

# **UE-ROSJA: ELEMENTY STRATEGICZNEGO RESETU \***

Sergey Lagodinsky / Reinhard Bütikofer

\* Dokument został przyjęty przez grupę bez udziału WSE.



# **UE–ROSJA: ELEMENTY STRATEGICZNEGO RESETU \***

Sergey Lagodinsky / Reinhard Bütikofer

*\* Dokument został przyjęty przez grupę bez udziału WSE.*

## **Ogólny zarys**

### **I. OCZEKIWANIA I CELE**

- a. Zmieniające się oczekiwania
- b. Główny cel i założenia strategiczne

### **II. KLUCZOWE ELEMENTY STRATEGII UE WOBEC ROSJI**

- a. Nasza polityka jest zorientowana na partnerstwo z narodem rosyjskim, a zatem jest prorosyjska
- b. Fundamentem naszej polityki pozostaje wsparcie dla aktywnego społeczeństwa obywatelskiego
- c. Nasza polityka wobec Rosji i Europy Wschodniej opiera się na pamięci historycznej oraz uznaniu odpowiedzialności i bolesnych doświadczeń
- d. Szanujemy interesy Rosji, ale nie akceptujemy rosyjskiego rewizjonizmu
- e. Odpowiadamy na wyzwanie związane z rywalizacją systemową
- f. Istnieją nieprzekraczalne granice współpracy z rosyjskimi podmiotami państwowymi
- g. W stosunkach z Rosją dążymy do kontroli zbrojeń jądrowych i rozbrojenia jądrowego
- h. Za nowy priorytet uznajemy systematyczną walkę z praniem pieniędzy
- i. Wzmacniamy odporność wobec interwencji o charakterze hybrydowym oraz zdolność reagowania na nie
- j. Wykorzystujemy standardy technologiczne i otwarty Internet, aby wspierać przestrzeń wolności i zwalczać technologie służące opresji

k. Wzmacniamy zbiorową siłę i wiarygodność UE oraz dążymy do strategicznego rozdziału w stosunkach z Rosją

Nadszedł czas na ponową ocenę stosunków łączących Unię Europejską z Federacją Rosyjską. Ostatnie miesiące pokazały, że nasza strategia wobec Rosji wymaga strategicznego resetu. Poniższe elementy nowej strategii wynikają z pogłębiającego się antagonizmu między UE a Rosją, lecz u ich podstaw leży także wizja dwustronnej odnowy – mimo długiego okresu impasu we wzajemnych stosunkach, z którym musimy się uporać.

## I. OCZEKIWANIA I CELE

### a. Zmieniające się oczekiwania

W ciągu ostatnich trzydziestu lat w dwustronnych relacjach z Rosją doświadczyliśmy dwóch etapów, a obecnie mierzymy się z trzecim.

W pierwszym etapie, który był etapem zbliżenia i rozpoczął się po zimnej wojnie, zarówno Rosji, jak i jej europejskim partnerom towarzyszyło poczucie zjednoczenia przez wspólną wizję zacieśnienia wzajemnych stosunków pomiędzy Rosją a UE, – perspektywa wspólnej przyszłości krajów, które łączy głębokie poszanowanie dla prawa międzynarodowego i wartości demokracji konstytucyjnej.

Ta optymistyczna wizja jednak upadła i w 2007 r. wkroczyliśmy w etap ostatniej nadziei: podczas Monachijskiej Konferencji Bezpieczeństwa w 2007 r. Władimir Putin wysunął poważne oskarżenia wobec Zachodu, sugerując, że znajdujemy się u progu nowej zimnej wojny. Taka retoryka, a także antydemokratyczne dążenia Rosji oraz jej agresywne działania na terenie Czeczeni i Zakaukazia poważnie nadwyrężyły zaufanie do niej. Nadal jednak utrzymywała się nadzieja, że Rosja może wrócić na ścieżkę zbliżenia z Zachodem dzięki większemu zaangażowaniu lub dzięki większej presji wywieranej na ten kraj.

Nadzieja ta, choć bardzo osłabiona, towarzyszyła nam mimo okupacji Gruzji w 2008 r. Pokłady cierpliwości Zachodu jednak się wyczerpały i nadzieja ta ostatecznie zgasła w trakcie trzeciej kadencji Putina jako prezydenta, w wyniku represji wewnętrznych w Rosji, agresywnej polityki prowadzonej przez ten kraj w Syrii, Libii, Republice Środkowoafrykańskiej oraz innych konfliktów, okupacji Krymu w 2014 r. i wojny na Ukrainie, a także powtarzających się aktów zastraszania krajów Partnerstwa Wschodniego i państw członkowskich UE. Te ostatnie godzą w bezpieczeństwo narodowe, regionalne i międzynarodowe, stanowiąc zagrożenie dla pokoju i stabilności, a tym samym dla interesów UE. Rozczarowaniem dla UE były ponadto zamachy na krytyków lub krytyczki rosyjskiego rządu, do których dochodziło w Zjednoczonym Królestwie i Niemczech, a także rosyjskie ataki o charakterze cyberprzestępczym

dokonywane w Europie i Stanach Zjednoczonych. Rozpoczął się trwający do dziś etap rozczarowania. Władimir Putin ustawił Rosję na pozycji przeciwnika UE. Unia była zmuszona uznać, że Rosja przestała być jej strategicznym partnerem i nie zostanie nim w możliwej do przewidzenia przyszłości, tj. dopóki nie zaprzestanie prowadzenia polityki agresji. Wzajemne zaufanie zostało utracone.

Nie ma szans, aby w przewidywalnej przyszłości Rosja dołączyła do wspólnoty wartości strefy euroatlantyckiej. Wydaje się, że przestrzeganie choćby minimalnych standardów wynikających z prawa międzynarodowego oraz praw człowieka jest obecnie poza zasięgiem władz Rosji. Przeciwnie, coraz bardziej realna staje się perspektywa połączenia przez Rosję sił z Chinami w dążeniu do osłabiania takich standardów w ramach autorytarnych rozgrywek wielkich mocarstw.

## **b. Główny cel i założenia strategiczne**

Zmiana oczekiwań prowadzi do konieczności ponownej oceny naszych długoterminowych celów i założeń strategicznych.

*Naszym nadrzędnym celem jest kształtowanie stosunków z Federacją Rosyjską w sposób zapewniający pokój, stabilność, niepodległość i integralność terytorialną wszystkich państw Unii i państw z nią sąsiadujących, przy poszanowaniu prawa międzynarodowego i uznaniu praw człowieka i praworządności za zasady przewodnie tych stosunków, a także przy utrzymaniu możliwości współpracy z Rosją w celu rozwiązywania wspólnych problemów. Innymi słowy, celem jest obrona stosunków pokojowych w Europie ustanowionych po zakończeniu zimnej wojny, zgodnie z Paryską Kartą.*

Aby ten cel zrealizować, musimy skoncentrować się na następujących strategicznych założeniach polityki europejskiej wobec Rosji:

- utrzymaniu dialogu, jeśli tylko jest to możliwe;
- wzmocnieniu relacji z rosyjskim społeczeństwem obywatelskim;
- wzmocnieniu odporności Europy, w tym wobec interwencji, także o charakterze hybrydowym;
- osłabieniu wpływów skorumpowanych rosyjskich elit, zakończeniu ich niepożądanych inwestycji i powstrzymaniu się od współpracy z nimi;
- ograniczeniu strategicznej zależności od Rosji w wielu obszarach, zwłaszcza w sektorze energetycznym;
- hamowaniu ambicji geopolitycznych Rosji, w szczególności podnoszeniu kosztów jej interwencji militarnych, w tym działań jej wysłanników i najemników, w państwach trzecich;
- podejmowaniu negocjacji dotyczących rozbrojenia jądrowego oraz redukcji i

kontroli zbrojeń w celu ograniczenia ryzyka użycia broni jądrowej na kontynencie europejskim;

- selektywnej współpracy z Rosją, bez szkody dla interesów państw trzecich i praw człowieka.

Założenia te przekładają się bezpośrednio na elementy naszej strategii wobec Rosji opisanej w niniejszym dokumencie.

## II. KLUCZOWE ELEMENTY STRATEGII UE WOBEC ROSJI

### a. **Nasza polityka jest zorientowana na partnerstwo z narodem rosyjskim, a zatem jest prorosyjska**

Wsparcie dla narodu rosyjskiego, jego praw i rosyjskiego społeczeństwa obywatelskiego znajduje się centrum naszych dwustronnych stosunków. Pragniemy zapewnić jak największej liczbie obywateli i obywaterek Rosji bezpośredni i wolny od propagandy dostęp do informacji o Unii Europejskiej i jej państwach członkowskich. Chcemy zintensyfikować bezpośrednie kontakty między Rosjanami i Rosjankami a obywatelami i obywatelkami UE, w tym złagodzić ograniczenia wizowe. Potrzebujemy kampanii mającej na celu rozszerzenie programów wymiany szkolnej, uniwersyteckiej i kulturalnej, a także programów wymiany w zakresie kształcenia zawodowego i pozauniwersyteckiego oraz lepszego dostępu do takiego kształcenia. Należy stworzyć lub ułatwić możliwości bezpośredniego zatrudniania pracowników z Rosji, zarówno wysoko, jak i nisko wykwalifikowanych.

Państwa UE muszą stworzyć i rozszerzyć alternatywne możliwości bezpiecznego i stabilnego pod względem prawnym pobytu w Europie dla emigrantów i emigrantek politycznych z Rosji. Tak jak w przypadku obywateli i obywaterek innych państw o podobnej sytuacji (np. Turcji), należy stworzyć inne opcje niż azyl, w tym możliwość pobytu i podjęcia pracy w Europie bez zrywania kontaktów z krajem pochodzenia, rodziną i rosyjskim społeczeństwem obywatelskim. Musimy być gotowi na to, że po otwarciu granic w okresie popandemicznym liczne grupy osób zmęczonych opresyjną sytuacją w Rosji lub objętych nową falą represji będą poszukiwać możliwości ucieczki do Europy.

Podejmujemy starania na rzecz wspierania podstawowych praw człowieka, w tym równouprawnienia płci, praw osób LGBTI oraz praw mniejszości. Tam, gdzie jest to możliwe, Unia będzie wspierać prześladowanych i prześladowane obywateli i obywatelki Rosji, zwłaszcza tych, którzy i które mierzą się z

dyskryminacją ze względu na wiek, rasę, pochodzenie etniczne, przynależność do grupy językowej lub społecznej, orientację seksualną, ekspresję płciową, tożsamość płciową, cechy płciowe lub z jakichkolwiek innych powodów.

Nasze zaangażowanie w Rosji musi wykraczać poza działania oparte na traktowaniu elity politycznej jako jedyne podmiotu politycznego w tym państwie. Położenie większego nacisku na zaangażowanie w sprawy rosyjskich regionów może utorować drogę do bardziej niezależnej współpracy z podmiotami regionalnymi i lokalnymi.

**b. Fundamentem naszej polityki pozostaje wsparcie dla aktywnego społeczeństwa obywatelskiego**

Podstawową zasadą naszej polityki jest solidarność i wsparcie dla wolnego społeczeństwa obywatelskiego na całym świecie. Od wielu lat rosyjskie społeczeństwo obywatelskie wyznające wartości demokratyczne mierzy się z systematycznym ograniczaniem wolności. Jednocześnie duża część społeczeństwa jest poddawana celowemu odpolitycznieniu, a rząd rosyjski stworzył równoległe społeczeństwo obywatelskie skupiające się jedynie na działalności charytatywnej i promowaniu interesu władzy. Otwarte zajmowanie stanowiska w kwestiach społecznych i politycznych jest piętnowane, a nawet karane w instytucjach oświatowych, środowisku naukowym i innych grupach i organizacjach publicznych, a nawet w prywatnych przedsiębiorstwach. Sprzyja to poczuciu, że zaangażowanie polityczne jest niebezpieczne dla każdego i każdej, zwłaszcza studentów i studentek oraz pracowników i pracowniczek, dla których wiąże się ono z ryzykiem usunięcia z uczelni lub utraty pracy.

Naszym celem jest *umożliwienie członkom i członkiniom społeczeństwa obywatelskiego swobodnego wyrażania poglądów politycznych oraz możliwie najszersze wspieranie ich działalności*. Z naszego punktu widzenia silna pozycja społeczno-polityczna obywatela i obywatelki lub organizacji nie jest wadą ani powodem do prześladowań lub ograniczeń, jak ma to obecnie miejsce w Federacji Rosyjskiej, lecz stanowi integralny element niezbywalnych praw człowieka. Z tego powodu naszym celem jest dalsze poszerzanie *wsparcia finansowego i niematerialnego* dla społeczeństwa obywatelskiego i poszukiwanie sposobów na umożliwienie mu przyjmowania takiego wsparcia bez narażania się na represje – pomimo obecnych trudności we współpracy ze społeczeństwem obywatelskim związanych ze wszystkimi wspomnianymi wyżej przeszkodami i niedawno uchwalonymi przepisami prawnymi, takimi jak np. ustawa o zagranicznych agentach/agentkach. Poza oferowaniem wsparcia finansowego musimy także udzielać poparcia europejskim i rosyjskim organizacjom pozarządowym i innym podmiotom, w które wymierzona jest ustawa o zagranicznych agentach i ustawa o organizacjach niepożądanych, sprzeciwiając się ich oczernianiu i dyskryminowaniu na podstawie tych aktów prawnych. Dotyczy to zwłaszcza organizacji pozarządowych zajmujących się *prawami mniejszości, równouprawnieniem płci i walką o standardy ekologiczne*. Musimy sprawić, aby państwa członkowskie UE były przygotowane na przyjęcie organizacji pozarządowych prześladowanych lub

zakazanych w Rosji i w razie potrzeby umożliwiły im działania na terytorium Unii. Ważne jest, aby takie wsparcie było dostępne dla całego społeczeństwa rosyjskiego, które cechuje się regionalną różnorodnością: na obszarze Rosji obecnych jest wiele inicjatyw i organizacji, które zasługują na wsparcie i solidarność z naszej strony. Ważnym instrumentem w tym kontekście jest Europejski Fundusz na rzecz Demokracji, który powinien zostać wzmocniony i rozbudowany.

**c. Nasza polityka wobec Rosji i Europy Wschodniej opiera się na pamięci historycznej oraz uznaniu odpowiedzialności i bolesnych doświadczeń**

W tle relacji Europy z jej wschodnimi sąsiadami zawsze obecna będzie pamięć o naszej wspólnej tragicznej historii, zwłaszcza tej związanej z II wojną światową, ale także podziałem Europy w okresie zimnej wojny.

Niezależnie od poglądów politycznych i konkretnych działań rosyjskiego rządu lub przywódców łączą nas wspólne doświadczenia XX wieku. Odrzucamy zatem wysiłki rosyjskich elit politycznych ukierunkowane na instrumentalne traktowanie pamięci historycznej w celu ochrony ich interesów.

Jesteśmy także świadomi i świadome faktu, że dla wielu państw Europy Wschodniej i krajów bałtyckich z okupacją sowiecką wiążą się wspomnienia o ucisku, utracie niepodległości i ludzkich tragediach, których kres nie nadszedł wraz z wielkim zwycięstwem nad nazizmem. Dostrzegamy różnorodność wspomnień społeczeństw europejskich i odwołujemy się do tej różnorodności, nie umniejszając odpowiedzialności Niemiec i ich sojuszników za ciężkie zbrodnie popełnione w trakcie II wojny światowej.

**d. Szanujemy interesy Rosji, ale nie akceptujemy rosyjskiego rewizjonizmu**

Odrzucamy politykę podziału na strefy wpływów jako rozgrywkę wielkich graczy odbywającą się kosztem mniejszych państw przy wykorzystaniu szeregu środków handlowych, gospodarczych i finansowych, a także jawnych i ukrytych działań politycznych i wojskowych. Uznajemy przy tym fakt, że Federacja Rosyjska ma interesy regionalne wykraczające poza jej własne granice. Ważne jest zrównoważenie wszystkich interesów przy udziale wszystkich zainteresowanych stron, pod warunkiem zachowania zgodności z prawem międzynarodowym, Kartą Narodów Zjednoczonych i aktem końcowym KBWE. Sprzeciwiamy się podporządkowaniu mniejszych krajów krajom silniejszym. W kwestii przystępowania przez państwa do sojuszy z UE lub Rosją przyjmujemy podejście oparte na wolności wyboru. W przyszłości odpowiednie sojusze regionalne powinny być odpowiedzialne za wzajemne przekazywanie sobie informacji i konsultowanie się w trakcie ewentualnej ekspansji w sposób, który nie będzie wpływał na suwerenne decyzje państw aspirujących do członkostwa w takich sojuszach. Celem długoterminowym powinno być funkcjonowanie stabilnych regionalnych struktur politycznych i struktur bezpieczeństwa. Zauważamy, że OBWE zaczęła pełnić rolę ważnego mechanizmu dla wielu technicznych zadań w regionie, jednak utraciła swoją

funkcję skutecznego forum konsultacji geostrategicznych. Musimy umożliwić dyskusję na temat regionalnych zagadnień geostrategicznych, w której uczestniczyłyby wszystkie państwa od UE po Rosję, w tym państwa sąsiedztwa wschodniego. Naszej solidarności z państwami Partnerstwa Wschodniego powinna towarzyszyć jasna strategia długoterminowego zaangażowania, przewidująca m.in. odbudowę zaufania do UE jako wiarygodnego partnera w kwestiach bezpieczeństwa, takich jak potrzeba większego zaangażowania Unii w pokojowe rozwiązywanie konfliktów.

#### **e. Odpowiadamy na wyzwania związane z rywalizacją ustrojową**

Dekadę temu władze Rosji podjęły świadomą decyzję o opracowaniu ideologicznej alternatywy dla europejskiego modelu wartości demokratycznych i liberalnej demokracji oraz o objęciu roli międzynarodowego lidera i propagatora tej konfrontacyjnej doktryny. Rosyjscy przywódcy postanowili zerwać z podstawowymi wartościami demokratycznymi i ogłosili się bastionem tradycjonalizmu kulturowego i patriarchy. Konsekwencje tej decyzji stoją w bezpośredniej sprzeczności z Europejską Konwencją Praw Człowieka oraz Powszechną Deklaracją Praw Człowieka, a także z zasadami praworządności zdefiniowanymi przez Komisję Wenecką.

Przyjmujemy ważne założenie, że u podstaw tego napięcia nie leży ideologiczna rywalizacja, lecz ideologiczny atak. To nie Unia, lecz Rosja jest stroną, która odchodzi od uniwersalnego kanonu wartości. Unii trudno uciec od tej rywalizacji bez ryzyka utraty jej własnej podstawowej tożsamości, ponieważ atak ten jest prowadzony na gruncie organizacji międzynarodowych, w licznych państwach sąsiadujących, a nawet w samej UE. Jesteśmy zmuszeni do udziału w „wyścigu zbrojeń” dotyczącym kwestii światopoglądowych, wciągnięci w spiralę, od której trudno nam uciec. Musimy utwierdzić się we własnych przekonaniach, wyznawanych wartościach, prawach i zasadach, wzmocnić swoją wiarygodność i w pełni rozliczać Rosję z jej zobowiązań na gruncie prawa międzynarodowego.

#### **f. Istnieją nieprzekraczalne granice współpracy z rosyjskimi podmiotami państwowymi**

Mimo różnic dotyczących światopoglądu i wyznawanych wartości liczymy na współpracę z takimi państwami jak Rosja czy Chiny. Nie da się zaprzeczyć, że w świecie coraz bardziej opartym na wzajemnych powiązaniach jesteśmy skazani na współpracę z kluczowymi graczami, a zwłaszcza tymi, którzy mają potencjał do rozwiązywania globalnych problemów lub nasilania niepokoju, takimi jak Federacja Rosyjska. Musimy jednak zmierzyć się z czterema problemami, które pojawiają się w tym kontekście:

- 1) Taka współpraca może służyć naszym interesom, lecz zagrażać naszym wartościom.
- 2) Taka współpraca może służyć naszym krótkoterminowym interesom, lecz szkodzić naszym celom długoterminowym.



3) Taka współpraca może być korzystna dla naszych interesów w jednym obszarze, ale zagrażać naszym wartościom w innych obszarach stosunków międzynarodowych.

4) Taka współpraca może służyć naszym interesom, lecz szkodzić interesom naszych sojuszników i sojuszniczek.

Aby odpowiedzieć na te wyzwania w sposób odpowiadający sytuacji, rozróżniamy *trzy tryby współpracy: transakcje gospodarcze, współpracę instytucjonalną i współpracę w ramach sojuszy.*

W przypadku transakcji gospodarczych interesy mogą się różnić, ale wzajemnie się przeplatają. Szczególne znaczenie mają duże projekty gospodarcze. Negatywnymi przykładami z tego obszaru są takie przedsięwzięcia jak Nord Stream 2 lub budowa elektrowni jądrowej Paks II przez Rosatom na Węgrzech. W przypadku projektów o dużej skali i znaczeniu należy pamiętać, że w Federacji Rosyjskiej pod obecnymi rządami wszelkie istotne działania polityczne są tożsame z interesami biznesowymi, a wszelkie istotne interesy biznesowe równają się polityce. Z tego powodu UE nie powinna realizować z Rosją żadnych wspólnych projektów gospodarczych bez wcześniejszego przeprowadzenia analizy *due diligence* w zakresie przejrzystości takich projektów, kwestii związanych z korupcją oraz ich skutków politycznych. Duże znaczenie mają trzy warunki wstępne: po pierwsze, takie projekty nie powinny podważać naszej *solidarności pomiędzy krajami UE lub z państwami sąsiednimi*. Po drugie, ich realizacja nie powinna przynosić korzyści *strukturom korupcyjnym w Federacji Rosyjskiej ani w UE*. Po trzecie, projekty takie nie powinny mieć *negatywnego wpływu na prawa człowieka ani na środowisko*.

Współpraca instytucjonalna jest niezwykle istotna w ramach organizacji międzynarodowych i traktatów wielostronnych. Naszym celem jest wspólne popieranie uzupełniających się lub zbieżnych interesów w ramach instytucji lub struktur wielostronnych. Współpraca taka jest dla nas szczególnie ważna w obszarze ochrony środowiska i zielonej transformacji zarówno Rosji, jak i UE, w tym w ramach Zielonego Ładu. W tym kontekście istotne są dwie kwestie. Po pierwsze, łączenie sił w konkretnych obszarach nie oznacza konieczności dokonywania kompromisów, jeśli chodzi o wartości w innych dziedzinach współpracy międzynarodowej, zwłaszcza w zakresie ochrony środowiska, praw człowieka i demokracji (*brak związku tematycznego między poszczególnymi zagadnieniami*). Po drugie, nawet w przypadku kwestii technicznych lub bardzo szczegółowych UE nigdy nie powinna lekceważyć ich skutków geostrategicznych oraz interesów swoich partnerów: druga strona negocjacji będzie próbować zyskać przewagę geostrategiczną nawet w mało kontrowersyjnych obszarach współpracy, takich jak walka z pandemią lub ochrona klimatu. Musimy również zachować ostrożność w innych obszarach współpracy międzynarodowej, takich jak sprawy karne, biorąc pod uwagę fakt, że Rosja może wykorzystywać je do wywierania niedopuszczalnych, motywowanych politycznie nacisków zewnętrznych lub w celu zwalczania przeciwników politycznych. Nie oznacza to, że powinniśmy i powinnyśmy unikać zawierania porozumień, jednak przystępując do negocjacji z partnerami takimi jak Rosja, musimy brać pod uwagę ich możliwe koszty geostrategiczne i długoterminowe (*geopolityka musi być zawsze brana pod uwagę!*).

Współpraca w ramach sojuszy jest możliwa tylko wówczas, jeżeli jest zgodna z długoterminowymi strategicznymi celami lub interesami. W bardzo odległej perspektywie taka współpraca z Federacją Rosyjską jest co do zasady pożądana, jednak aktualnie trudno ją sobie wyobrazić.

#### **g. W stosunkach z Rosją dążymy do kontroli zbrojeń jądrowych i rozbrojenia jądrowego**

Niepowodzenie kontroli zbrojeń w stosunkach z Rosją (odstąpienie od Układu o całkowitej likwidacji pocisków raketowych pośredniego zasięgu oraz Traktatu o otwartych przestworzach) i brak postępów w zakresie rozbrojenia jądrowego na podstawie Układu o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej, a także odrzucenie przez Rosję nowego Traktatu o zakazie broni jądrowej są wysoce niepokojące z punktu widzenia bezpieczeństwa obywateli i obywaterek Europy. Jednocześnie mamy do czynienia z niebezpieczną modernizacją rosyjskiego arsenału jądrowego i środków jego przenoszenia oraz wdrażaniem technologii destabilizujących (takich jak pociski hipersoniczne zdolne do przenoszenia broni jądrowej, torpedy itp.). Ponadto rosyjskie statki powietrzne i okręty wojenne przystosowane do przenoszenia broni jądrowej, niemal codziennie, zbliżają się do państw UE lub jej sojuszników, testując ich systemy obrony powietrznej i morskiej, co jest całkowicie nieakceptowalne. Pragniemy, aby UE i Rosja zainicjowały proces prowadzący do realizacji wizji Europy, jako strefy wolnej od broni jądrowej – od Oceanu Atlantyckiego aż po Ural. Aby do tego doszło, potrzeba wzajemności. Poprzez wzajemne działania na rzecz regionalnego rozbrojenia podejmowane przez Rosję i państwa UE chcemy doprowadzić do sytuacji, w której rosyjski arsenał jądrowy i środki służące jego przenoszeniu ulegną redukcji i – w szerszym ujęciu – eliminacji, co miałyby także zastosowanie do arsenału Francji, Wielkiej Brytanii, Stanów Zjednoczonych i Chin.

#### **h. Za nowy priorytet uznajemy systematyczną walkę z praniem pieniędzy**

Musimy uznać walkę z praniem pieniędzy za naszą *odpowiedzialność moralną*, kwestię *ostrożności geostrategicznej* i kwestię naszego *narodowego bezpieczeństwa*. Musimy zaakceptować, że po części jesteśmy odpowiedzialni za korupcję szerzącą się w dzisiejszej Rosji. Jak ujawniła ostatnio afera OpenLux, państwa UE i ich partnerzy biznesowi zbyt często działają w roli cichych wspólników lub nawet beneficjentów ukrywania pochodzących z Rosji środków uzyskanych w wyniku korupcji. Unia Europejska musi podjąć się zadania zaostrzenia własnych przepisów antykorupcyjnych lub zacząć konsekwentnie egzekwować już obowiązujące. Na początek należałoby doprowadzić do odpowiedniego wdrożenia, przez państwa członkowskie, dyrektyw w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy, a także do poprawy kluczowych wskaźników ich efektywności na poziomie Grupy Specjalnej ds.

Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy. Na dalszym etapie państwa członkowskie powinny skutecznie monitorować przestrzeganie tych przepisów, a przypadki ich naruszenia powinny wiązać się z konsekwencjami prawnymi.

Abstrahując od kwestii przepisów prawnych dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy zachodzi potrzeba większej przejrzystości i szerszej współpracy. W celu ich osiągnięcia konieczna jest strategiczna współpraca z nową amerykańską administracją, a także innymi podobnie zorientowanymi sojusznikami, którzy pełnią rolę portów dla brudnych pieniędzy pochodzących z Rosji. Należy znieść lub ograniczyć zasadę poufności rejestrów nieruchomości, a także funkcjonowanie cichych udziałów i niejawnych beneficjentów rzeczywistych. Rejestry krajowe muszą być ze sobą zintegrowane i należy zapewnić wysoką jakość danych w nich zawartych. Potrzebujemy ulepszonych rozwiązań, gwarantujących przestrzeganie praw obywatelskich, przeciwdziałających sytuacjom, w których majątek należy do fikcyjnych właścicieli/właścielek lub powierników/powierniczek, nawet jeśli są to członkowie lub członkinie rodzin właścicieli lub właścielek rzeczywistych. Konieczne są również nowe skuteczne rozwiązania w zakresie weryfikacji legalności źródeł pieniędzy. Aby to osiągnąć, należy doprowadzić do lepszej integracji i koordynacji ustaleń europejskich służb wywiadowczych oraz do lepszego wykorzystania – jako pochodzących z wiarygodnych źródeł – informacji uzyskiwanych od sygnalistów i niektórych zweryfikowanych rosyjskich organizacji pozarządowych walczących z korupcją.

## **i. Wzmacniamy odporność wobec interwencji o charakterze hybrydowym oraz zdolność reagowania na nie**

Rosyjska strategia agresji hybrydowej jest dla nas trudnym wyzwaniem. Nie polega ona na prowadzeniu ataku za pomocą tradycyjnych działań militarnych, lecz bazuje na szerokich zasobach i technikach służb wywiadowczych, wykorzystuje media, jest ukierunkowana na działania w sferze cyfrowej i wiąże się z popieraniem poglądów podmiotów populistycznych i antydemokratycznych. Jej skutki są zatem wysoce zdecentralizowane. Problemem jest również nasza niezdolność do szybkiego i precyzyjnego przypisywania ataków Kremlowi, co ogranicza nasze możliwości szybkiego reagowania na nie, a tym bardziej podejmowania działań zapobiegawczych. Sytuację tę dodatkowo utrudnia fakt, że podmioty europejskie, w tym przedstawiciele i przedstawicielki rosyjskich firm energetycznych i inni rosyjscy przedsiębiorcy i przedsiębiorczynie, często – świadomie lub nieświadomie – wspierają interes rosyjskich władz i wywierają wpływ na procesy polityczne. Należy również zauważyć, że podmioty te korzystają ze swobód obywatelskich i innych praw zagwarantowanych w europejskim systemie prawnym.

Odpowiedź UE powinna opierać się na trzech filarach: *wzmocnieniu odporności, prowadzeniu strategii wymiernych w skutkach środków zaradczych i jasnym zróżnicowaniu strategicznym.*

Po pierwsze, ważne jest *wzmocnienie odporności*, a tym samym naszej zdolności do obrony i odbudowy potencjału naszych instytucji i kluczowych elementów infrastruktury będących przedmiotem ataków. Należy zidentyfikować potencjalne słabości i newralgiczne punkty naszej gospodarki i demokracji, poddać te kluczowe systemy testom kryzysowym i chronić przed atakami zewnętrznymi za pomocą mechanizmów odporności i planów awaryjnych. Ponadto potrzebujemy silnej strategii skierowanej przeciwko kampaniom dezinformacyjnym oraz narracjom mediów powiązanych z państwami obcymi, które zniekształcają dyskurs publiczny w UE. Pomimo iż narracja ta często ma swoje źródła na Kremlu, bywa też celowo powielana przez podmioty zlokalizowane na obszarze UE, co oznacza, że państwa członkowskie powinny podjąć kroki na rzecz ochrony własnych struktur medialnych. Tego wszystkiego należy dokonać, nie ograniczając wolności prasy w Unii. Systematyczne monitorowanie treści przekazywanych przez rosyjskie lub związane z Rosją media i serwisy internetowe (nie tylko rosyjskojęzyczne) jest konieczne w celu szybkiego identyfikowania kampanii dezinformacyjnych i podejmowania w odpowiedzi na nie natychmiastowych i długoterminowych środków zaradczych. Wsparcie dla niezależnych mediów, dziennikarzy i dziennikarek oraz blogerów i blogerek w Rosji jest niezbędne dla wzmocnienia alternatywnych źródeł informacji i kanałów pozostających poza kontrolą Kremla.

Po drugie, UE i jej państwa członkowskie muszą opracować *odpowiednie środki zaradcze* w odpowiedzi na ataki hybrydowe oraz instrumenty, które podniosą koszty ponoszone przez podmioty stojące za takimi atakami. Co ważne, środki te nie muszą być wzajemne, muszą być jednak adekwatne i przynosić wymierne rezultaty. W razie wątpliwości należy kierować się zasadą, że odpowiedź na działania hybrydowe ma być potencjalnie bardziej kosztowna dla podmiotów za nimi stających niż pierwotny atak. Odpowiedź taka nie musi być kierowana z taką samą intensywnością ani za pomocą tych samych środków, co pierwotny atak, ale powinna zawierać w sobie jasny przekaz, że odpowiednio silna reakcja jest możliwa, a przekroczenie granicy powodujące jej uruchomienie jest realne. Jest to jedyny sposób na skuteczne powstrzymanie przyszłych ataków hybrydowych. Dla strony rosyjskiej musi być na przykład jasne, że w przypadku ataków cyfrowych Unia może i chce nie tylko je odeprzeć, ale także wykorzystać instrumenty odwetowe lub skutecznie zaplanować odpowiednie kampanie informacyjne, nawet jeśli do tej pory tego nie robiła. Musimy prowadzić skuteczną politykę informacyjną i zwracać uwagę na konkretne koszty, na jakie narażeni będą sprawcy ataków hybrydowych.

Wśród dostępnych narzędzi reagowania znajdują się także *sankcje*. Jesteśmy przekonani, że ukierunkowane sankcje są właściwym i uzasadnionym sposobem postępowania, jednak musimy być gotowi także na zastosowanie sankcji sektorowych i gospodarczych. Takie sankcje mogłyby być w pierwszej kolejności wymierzone w środki finansowania służb wywiadowczych i wojska, jako że główne dochody Federacji Rosyjskiej pochodzące ze sprzedaży gazu i ropy naftowej są przeznaczane na budowanie ogromnych możliwości i zasobów jej cywilnych i wojskowych służb wywiadowczych oraz technologii wojskowych, takich jak broń jądrowa, a także na działania wojskowe na Ukrainie, w Syrii i Libii. Musi być jasne, że takie sankcje są możliwe w razie

dalszej eskalacji po stronie władz rosyjskich. Aby zachować wiarygodność w tym względzie należy na nowo opracować unijne mechanizmy nakładania sankcji. Obecny proces decyzyjny jest zbyt powolny i złożony, co wynika z jego nadmiernego legalizmu. Z tego powodu sankcje nie przynoszą oczekiwanych rezultatów, tj. pożądanych zmian zachowania. Tę sytuację można i należy zmienić, definiując sankcje jako instrumenty o charakterze politycznym i uznaniowym, niepodlegające w pełni kontroli sądowej. Do praw człowieka nie należy możliwość posiadania przez oligarchów wizy Schengen, odbywania podróży turystycznych po UE ani wolność inwestowania w wartościowe zagraniczne nieruchomości, tym bardziej, gdy dążą do tego osoby uważane przez UE za zagrożenie lub ryzyko dla interesów narodowych państw członkowskich. Tego rodzaju decyzje powinny ponownie stać się częścią zestawu uznaniowych narzędzi polityki zagranicznej. Nie mogą one być instrumentami, które zawsze można poddać kontroli Trybunału Sprawiedliwości. Ponadto, wzorując się na nowych brytyjskich przepisach dotyczących globalnych sankcji antykorupcyjnych, UE powinna wprowadzić unijny system sankcji przeciwdziałających korupcji, który stanowiłby uzupełnienie aktualnego globalnego systemu sankcji UE za naruszenia praw człowieka.

Wreszcie istotne jest również przeciwstawianie się zastraszeniu fałszywymi zarzutami dotyczącymi *rzekomej symetrii działań*. Ataki hybrydowe są skuteczne tylko wówczas, gdy podważają zaufanie do istniejących struktur społecznych i sprawiają, że społeczeństwa kwestionują podstawy swojego funkcjonowania. W UE nie zrezygnujemy z naszych podstawowych praw i standardów praworządności pod wpływem groźby ataków hybrydowych ani nie wycofamy się z naszych działań w obliczu nieuprawnionych porównań. Hybrydowych ingerencji w sprawy Europy nie można porównywać z europejskim wsparciem dla rosyjskiego społeczeństwa obywatelskiego i krytyką łamania w tym państwie praw człowieka. Jeżeli do ingerencji w nasze wewnętrzne sprawy dochodzi za pośrednictwem rosyjskich mediów państwowych lub działań na platformach cyfrowych, ich celem jest destabilizacja funkcjonujących systemów demokratycznych opartych na rządach prawa. Wsparcie UE dla społeczeństwa obywatelskiego w Rosji nie jest wymierzone przeciwko powszechnym prawom człowieka i zasadom demokracji. Przeciwnie, to działanie na rzecz przestrzegania tych wartości. Celem UE nie jest obalenie rządu w Moskwie. Nasze wsparcie jest skierowane do obywateli i obywaterek rosyjskich w celu umożliwienia im korzystania z ich praw i wolności zagwarantowanych na mocy prawa międzynarodowego, np. wspólnych standardów Rady Europy. Do zagwarantowania tych swobód Rosja jest zobowiązana nie tylko wobec swoich obywateli i obywaterek, ale – zgodnie z wiążącymi ją porozumieniami wielostronnymi – także wobec społeczności międzynarodowej. Wsparcie wolnego społeczeństwa obywatelskiego w Rosji służy więc realizacji tych zobowiązań, podczas gdy ingerencje rządu rosyjskiego w suwerenne sprawy UE są albo jawnie sprzeczne z prawem międzynarodowym (np. zabójstwa, używanie zakazanych substancji chemicznych lub cyberataki), albo są podejmowane w celach sprzecznych z prawem międzynarodowym (np. ingerowanie w wewnętrzne sprawy UE poprzez propagandę i destabilizację przy braku uzasadnienia takich działań ochroną praw człowieka).

**j. Wykorzystujemy standardy technologiczne i otwarty Internet, aby wspierać przestrzeń wolności i zwalczać technologie służące opresji**

W Rosji nowe technologie są wykorzystywane przez władze państwowe do stosowania represji, ale są też potrzebne, aby tworzyć przestrzeń wolności dla społeczeństwa obywatelskiego. Musimy zatem opracować i stosować skuteczne strategie dotyczące polityki cyfrowej.

Z jednej strony będą one polegały na wspieraniu innowacyjnych rozwiązań, które pozwalają budować niezależność. Nasza oferta skierowana do represjonowanego społeczeństwa rosyjskiego musi obejmować przede wszystkim wolny, otwarty dla wszystkich Internet, technologie open source, usługi bezpiecznej komunikacji, zdecentralizowane platformy oraz nowe, łatwo dostępne i chroniące prywatność, atrakcyjne media społecznościowe. Technologie te umożliwiają samorealizację, pluralizm, różnorodność i swobodne kształtowanie opinii w społeczeństwie mimo opresyjnej kontroli państwa. Sfera cyfrowa daje obywatelom i obywatelkom szansę na wyrażanie siebie w ramach aktywności społecznej i politycznej. Konieczne jest także wywieranie nacisku na dominujących dostawców technologii, takich jak przedsiębiorstwa należące do tzw. wielkiej piątki (GAFAM), aby nie ulegali naciskom rządów dążących do ograniczenia wolności słowa w Internecie, w tym poprzez stosowanie automatycznych filtrów. Dziś, gdy kontrola nad mediami konwencjonalnymi została przejęta przez rząd rosyjski, Internet musi pozostać ostatnią ostoją zbiorowej i indywidualnej wolności oraz swobody ekspresji.

Z drugiej strony skuteczne strategie w zakresie polityki cyfrowej oznaczają *zapobieganie rozwojowi technologii służących uciskowi i ich ograniczanie*. Musimy rozszerzyć światowe standardy technologiczne dotyczące ochrony prywatności oraz opracować normy etyczne i prawne, które będą przekładały się na promowanie ochrony praw podstawowych. Musimy również podejmować działania na rzecz międzynarodowego zakazu stosowania technologii masowej inwigilacji i inwazyjnych systemów oceny społecznej oraz domagać się zakazu stosowania autonomicznych systemów uzbrojenia. Ostatnie wydarzenia pokazują, że obywatele rosyjscy i obywatelki rosyjskie są ścigani i ścigane za udział w pokojowych demonstracjach po ich identyfikacji za pomocą biometrycznego systemu rozpoznawania twarzy na podstawie nagrań wideo pochodzących z systemów masowego nadzoru lub w wyniku śledzenia telefonów komórkowych. Europa, Stany Zjednoczone ani inni partnerzy nie powinni uczestniczyć w tworzeniu technologii lub regulacji, które są wykorzystywane do tłumienia demokracji i łamania praw człowieka. Producenci i producentki takich narzędzi nadzoru z krajów trzecich powinni zostać odizolowani pod względem technologicznym i nie powinno się im przekazywać żadnych istotnych elementów wrażliwych z UE.

**k. Wzmacniamy zbiorową siłę i wiarygodność UE oraz dążymy do strategicznego rozdziału w stosunkach z Rosją**

Skuteczna strategia wobec Rosji wymaga wewnętrznej spójności i zdolności do działania, a także wiarygodności, jeśli chodzi o nasze własne zasady przewodnie. Unia musi w wiarygodny sposób pokazywać, że jest zdolna do podejmowania decyzji i działania w obszarze polityki zagranicznej. W tym celu potrzebujemy strukturalnej reformy polityki zagranicznej UE, w tym wzmocnienia kompetencji Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ), oraz przededefiniowania roli Wysokiego Przedstawiciela UE do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa w celu zwiększenia jego autonomii i jaśniejszego określenia jego zadań. Musimy ponadto dążyć do reformy procesu podejmowania decyzji, w szczególności porzucenia zasady jednomyślności w sprawach polityki zagranicznej, a także do centralnej koordynacji europejskich służb wywiadu zagranicznego i walki z praniem pieniędzy. Częścią tych reform musi być wspomniane ograniczenie biurokratyzacji i nadmiernej legalizacji procesu nakładania sankcji. Zmiany te będą wymagały czasu. W krótkim i średnim okresie wiarygodna polityka zagraniczna wymaga jaśniejszej komunikacji i bardziej klarownego przywództwa państw członkowskich, zwłaszcza rządów w Paryżu i Berlinie. Wiarygodność wymaga także zapewnienia jedności i solidarności wewnątrz europejskiej. W tym względzie ambicje przywódcze silnych graczy europejskich, zwłaszcza Niemiec i Francji, muszą ustąpić podejściu służącemu dobru wszystkich państw członkowskich, tak aby UE mówiła jednym głosem. W istocie wszystkie państwa członkowskie muszą lepiej koordynować swoje działania, aby wypracować wspólne podejście wobec Rosji i porzucić dotychczasową praktykę podejmowania różnych inicjatyw krajowych. Wiarygodność działań UE będzie wymagała jej konsekwentnej jedności. Zdolność Unii do działania we własnym interesie wymaga również ponownej oceny naszej strategicznej zależności od rosyjskich kontrahentów i kontrahentek. Należy ograniczyć uzależnienie UE od rosyjskiej infrastruktury kolejowej, surowców, zwłaszcza ropy naftowej i gazu, a także metali (zwłaszcza żelaza, stali, aluminium i niklu) przede wszystkim w sektorze energetycznym, choć nie tylko. Taki strategiczny rozdział musi stać się ważnym elementem naszej polityki.

Pomimo wysiłków na rzecz dywersyfikacji około 40% importu gazu i 30% importu ropy naftowej w UE nadal pochodzi z Federacji Rosyjskiej, a niektóre państwa członkowskie pozostają w ogromnym stopniu zależne od rosyjskiego gazu. Sytuację tę pogłębiła budowa gazociągu Nord Stream 2, która jest posunięciem w złym kierunku z punktu widzenia geopolityki, niezależności energetycznej i solidarności politycznej. Co więcej, zgodnie ze swoją najnowszą strategią energetyczną na rok 2035 Rosja planuje zwiększenie możliwości eksportu gazu rurociągami na zachód. W tym kontekście UE i jej państwa członkowie muszą przyspieszyć wdrażanie Europejskiego Zielonego Ładu i odrzucić gaz ziemny jako rzekomą ścieżkę pośrednią o niższym poziomie emisji dwutlenku węgla na drodze do osiągnięcia celów klimatycznych UE. Utrzymanie ambitnego i konsekwentnego europejskiego programu ekologicznego, obejmującego pełną synchronizację sieci energetycznych wszystkich państw członkowskich z siecią synchroniczną Europy kontynentalnej, jest najlepszą długofalową odpowiedzią na problem strategicznej zależności energetycznej Europy od Rosji. Program ten powinien również przewidywać przeciwdziałanie ekspansji rosyjskiego sektora energetyki jądrowej w kierunku UE, w tym zdecydowane działania mające na

celu zapobieżenie budowie kontrowersyjnych elektrowni jądrowych przez spółkę Rosatom, takich jak ta w Ostrowcu na Białorusi, oraz niedopuszczenie do sprzedaży na rynku UE energii wytwarzanej w takich elektrowniach.

Ponadto musimy skupić się na ochronie wiarygodności UE, jeśli chodzi o zgodność jej działań wewnętrznych z deklarowanymi wartościami. UE powinna w sposób znacznie bardziej bezpośredni i uczciwy zmierzyć się z własnymi problemami w zakresie praworządności i praw podstawowych – problemami, które wykraczają poza antydemokratyczne zapędy Węgier i Polski. Przemoc policji, anachroniczne przepisy prawa karnego oraz niechęć do uznania równości płci i różnorodności w niektórych państwach członkowskich to przykłady zjawisk, które szkodzą reputacji i wiarygodności Unii za granicą, mimo że skali tych problemów w żaden sposób nie można porównać do opresyjnego reżimu w Federacji Rosyjskiej. Ponadto rosyjskojęzyczne mniejszości w Unii powinny korzystać z pełnej ochrony, w tym z niedyskryminacji, prawa do nauki, praw językowych oraz prawa do utrzymywania pokojowych kontaktów transgranicznych.

Mając na względzie wiarygodność naszej polityki zagranicznej, UE musi przedstawiać porównywalne oczekiwania wszystkim swoim partnerom i partnerkom. Należy konsekwentnie potępiać naruszenia prawa międzynarodowego i w razie konieczności wyciągać surowe konsekwencje, a także zaprzestać stosowania podwójnych standardów. UE musi przestać przesuwać granice akceptacji działań rządu i władz Federacji Rosyjskiej i zacząć realizować swoje zapowiedzi, zwłaszcza te o charakterze prewencyjnym. Konieczne jest również przyjęcie przez UE szczegółowego planu reagowania na akty agresji przekraczające akceptowalne granice, tak aby w razie ich wystąpienia być w gotowości i móc odpowiedzieć niezwłocznie, bez straty cennego czasu. To jedyna droga do tego, abyśmy zarówno w Moskwie, jak i poza nią, byli traktowani poważnie, jako podmiot prowadzący konsekwentną i wiarygodną politykę zagraniczną.