennych. Wzmocniony w ten sposób Eurojust współpracuje także z prokuratorem Międzynarodowego Trybunału Karnego. Organy krajowe gromadzą dowody zbrodni międzynarodowych, które mogły zostać popełnione w Ukrainie<sup>18</sup>.

## WOJNA ROSJI Z UKRAINĄ. NEOREALIZM A PROCES OSŁABIANIA I/LUB FRAGMENTACJI UNII EUROPEJSKIEJ

W ujęciu neorealistycznym, klasycznie strukturalnym (systemowym) i „państwowo-centricznym” zakłada się, że:

- tylko państwa UE (a nie unijne instytucje) są podstawowymi i właściwie jedynymi twórcami ładu międzynarodowego w Europie;
- państwa członkowskie są integralnymi, suwerennymi jednostkami, w pełni od siebie niezależnymi;
- pierwszorzędnym przedmiotem zainteresowania i troski państw w UE są kwestie bezpieczeństwa i przetrwania;
- interes państwa jest definiowany wyłącznie w kategoriach potęgi;
- stosunki między państwami, także wobec Ukrainy kształtują się w warunkach ciągle obecnego konfliktu interesów, rywalizacji i braku kompromisu;
- państwa dążą do maksymalizacji własnej siły i potencjału w przekonaniu, że atrybuty siłowe pozwalają maksymalnie zabezpieczyć narodowe interesy i niezależność;
- organizacje międzynarodowe (także UE) nie są samodzielnymi podmiotami stosunków międzynarodowych, są jedynie formą wielostronnej współpracy państw służącej realizacji ich interesów<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Zob. *Eurojust: Rada przyjmuje mandat dotyczący nowych przepisów umożliwiających agencji zabezpieczanie dowodów zbrodni wojennych*, Rada UE, Komunikat prasowy, Bruksela, 6.05.2022, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2022/05/06/eurojust-council-adopts-its-mandate-on-new-rules-allowing-the-agency-to-preserve-evidence-of-war-crimes/> [dostęp: 13.05.2024]; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/838 z dnia 30 maja 2022 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2018/1727 w odniesieniu do zabezpieczania, analizy i przechowywania w Eurojuście dowodów dotyczących ludobójstwa, zbrodni przeciwko ludzkości, zbrodni wojennych oraz powiązanych przestępstw, PE/18/2022/REV/1, Dziennik Urzędowy UE L 148, 31.05.2022.

<sup>19</sup> S.P. Sałajczyk, *Wizje rzeczywistości międzynarodowej*, [w:] E. Haliżak, R. Kuźniar (red.), *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, funkcjonowanie*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1994, s. 52 i nast.

Rosyjska agresja na Ukrainę zdominowała obecnie agendę bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego UE. Wojna ta w ujęciu neo-realistycznym nie tylko zagraża Ukrainie, ale ma na celu naruszenie stabilności i bezpieczeństwa w całym systemie integracyjnym i poza nim (system-świat). Taki jest również cel rosyjskiej polityki zagranicznej i prorosyjskich lobby w UE. Sytuacja ta stwarza szereg zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego krajów członkowskich i stabilności politycznej wspólnoty, w której różnice interesów i liczne egoizmy narodowe zawsze miały miejsce. Po 2022 r. wojna w Ukrainie może służyć ich pogłębieniu i zróżnicowaniu.

Neorealistyczne ujęcie tej części analizy prowadzi nas do katalogu sprzeczności w stanowiskach państw członkowskich i instytucji UE odnoszących się do problematyki wojny w Ukrainie. Na zróżnicowane i anarchiczne podejście krajów członkowskich do agresji Rosji wobec Ukrainy (i wcześniej Gruzji) wpływają głównie następujące uwarunkowania:

- mniejsza lub większa siła przyciągania (ciężenia) danego państwa do unijnego centrum lub do świata zewnętrznego (interesy z Rosją);
- miejsca państwa w relacjach centrum – peryferie (inne możliwe tu kategorie to: super-centrum (Niemcy–Francja), półperyferie, bliskie i dalekie peryferie);
- bliskie i dalekie sąsiedztwo w relacji do Ukrainy;
- strefy wpływów, grupy nacisków i interesów;
- siła państw;
- relacja między *soft power* a *hard power*;
- stosunek do dalszego rozszerzania UE na Wschód.

Na poziomie operacyjnym zróżnicowanie to dotyczyło i nadal dotyczy:

- niepewności co do dostaw energii i innych surowców oraz bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej;
- stosunku krajów członkowskich do zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa, ochrony i odporności UE;
- sposobu traktowania milionów osób, które uciekły przed wojną, ze szczególnym uwzględnieniem źródeł finansowania tej pomocy;
- zróżnicowanego odnoszenia się do postępów prac w zakresie unii bezpieczeństwa w dobie rosyjskiej agresji na Ukrainę;
- wypracowania wspólnej kultury wymiany informacji i wiedzy fachowej między UE, państwami członkowskimi i środowiskami zajmującymi się Ukrainą;

- sporu między państwami członkowskimi dotyczącego „gromadzenia, przechowywania i analizowania dowodów dotyczących ludobójstwa, zbrodni przeciwko ludzkości oraz zbrodni wojennych”<sup>20</sup>;
- osłabienia roli państwa prezydencji UE w sprawach dotyczących reakcji na wojnę w Ukrainie – przeniesienie punktu ciężkości na Radę Europejską oraz Komisję Europejską i Parlament Europejski;
- różnic zdań w związku z nakładanymi na Rosję sankcjami<sup>21</sup>.

W deklaracji wersalskiej przyjętej 10–11 marca 2022 r. szefowie państw i rządów UE podkreślili konieczność przygotowania się na szybko pojawiające się wyzwania, poprzez zabezpieczanie się przed stale nasilającą się wojną hybrydową, wzmacnianie cyberodporności<sup>22</sup>, ochronę infrastruktury – szczególnie infrastruktury krytycznej – oraz zwalczanie dezinformacji<sup>23</sup>. Ma to do dziś istotne znaczenie dla różnicowanej aktywności krajów członkowskich na rzecz pomocy Ukrainie.

Aktualne wydarzenia geopolityczne uwypukliły ryzyko ingerencji ze strony Rosji w sprawy wewnętrzne UE. „Agresji wojskowej Rosji wobec Ukrainy towarzyszą działania związane z zagraniczną manipulacją informacjami i ingerencją w informacje. Bezpodstawne oskarżenia o «nazizm» i «ludobójstwo» wobec rządu ukraińskiego, działania pod obcą banderą i nieuzasadnione zarzuty wobec NATO i Zachodu są wykorzystywane do usprawiedliwienia brutalnych ataków na Ukrainę. Nieustannie istnieje ryzyko manipulacji materiałami audiowizualnymi i dezinformacji – także w krajach UE, które Rosja może próbować wykorzystać jako pretekst do kolejnych ataków wojskowych, do osłabienia zdecydowanego ukraińskiego oporu, do podzielenia społeczności międzynarodowej (i osłabienia Unii Europejskiej) w jej sprzecznie wobec wojny lub do zasiania wątpliwości co do naruszania przez Rosję prawa międzynarodowego”<sup>24</sup>.

<sup>20</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/838...

<sup>21</sup> Obecnie w Unii obowiązuje ponad czterdzieści różnych systemów środków ograniczających; w ostatnim czasie coraz częściej się z nich korzysta.

<sup>22</sup> Nawiązuje do tego następujący dokument UE: *Rosyjskie cyberoperacje przeciwko Ukrainie: oświadczenie wysokiego przedstawiciela wydane w imieniu Unii Europejskiej*, Rada UE, Komunikat, Bruksela, 10.05.2022, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2022/05/10/russian-cyber-operations-against-ukraine-declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-european-union/> [dostęp: 13.05.2024].

<sup>23</sup> *Nieformalne posiedzenie szefów państw lub rządów. Deklaracja wersalska*, Wersal, 11.03.2022, <https://www.consilium.europa.eu/media/54787/20220311-versailles-declaration-pl.pdf> [dostęp: 13.05.2024].

<sup>24</sup> Zob. Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 19 maja 2022 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) 2018/1727 w odniesieniu do gromadzenia, przechowywania

## ZAKOŃCZENIE

W coraz bardziej niespokojnym świecie, ogarniętym wojną w Ukrainie Unia Europejska przy wsparciu ze strony NATO pozostaje nadal systemem gwarantującym bezpieczeństwo swym państwom członkowskim. U podstaw ideowych tego systemu leży przekonanie, że bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne jest wspólną odpowiedzialnością całego systemu integracyjnego – wszystkich jego instytucji i państw członkowskich. W tym kontekście instytucje UE w pełni zdają sobie sprawę z faktu, że miarą wszelkich strategii czy działań w tym zakresie jest ich neofunkcjonalne wdrożenie i realizacja.

Wszelkie zagrożenia hybrydowe i niehybrydowe wynikające z wojny w Ukrainie dotyczą nie tylko wybranych krajów sąsiadujących (Polski czy krajów bałtyckich), ale wszystkich 27 państw. Dlatego cały unijny system musi być funkcjonalnie powiązany z instrumentami reakcji na działania destabilizujące<sup>25</sup>. Konieczna jest zatem solidarność europejska przy użyciu „metod konwencjonalnych i niekonwencjonalnych (dyplomatycznych, wojskowych, gospodarczych i technologicznych), które mogą być stosowane w skoordynowany sposób przez podmioty państwowe i/lub niepaństwowe”, aby osiągnąć konkretne cele w obronie całej UE, ale także w obronie Ukrainy<sup>26</sup>.

Nie można też wykluczyć, że przy długotrwałym konflikcie Unia Europejska, poszukując nowych źródeł finansowania pomocy dla Ukrainy, zdecyduje się na wygenerowanie nowych środków, korzystając z instrumentów, które zostały zastosowane w ramach Next Generation UE (plan popandemicznej odbudowy), a oparte na zaciągnięciu długu poprzez emisję euroobligacji. Ten scenariusz dalszego uwspólnotowania długu wpisuje się w koncepcję ponadnarodowego wzmocnienia UE i wspólnotowego zaangażowania UE na rzecz Ukrainy<sup>27</sup>.

Analiza zawarta w tekście udowodniła, że do klasycznych przykładów neofunkcjonalnego wzmocnienia i konsolidacji UE w kontekście wojny w Ukrainie należą solidarne sankcje indywidualne i gospodarcze. Unia Europejska w tym kontekście przyjęła kilkanaście pakietów

---

i analizowania dowodów dotyczących ludobójstwa, zbrodni przeciwko ludzkości oraz zbrodni wojennych w Eurojuście (COM(2022)0187 – C9-0155/2022 – 2022/0130(COD)) P9\_TC1-COD(2022)0130, Dziennik Urzędowy UE C 479, 16.12.2022.

<sup>25</sup> Zob. Rozporządzenie Rady (UE) nr 833/2014 z dnia 31 lipca 2014 r. dotyczące środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie, Dziennik Urzędowy UE L 229, 31.07.2014.

<sup>26</sup> Por. Komunikat Komisji w sprawie strategii UE...

<sup>27</sup> C. Bret, *Comment la guerre a déjà changé l'Union européenne?*, „Blogpost”, 21.02.2023.

sankcji w odpowiedzi na bezprecedensowy i niczym niesprowokowany rosyjski atak zbrojny na Ukrainę oraz bezprawną aneksję ukraińskich obwodów: donieckiego, ługańskiego, zaporoskiego i chersońskiego. Sankcje mają osłabić bazę ekonomiczną Rosji: pozbawić to państwo dostępu do krytycznych technologii i rynków i znacznie ograniczyć jego zdolności do prowadzenia wojny. Do tego dochodzą:

- solidarne sankcje na Białoruś (w reakcji na jej zaangażowanie w napaść na Ukrainę) oraz Iran (w związku z użyciem przez Rosję irańskich dronów przeciwko Ukrainie);

- solidarne i całościowe zawieszenie umowy o ułatwieniach wizowych między UE a Rosją;

- konkretne działania mające na celu wsparcie Ukrainy i jej sąsiadów, którzy zapewniają ochronę osobom uciekającym przed wojną. Wśród tych działań wyróżnia się:

- przyjmowanie uchodźców w ramach mechanizmu tymczasowej ochrony i pomocy humanitarnej dla Ukrainy i Mołdawii<sup>28</sup>;

- system reagowania w sytuacjach kryzysowych;

- zwiększenie odporności i wzmocnienie zdolności reagowania na zagrożenia hybrydowe;

- nowe kompetencje Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex)<sup>29</sup>.

Z punktu widzenia neorealistycznego różnicowania i fragmentacji nie można nie zauważyć ryzyk związanych z potencjalnym osłabianiem UE w związku z agresją Rosji przeciwko Ukrainie. Wśród argumentów to potwierdzających wymienia się:

- zróżnicowane zaangażowanie państw członkowskich w pomoc militarną/wojskową dla Ukrainy;

- napięcia między państwami członkowskimi dotyczące scenariuszy zakończenia wojny w Ukrainie;

- zróżnicowane podejście do kolejnych pakietów sankcji nakładanych na Rosję oraz narastający problem naruszania (obchodzenia) sankcji nakładanych dotychczas (interesy gospodarcze ważniejsze niż pokój międzynarodowy);

---

<sup>28</sup> Zob. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Przyjmowanie osób uciekających przed wojną w Ukrainie: Przygotowanie Europy do zaspokojenia potrzeb, Bruksela, COM(2022) 131 final, 23.03.2022; Komunikat w sprawie europejskiej solidarności z uchodźcami i osobami uciekającymi z Ukrainy, COM(2022) 107, Bruksela, 8 marca 2022.

<sup>29</sup> Por. Wniosek Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie odporności podmiotów krytycznych, COM/2020/829 final, Bruksela, 16.12.2020.

– problemy z utrzymaniem solidarności UE wobec Ukrainy, ze względu na zróżnicowane poparcie opinii publicznej w wybranych krajach (proces ujawniania się zjawiska nazywanego „zmęczeniem wojną” oraz narastanie obaw o eskalację konfliktu w stronę wojny Rosji z Zachodem/NATO);

– zróżnicowany poziom pomocy państw członkowskich dla uchodźców z Ukrainy.

W ujęciu neorealizmu strukturalnego zwrócić trzeba także uwagę na takie czynniki krytyczne jak:

– spory dotyczące sposobów wyciągnięcia konsekwencji wobec Rosji za popełniane zbrodnie przeciw ludzkości i zniszczenie Ukrainy (m.in. koncepcja trybunału międzynarodowego);

– działanie prorosyjskiego lobby i jego wpływ na destabilizację sytuacji politycznej w UE;

– uleganie rosyjskiej i prorosyjskiej kampanii propagandowej;

– przeciwstawianie krajów Europy Środkowo-Wschodniej (zainteresowanych co do zasady aktywną pomocą Ukrainie<sup>30</sup>) krajom Europy Zachodniej i Południowej, czego przykładem może być aktywność tzw. Bukaresztańskiej Dziewiątki – dziewięciu państw Europy Środkowo-Wschodniej: Bułgarii, Czech, Estonii, Litwy, Łotwy, Polski, Rumunii, Słowacji i Węgier;

– rynkowe skutki wojny – rosyjska inwazja na Ukrainę wywołuje zakłócenia na światowych rynkach, a światowe ceny kluczowych towarów (np. paliw i nawozów) wzrosły do rekordowych poziomów;

– spory dotyczące konfiskaty rosyjskich aktywów na rzecz Ukrainy;

– niepewność co do bezpieczeństwa dostaw energii (kryzys energetyczny);

– rosyjskie ataki na uprawy i infrastrukturę transportową ograniczyły zdolność Ukrainy do eksportu produktów rolno-spożywczych, co jeszcze bardziej pogłębiło globalny kryzys żywnościowy;

– wzrost inflacji i kryzys ekonomiczny; odbudowa Ukrainy po zakończonej wojnie będzie przedmiotem rywalizacji między państwami UE;

– nakładanie się na siebie licznych zagrożeń i kryzysów (*multi-crisis*)<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> Wyjątkiem jest tu asertywna postawa Węgier.

<sup>31</sup> *Reakcja UE wobec rosyjskiej inwazji na Ukrainę*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-response-ukraine-invasion/> [dostęp: 24.02.2023].

## LITERATURA

- Bret C., *Comment la guerre a déjà changé l'Union européenne?*, „Blog-post”, 21.02.2023.
- Gruszczak A., *Centrum Analizy Wywiadowczej Unii Europejskiej i jego rola w strategii bezpieczeństwa UE*, [w:] R. Kłosowicz, B. Szlachta, J. Węc (red.), *Dylematy strategiczne XXI wieku: księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Michałowi Chorośnickiemu z okazji czterdziestolecia pracy naukowej*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2013, s. 273–283.
- Konopacki S., *Neofunkcjonalistyczna teoria integracji politycznej Ernsta Haasa i Leona Lindberga*, „Studia Europejskie” 1998, nr 3, s. 105–115.
- Palomero J.P., *Europe as a power. Now or never*, „Policy Paper. European Issues” n°658, 28 lutego 2023.
- Sałańczyk S.P., *Wizje rzeczywistości międzynarodowej*, [w:] E. Haliżak, R. Kuźniar (red.), *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, funkcjonowanie*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1994.